

Rapporto di minoranza

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'"**

INDICE

1.	PREMESSA	2
2.	I CONTENUTI DELL'ATTO PARLAMENTARE.....	3
3.	ANALISI DELLA SITUAZIONE PRIMA E DOPO L'ABOLIZIONE DELLA FACOLTÀ DATA DI CONGIUNZIONE DELLE LISTE; ESTENSIONE DEL METODO DI RIPARTIZIONE HAGENBACH-BISCHOFF AI MUNICIPI.....	3
4.	UNA MODIFICA PONDERATA E DI SISTEMA.....	5
4.1	Un primo messaggio: M4754 del 26.05.1998	5
4.2	Rapporto di Giovanni Jelmini del 14 novembre 2002.....	6
5.	UN "NUOVO VECCHIO" DIBATTITO	7
6.	LE CONGIUNZIONI NON SONO UNO STRUMENTO DI MAGGIORE RAPPRESENTATIVITÀ.....	9
7.	L'ECO, PIÙ VICINO, DEL MAGGIORITARIO	10
8.	L'AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'OSSERVATORIO DELLA VITA POLITICA REGIONALE OSCAR MAZZOLENI.....	10
9.	CONCLUSIONI	11

* * * * *

1. PREMESSA

L'iniziativa affronta, o meglio torna ad affrontare, un tema che ha occupato piuttosto di recente il Parlamento cantonale, che ha poi preso una decisione contraria in data 12 dicembre 2017.

Nel merito della richiesta, l'iniziativa riapre un tema delicato che, al di là della semplice modifica tecnica – l'apparentemente semplice volontà di tornare a conferire la facoltà di congiunzione delle liste a livello cantonale e comunale nella procedura di definizione delle liste elettorali (possibilità eliminata con la decisione del Gran Consiglio del 16 dicembre del 2002 ed entrata in vigore il 1° dicembre 2004) – porta con sé aspetti di primaria importanza che hanno a che fare con quale concetto di rappresentatività e di funzionamento partecipativo si vuole orientare il sistema elettorale ticinese.

Un ambito – quello della LEDP – che, come non si può irresponsabilmente negare, ha a che fare con un impianto che necessita imperativamente di un approccio che tenda nel suo insieme al miglior equilibrio possibile e, soprattutto, sia sempre e comunque espressione della massima condivisione possibile. Un tema che impone per qualsiasi tipo di cambiamento proposto un approccio approfondito, espressione di interessi generali e frutto di un ampio consenso.

Risulta imprescindibile affrontare il tema con il rispetto e la responsabilità richiesti dalla sua portata e, soprattutto, andando oltre ai diversi tentativi avvenuti nelle ultime legislature di reintrodurre la possibilità di congiungere le liste; è infatti necessario svolgere un'analisi che ci porti a comprendere come erano le condizioni antecedenti alla modifica del 2002 e quali interventi sono stati adottati unitamente a quel cambiamento di paradigma.

Modifiche che allora (2002) non avevano semplicemente abolito la facoltà di congiunzione delle liste, ma erano anche coincise con un fondamentale cambiamento di sistema, indissolubilmente legato a un'importante azione di neutralizzazione dell'effetto di soglia. Si è infatti passati a una nuova modalità di attribuzione dei seggi elettorali, con l'adozione del calcolo della miglior media applicata per l'attribuzione dei seggi ai Comuni; ciò ha introdotto un sostanziale meccanismo di sostegno e di riconoscimento delle compagini politiche minori (metodo Hagenbach-Bischoff).

Si tratta pertanto – e questo è il punto – di svolgere una riflessione di sistema e non di limitarsi ad applicare una logica di modifica puntuale, il tutto non solo a garanzia del processo elettivo, il più importante atto democratico, ma anche per rispondere alla fondamentale necessità di elaborare soluzioni (in questo caso eventuali modifiche) le più trasparenti possibili e di chiara comprensione da parte dell'elettorato. Infatti, come ben espresso dal Dott. Pierre Garrone nel suo rapporto sul diritto elettorale del Canton Ticino¹, ogni modifica in questo ambito comporta sempre e comunque ripercussioni delicate e di difficile ponderazione sull'intero sistema: *«[...] ce n'est pas seulement le système électoral qui influence le système politique mais aussi le système politique qui influence le système électoral».*

Il sistema elettorale non deve solo garantire una rappresentanza estesa, ma anche che quest'ultima sia poi in grado di generare un altrettanto indispensabile efficacia operativa tanto negli esecutivi quanto nei legislativi cantonali e comunali.

¹ Pierre Garrone, "Avis sur le droit électoral du Canton Tessin", 7 marzo 2001 (rapporto Commissionato dal Consiglio di Stato).

2. I CONTENUTI DELL'ATTO PARLAMENTARE

L'iniziativa in oggetto ritorna sui nostri tavoli dopo che di recente lo stesso tema è stato toccato dapprima da un atto parlamentare dell'allora deputato Eros Mellini (14 marzo 2012) e successivamente dalla deputata Lara Filippini, la quale oggi si ritrova a difendere la richiesta avanzata dall'ex deputato Piero Marchesi.

Dopo un breve rimando al precedente atto ufficiale della deputata Lara Filippini (13 marzo 2017) e un succinto richiamo al relativo dibattito avvenuto in aula il 22 gennaio 2018, riportando stralci delle posizioni espresse dall'allora relatore di maggioranza Franco Celio, l'iniziativa esprime in sostanza le seguenti argomentazioni:

- si motiva di fatto la nuova istanza in una logica del "riproviamoci che forse il vento è cambiato". Insomma, perdonateci ma questa è la nostra lettura, "buttiamo nuovamente l'acqua sui muri, che forse questa volta qualcosa succederà". In particolare, ci si appoggia e ci si riferisce, quale grimaldello, alla decisione di PLRT e PPD di fare capo in occasione delle ultime elezioni del Consiglio nazionale alla facoltà, data dal sistema in vigore, di congiungere le liste;
- anche il sistema elettorale federale per l'elezione del Consiglio nazionale prevede la possibilità della congiunzione delle liste;
- negli ultimi anni, con diversi atti parlamentari, da più parti si è proposto di valutare un cambiamento del sistema elettorale da proporzionale a maggioritario e, pertanto, nelle eventuali future discussioni su questo tema, il confronto tra un sistema proporzionale con la congiunzione delle liste e un nuovo sistema maggioritario sarebbe in grado di fornire piena sostanza comparativa.

A corretto complemento della piena comprensione del contendere, non volendo in alcun modo sottacere come questa nuova richiesta comprenda implicitamente anche le argomentazioni degli atti precedenti, riteniamo pertinente riportare, a beneficio delle riflessioni generali, anche le seguenti argomentazioni che venivano evidenziate nell'atto parlamentare di Eros Mellini del 14 marzo 2012: *«l'obbligo di unirsi in un'unica lista [...] è a nostro avviso più "contro natura" della possibilità di congiungere le liste mantenendo ogni partito le sue peculiarità e una presentazione infinitamente più chiara nei confronti dell'elettore»*; e ancora: *«alla luce dell'esperienza di questi anni, l'obbligo di una lista unica fra formazioni con sensibili differenze di seguito elettorale, fa sì che il vantaggio sia unilaterale per la formazione maggiore, mentre quella minore non ha in effetti alcuna possibilità di beneficiarne»*.

3. ANALISI DELLA SITUAZIONE PRIMA E DOPO L'ABOLIZIONE DELLA FACOLTÀ DATA DI CONGIUNZIONE DELLE LISTE; ESTENSIONE DEL METODO DI RIPARTIZIONE HAGENBACH-BISCHOFF AI MUNICIPI

Per affrontare questo capitolo è importante sottolineare che tanto il precedente quanto l'attuale impianto legislativo di ripartizione dei seggi per le elezioni degli esecutivi e dei legislativi cantonali e comunali non sono pienamente uniformi.

Con la modifica della LEDP entrata in vigore nel 2004, si è introdotta la piena analogia del sistema di ripartizione dei seggi tra gli organi esecutivi e quelli legislativi, a livello cantonale e comunale. Come riportato nella tabella seguente, che paragona la situazione antecedente (con la possibilità di congiunzione) a quella attualmente in vigore (senza tale possibilità), l'introduzione del metodo Hagenbach-Bischoff anche per i Municipi ha infatti parificato il metodo per i due organi esecutivi (Consiglio di Stato e Municipi).

Situazione prima dell'abolizione della congiunzione delle liste (antecedente)	Situazione attualmente in vigore (senza possibilità di congiunzione delle liste)
<p><u>Elezione Gran Consiglio</u> (Metodo Hare o semplice)</p> <p>Quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti emessi e non emessi diviso per il numero dei seggi da assegnare (90).</p> <p>QE = somma dei voti / 90</p> <p>Pertanto ad ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente (QE) è contenuto nel totale dei suoi voti.</p> <p>Il QE si pone come soglia che, se non raggiunta, non consente a partecipare alla ripartizione dei seggi.</p>	<p><u>Elezione Gran Consiglio</u> INVARIATO (Metodo Hare o semplice)</p> <p>Quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti emessi e non emessi diviso per il numero dei seggi da assegnare (90).</p> <p>QE = somma dei voti / 90</p> <p>Pertanto ad ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente (QE) è contenuto nel totale dei suoi voti.</p> <p>Il QE si pone come soglia che, se non raggiunta, non consente a partecipare alla ripartizione dei seggi (art.72 cpv. 3 LEDP).</p>
<p><u>Elezione Consiglio di Stato</u> (Metodo Hagenbach-Bischoff)</p> <p>Quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti emessi e non emessi diviso per il numero dei seggi da assegnare aumentati di uno (5+1).</p> <p>QE = somma dei voti / 6 (5+1)</p> <p>Pertanto ad ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente (QE) è contenuto nel totale dei suoi voti.</p> <p>Anche le liste che non hanno raggiunto il quoziente partecipano alla ripartizione.</p>	<p><u>Elezione Consiglio di Stato</u> INVARIATO (Metodo Hagenbach-Bischoff)</p> <p>Quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti emessi e non emessi diviso per il numero dei seggi da assegnare aumentati di uno (5+1).</p> <p>QE = somma dei voti / 6 (5+1)</p> <p>Pertanto ad ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente (QE) è contenuto nel totale dei suoi voti.</p> <p>Anche le liste che non hanno raggiunto il quoziente partecipano alla ripartizione.</p>
<p><u>Elezione Consiglio Comunale</u> (Metodo Hare o semplice)</p> <p>Quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti emessi e non emessi diviso per il numero dei seggi da assegnare X.</p> <p>QE = somma dei voti / X</p> <p>Pertanto ad ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente (QE) è contenuto nel totale dei suoi voti.</p> <p>Il QE si pone come soglia che, se non raggiunta, non consente a partecipare alla ripartizione dei seggi.</p> <p>Le dimensioni dei singoli Comuni stabiliscono il numero di seggi da occupare (minimo 15 – massimo 60 obbligatorio per Comuni con più di 5'000 abitanti).</p>	<p><u>Elezione Consiglio Comunale</u> INVARIATO (Metodo Hare o semplice)</p> <p>Quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti emessi e non emessi diviso per il numero dei seggi da assegnare X.</p> <p>QE = somma dei voti / X</p> <p>Pertanto ad ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente (QE) è contenuto nel totale dei suoi voti.</p> <p>Il QE si pone come soglia che, se non raggiunta, non consente a partecipare alla ripartizione dei seggi.</p> <p>Le dimensioni dei singoli Comuni stabiliscono il numero di seggi da occupare (minimo 15 – massimo 60 obbligatorio per Comuni con più di 5'000 abitanti).</p>

<p><i>Elezione del Municipio (Metodo Hare o semplice)</i></p> <p><i>Quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti emessi e non emessi diviso per il numero dei seggi da assegnare X</i></p> <p><i>QE = somma dei voti / X</i></p> <p><i>Il valore X a dipendenza del numero di seggi da attribuire che per i Municipi sono di 3, 5 o 7.</i></p> <p><i>Pertanto a ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente (QE) è contenuto nel totale dei suoi voti.</i></p> <p><i>Il QE si pone come soglia che, se non raggiunta, non consente di partecipare alla ripartizione dei seggi.</i></p>	<p><i>Elezione del Municipio</i> MODIFICATO <i>(Metodo Hagenbach-Bischoff)</i></p> <p><i>Quoziente elettorale costituito dalla somma dei voti emessi e non emessi diviso per il numero dei seggi da assegnare aumentati di uno (X+1), art. 80 cpv. 1 LEPD.</i></p> <p><i>QE = somma dei voti / Y (X+1)</i></p> <p><i>Il valore X a dipendenza del numero di seggi da attribuire che per i Municipi sono di 3, 5 o 7.</i></p> <p><i>Pertanto a ogni gruppo sono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente (QE) è contenuto nel totale dei suoi voti.</i></p> <p><i>Anche le liste che non hanno raggiunto il quoziente partecipano alla ripartizione.</i></p>
--	---

4. UNA MODIFICA PONDERATA E DI SISTEMA

Per comprendere la portata della modifica introdotta nel sistema di ripartizione dei seggi per gli esecutivi comunali, non è possibile non considerare la parallela e non meno importante, e oggi oggetto di discussione, rinuncia alla possibilità di congiungere le liste.

Pienamente consapevoli di come, anche a distanza di un ventennio, gli elementi significativi del contendere non siano cambiati, ecco riportati alcuni passaggi delle discussioni di allora, quando verso la fine degli anni Novanta si è sviluppato il dibattito che portò alla modifica della LEPD nella sua forma attuale.

4.1 Un primo messaggio: M4754 del 26.05.1998

Il Governo di allora, nell'ambito delle Disegno di revisione della Legge sull'esercizio dei diritti politici, proponendone l'introduzione del divieto della congiunzione, così ne motivava l'esigenza: *«l'esperienza fatta sin qui»* dimostra come le congiunzioni siano *«sovente messe in cantiere per delle speculazioni di tipo elettorale, senza disporre, di una minima convergenza, quantomeno programmatica»*, ragione per cui è preferibile che *«l'elettore venga posto davanti a scelte chiare ed a candidati identificabili in liste autonome. Nessuno mette in dubbio il diritto delle minoranze nel Paese di essere rappresentate negli organi istituzionali del Cantone e dei Comuni, come riflesso di una democrazia partecipativa. Occorre però evitare che le regole che concretizzano tale diritto, favoriscano un'eccessiva frammentazione»*.

Riassumendo, il Consiglio di Stato di allora motivava la proposta di abolizione delle congiunzioni dicendo di non voler favorire la *«frammentazione del voto»* e *«apparentamenti di convenienza contratti al solo scopo di ricavarne vantaggi elettorali»* nonché, in ultima analisi, per garantire *«la necessaria chiarezza delle scelte e del voto nei confronti dell'elettorato»*.

Proposta di modifica che il 7 ottobre 1998 il Parlamento, accogliendo il rapporto del 2 settembre 1998 dell'allora deputato Tullio Righinetti, decise di non accogliere, a fronte di un clima di scarsa convergenza che avrebbe probabilmente portato al lancio di un referendum, che le forze politiche dell'epoca ritennero opportuno evitare.

4.2 Rapporto di Giovanni Jelmini del 14 novembre 2002

La questione torna di attualità nel 2002. Tramite il sostegno al rapporto di Giovanni Jelmini sull'iniziativa parlamentare generica di Tullio Righinetti che chiedeva la modifica della LEPD introducendo il metodo Hagenbach-Bischoff per l'attribuzione dei seggi dei Municipi e il divieto delle congiunzioni delle liste, il 16 dicembre 2002 il Gran consiglio aboliva la facoltà di congiungere le liste introducendo contemporaneamente il nuovo metodo di ripartizione. Rapporto che, di fatto, rispondeva anche positivamente a un'iniziativa quasi contemporanea (21 giugno 1999) di Marina Carobbio, che chiedeva l'applicazione delle stesse regole tra gli esecutivi cantonali (Consiglio di Stato) e comunali (Municipi), equiparazione di fatto sancita con l'introduzione del metodo Hagenbach-Bischoff.

Insomma dal dibattito appare chiaro e indiscutibile come le due misure facciano parte della medesima quadratura del cerchio. La maggiore facilità di rappresentanza concessa alle forze minori in seno agli esecutivi comunali – un'importante apertura democratica – deve essere controbilanciata, per ragioni di responsabilità nei confronti dell'elettorato, dall'abolizione della possibilità di congiungere le liste, imponendo alle compagini politiche un importante lavoro di convergenza e di trasparenza per istituire, se del caso, liste uniche.

Un elemento questo che, a nostro parere, costringe alla messa in campo di processi di riflessione orientati meno alla scadenza elettorale e più a una chiara e matura convergenza programmatica, ancora più doverosa se in ambiti di dimensione ridotta come la buona parte delle nostre realtà comunali; realtà per le quali la più grande preoccupazione del legislatore dovrebbe essere quella di sviluppare i migliori presupposti di governabilità partecipativa. Tale tesi era sostenuta dal relatore di allora, che sottolineava le importanti implicazioni "partecipative" garantite dal nuovo modello di ripartizione: *«il modello Hagenbach-Bischoff garantisce pure alle forze politiche minoritarie equa rappresentanza in seno agli esecutivi comunali [...] senza dimenticare che tale riforma permette anche alle forze politiche minoritarie di partecipare alla seconda ripartizione dei seggi restanti, non assegnati nella prima ripartizione tramite il quoziente»*².

Eccoci pertanto in presenza di una decisione che allora implicò una correlazione diretta tra il divieto di congiunzione delle liste e l'introduzione del metodo Hagenbach-Bischoff per i Municipi in analogia con l'elezione del Consiglio di stato, rilevando il suo carattere di completa e coerente pienezza sistemica.

Questa argomentazione è stata ripresa in modo indiscutibile da Franco Celio nel suo intervento in aula del novembre 2017, nel quale spiegava come, con l'introduzione di questa modifica si è passati da una situazione (ante), che implicava *«il raggiungimento del cosiddetto quoziente, che per gli Esecutivi di 3 membri era pari al 33,3% (100/3) dei voti espressi, per quelli di 5 era pari al 20% (100/5) dei voti e per quelli di 7 era pari al 14,3% (100/7) dei voti»*³, a una nuova situazione decisamente diversa, a tutto vantaggio delle compagini politiche minori e/o nuove, la quale *«riduce di molto tali asticelle (in taluni i casi, a seconda dei rapporti numerici fra i voti raccolti dalle diverse liste, fin quasi a dimezzarle)»*⁴. Siamo quindi di fatto in presenza di un'avvenuta sostanziale diminuzione delle soglie di entrata negli esecutivi comunali, in grado di sostenere al meglio le condivisibili esigenze di allargamento della rappresentatività delle diverse compagini politiche negli stessi.

Un passo frutto allora di un ampio compromesso di equilibrio condiviso a favore di una semplice maggiore chiarezza. La richiesta di modifica unilaterale (solo congiunzioni) senza riflettere sulla natura sostanzialmente diversa della decisione originale veniva schiettamente

² Estratto dalla seduta parlamentare del 16 dicembre 2002.

³ Estratto del rapporto maggioranza del 20 novembre 2017 (relatore: Franco Celio).

⁴ Ibidem.

commentata da Celio, nel suo rapporto del 20 novembre 2017 al capitolo "Quel vizietto di volere il soldino ed il panino": «Orbene, se si giudica negativamente detto cambiamento e si desidera un ritorno al passato, logica vorrebbe che la "retromarcia" fosse completa e non si fermasse a metà strada. In altre parole, che non si pretenda di ripristinare solo quella parte che fa comodo a talune forze politiche! Agire in questo modo significa, come si suol dire, pretendere "il soldino e anche il panino!"»⁵.

5. UN "NUOVO VECCHIO" DIBATTITO

Dopo aver riportato sotto forma di breve excursus le diverse argomentazioni al momento dell'introduzione del divieto di congiunzione delle liste e dell'ultimo dibattito parlamentare su questo tema, proviamo a riproporre, argomentando, i diversi temi che, ora come allora, si costituiscono come perni centrali delle argomentazioni contrapposte.

a) È una modifica di sistema e non solo puntuale

L'abolizione della congiunzione delle liste era strettamente correlata con la contemporanea modifica del metodo di calcolo (introdotto in analogia) utilizzato per la ripartizione dei seggi per il Consiglio di Stato. Un equilibrio di sistema pertanto, trovato con ampio consenso, concepito su ponderate e originarie esigenze di allargamento del potenziale partecipativo e a fronte di un moderato freno a possibili derive tecniche e non di sostanza, quindi potenzialmente limitanti un corretto funzionamento degli esecutivi.

Vuole il Legislatore modificare questo equilibrio? Se sì, si è disposti, sì o no, a eseguirlo in toto ritornando alla situazione antecedente?

b) Congiunzioni delle liste (tecnica operativa) o unione delle liste (processo operativo)

Un'eventuale reintroduzione della congiunzione delle liste comporta la completa messa in secondo piano della facoltà di unire le liste. Facoltà che a oggi, in modo riconosciuto da tutti, costringe le compagini politiche a mettere in atto, responsabilmente, un importante processo di avvicinamento e condivisione programmatica, garantendo una sicuramente efficace lettura interpretativa e di comprensione da parte dell'elettorato.

È disposto il Legislatore a rinunciare, di fatto, a questo importante esercizio di politica democratica partecipativa e a favore di una grande trasparenza verso l'elettorato? Vuole dare un segnale di questo tipo al Paese, indipendentemente dagli effetti ancora tutti da dimostrare di una tale misura?

c) Nessuna concordanza estesa

Una modifica della LEDP su questo punto, come ben visto, implica il completo azzeramento degli elementi paralleli distintivi che hanno caratterizzato l'abolizione della possibilità di congiunzione delle liste. Passo che, sembra chiaro, qualcuno è disposto a fare indipendentemente dall'assicurazione legata al raggiungimento di una concordanza estesa di tale decisione.

È disposto il legislatore a concepire, avvallando la logica per cui si possa intervenire in un ambito così delicato come ben espresso nel dibattito in aula dall'ex deputato Alex Farinelli («quella sull'esercizio dei diritti politici non è una legge qualsiasi, perché essa contempla le regole del gioco che tutte le forze politiche si sono volute dare [...]»⁶, che questa decisione sia frutto di maggioranze risicate?

⁵ Ibidem.

⁶ Estratto del dibattito parlamentare del 12 dicembre 2017 (intervento di Alex Farinelli).

d) Qual è l'obiettivo reale di questa modifica?

Cercando di restare il più possibile serenamente oggettivi – quindi senza espressamente richiamare il concetto evocato da Franco Celio del «*Getrennt marschieren, um vereint schlagen zu können (marciare separati per poter colpire uniti)*» – non sembrano emergere elementi sostanziali che non abbiano esclusivamente a che fare con la volontà di parte delle forze politiche di dotarsi di uno strumento tecnico operativo a fini elettorali. A questo proposito deve però essere chiaro, per onestà intellettuale, come lo stesso non sia supportato da intenti probanti la capacità degli stessi di migliorare la trasparenza e/o una rappresentanza politica chiara verso l'elettorato, mettendoci pertanto di fronte a una proposta di modifica che prevede la creazione di una norma per i partiti, ma senza alcun valore aggiunto a favore dei cittadini.

A nostra mente, ci piace sottolineare come la modifica entrata in vigore nel 2004 sembra negli anni aver pienamente colto lo spirito e l'obiettivo del Legislatore di allora, consentendo senza particolari problemi in molte realtà comunali di contribuire a fare in modo che si creassero i presupposti per un sano allargamento al loro interno della rappresentatività delle diverse sensibilità locali; realtà in cui spesso, del resto, assistiamo alla naturale tendenza al frequente ed esteso sviluppo di compagini politiche di esclusiva e ristretta valenza locale⁷.

È disposto il Legislatore anche considerando il particolare momento storico, a dichiarare questo intento pubblicamente, cioè la volontà di attuare una modifica legislativa voluta dai partiti per i partiti?

e) Nessuno è in grado di fornire indicatori attendibili

In generale, a sostegno della legittimità sostanziale dell'atto parlamentare, non vi sono indicatori di sostanza in grado di dimostrare la validità della modifica proposta.

A questo proposito abbiamo richiesto ai Servizi del Gran Consiglio alcune simulazioni, le quali sono allegate al presente rapporto⁸. Ebbene queste proiezioni evidenziano lievi discrepanze date dalla presenza o meno di un eventuale effetto della reintroduzione delle congiunzioni delle liste. Fatto che ancora una volta si presta a una facile lettura contrapposta ma che è giusto portare all'attenzione del dibattito, perché comunque consente di esprimere due importanti riflessioni:

1. La proiezione a posteriori con i dati di un'elezione antecedente (anche se vicina) che aveva altre "condizioni d'entrata" non potrà mai essere pienamente significativa. Infatti, le regole del sistema elettorale tendono a orientare in modo determinante le strategie a monte dei partiti e di conseguenza anche le scelte degli elettori; «*la scelta del sistema elettorale implica la definizione delle "regole del gioco", di un quadro che, in una certa misura, "incita" gli attori in campo (candidati, partiti), ad adottare determinanti comportamenti e strategie*»⁹.
2. Fatto salvo la prima osservazione, e sottolineando comunque gli scarti minimi osservati, le incidenze teoriche potenzialmente significative potrebbero realizzarsi

⁷ Abbiamo ritenuto importante verificare, con l'aiuto dei Servizi del Gran Consiglio, i dati concernenti la costituzione di liste civiche nelle ultime elezioni comunali (2016). I dati raccolti rilevano come nel corso delle stesse, che hanno interessato 90 Comuni, sono state ben 83 le liste civiche presentate, distribuite in 56 Comuni.

⁸ Cfr. allegato 1: approfondimento "Simulazioni qualora fosse in vigore la possibilità di congiungere le liste: elezioni cantonali 2019 ed elezioni comunali 2016", aprile 2020.

⁹ Oscar Mazzoleni, Valentina De Luigi e Mauro Stanga (Ovp/Ustat) "[Da un proporzionale all'altro. Gli effetti politici del nuovo sistema elettorale nel rinnovo degli esecutivi comunali ticinesi del 2004](#)", in *Dati - Statistiche e società*, 1/2005.

quasi esclusivamente nelle elezioni degli organi esecutivi (Consiglio di Stato e Municipi).

Esistono quindi elementi probanti e rilevanti che dimostrano che l'assenza della possibilità delle congiunzioni delle liste abbia avuto influenze particolari sulla crescita democratica e partecipativa delle compagini minori?

Abbiamo assistito a disfunzioni di gestione negli esecutivi comunali a fronte dell'attuale sistema? E ancora: non abbiamo forse assistito con sana regolarità negli stessi a un continuo sviluppo di nuove entità politiche a livello cantonale e soprattutto comunale?

6. LE CONGIUNZIONI NON SONO UNO STRUMENTO DI MAGGIORE RAPPRESENTATIVITÀ

Nelle tesi dei fautori della reintroduzione delle congiunzioni si individuano anche criticità nel sistema attuale legate al tema della rappresentatività. Rappresentatività che sembrerebbe appiattita dal processo di creare fronti politici in funzione delle contese elettorali, esclusivamente dato oggi attraverso l'unione delle liste (creazione di un "unico soggetto" politico) e questo a scapito anche di una sorta di pseudo denaturazione dei singoli soggetti politici uniti. Ma qual è la rappresentatività alla quale il sistema politico ed elettorale deve mirare? Una rappresentatività di sostanza o tecnica?

Se lo spirito profondo di questa richiesta di modifica volesse veramente interrogarsi e tematizzare gli aspetti della rappresentatività, la stessa crediamo debba essere sviluppata e ricercata in un conseguente obiettivo operativo all'interno degli organi legislativi. Aspetto questo che ci dovrebbe indurre a spostare la riflessione se la congiunzione delle liste, "semplicemente" reintrodotta, sia lo strumento adeguato per veramente apportare al sistema quell'orientamento profondo di rappresentatività operativa di cui il sistema democratico necessita in un sano spirito di rappresentare al meglio l'elettorato; pertanto se non si debba piuttosto orientare la nostra attenzione, per gli organi legislativi, sulla discussione di come l'esito elettorale dato dalla ridistribuzione dei seggi sia oggi più o meno in grado di creare un contesto efficace di rappresentatività operativa degli eletti raggiungendo di fatto quel primario e naturale obiettivo democratico di miglior efficacia ed efficienza possibile delle istituzioni.

Il tema delle soglie, quindi, che consentono a livello cantonale e comunale di poter accedere ai lavori commissionali, che sono e restano lo strumento principe affinché quella rappresentatività decisa dagli elettori possa effettivamente esercitarsi e trovare forma, vigore e voce. Tema questo che, se ancora ce ne fosse bisogno, conferma pienamente il fatto che intervenire puntualmente su aspetti che portano a questioni di fondo all'interno della LEDP implichi un indispensabile approccio generale di sistema, che dovrebbe prevedere un processo di revisione generale dello stesso.

7. L'ECO, PIÙ VICINO, DEL MAGGIORITARIO

È noto a tutti come il tema del maggioritario abbia sempre accompagnato (perlomeno nell'ultimo ventennio) ogni tipo di discussione, più o meno puntuale, sul sistema elettorale.

Limitandoci agli ultimi frammenti di questa discussione, è recente la risoluzione governativa (22 gennaio 2020) che, su richiesta della Commissione Costituzione e leggi (rapporto n. 7476 R del 12 novembre 2019), ha dato mandato all'Osservatorio della vita politica regionale (OVPR) dell'Università di Losanna di elaborare un approfondimento sui sistemi elettorali per le elezioni cantonali; dando, di fatto, voce di approfondimento peritale al messaggio n. 7476 in risposta alla mozione del 22 settembre 2015 presentata da Fiorenzo Dadò e Alex Farinelli "Quale maggioritario e quali conseguenze?".

Quello del maggioritario è ormai un tema ritenuto maturo per una riflessione profonda nell'ambito di un'eventuale revisione generale del sistema di elezione per l'esecutivo, aspetto che peraltro, viene anche espressamente sottolineato, da parte dei firmatari dell'iniziativa in oggetto, «*un ampio dibattito sul tema è sicuramente auspicato e necessario*». Un sistema maggioritario in cui, peraltro, lo strumento della congiunzione delle liste trova chiara e piena legittimità in una logica di rappresentatività operativa di funzionamento, pertanto di governabilità, suesposta.

Bisognerà capire quali riflessioni e quali energie questo Parlamento deciderà di mettere in campo per eventualmente affrontare una revisione completa del sistema, annullando di fatto il senso della modifica puntuale oggi oggetto di discussione.

8. L'AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'OSSERVATORIO DELLA VITA POLITICA REGIONALE OSCAR MAZZOLENI

In data 28 aprile 2020 la Commissione ha avuto la possibilità di ascoltare in audizione Oscar Mazzoleni, Professore e ricercatore presso l'Università di Losanna, il quale ha potuto esporre, in modo sintetico e preliminare, parte dei contenuti dello studio sopra indicato attraverso una presentazione dal titolo "Verso una riforma del sistema per l'elezione di governo e parlamento cantonale?"¹⁰. Studio che è stato nel frattempo consegnato, nel rispetto del mandato, al Consiglio di Stato e alla Commissione¹¹.

Chiaramente siamo di fronte a una riflessione ampia, coerente quindi con il mandato, che vuole evidenziare e segnalare gli aspetti rilevanti dei sistemi elettorali (proporzionale/maggioritario), le diverse componenti che ne possono influenzare in modo determinante la loro declinazione nonché la situazione attuale in un paragone intercantonale, per poi concludere esponendo quegli elementi significativi che vanno tenuti in considerazione per delle riflessioni su quale sistema elettorale possa in un qualche modo essere pensato per il contesto ticinese in un'ottica di un eventuale cambiamento.

Vista la stretta correlazione con l'atto in discussione, abbiamo ritenuto doveroso integrare alcuni aspetti di questo studio che reputiamo indicativi, a complemento delle riflessioni in corso. Elementi in parte già evocati, e che hanno trovato un'importante conferma in questa presentazione preliminare.

¹⁰ Cfr. allegato 2: presentazione del Direttore dell'Osservatorio della vita politica regionale dell'Università di Losanna Oscar Mazzoleni "Verso una riforma del sistema per l'elezione di Governo e Parlamento cantonali?", 28 aprile 2020.

¹¹ Cfr. allegato 3: rapporto dell'Osservatorio della vita politica regionale, "Verso una riforma del sistema elettorale per le elezioni del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio ticinesi?", maggio 2020.

Il primo aspetto è che una riforma completa o parziale del sistema elettorale deve essere fortemente motivata. Dal nostro punto di vista deve pertanto avere dei caratteri sostanziali riconosciuti. Secondo Oscar Mazzoleni se si intende cambiare un sistema elettorale, occorre che vi sia un motivo: esiste un problema di "governabilità" e un eccesso di frammentazione nel funzionamento del Governo e del Parlamento? È necessaria una riforma del sistema elettorale per l'elezione dell'Esecutivo e del Legislativo?

Affermazioni che confermano appieno il fatto di come la semplificata e riduttiva modifica proposta di reintroduzione unilaterale della congiunzione delle liste non parta da presupposti e motivazioni particolarmente significativi.

Un altro aspetto che riteniamo importante è la conferma di quanto riportato nella premessa di questo rapporto, ribadita pienamente guarda a caso proprio evocando il tema di un cambiamento di formula elettorale quale sarebbe la reintroduzione della facoltà di congiungere le liste: secondo Oscar Mazzoleni, quando si cambia la formula elettorale, ad esempio introducendo la facoltà di congiunzione delle liste, ci si va a collegare a pratiche, tradizioni e strategie di partito, ma anche a consuetudini che gli elettori si aspettano di poter vedere confermate nel momento in cui vanno a votare. Pertanto il fatto che ogni rivisitazione delle regole tenda a introdurre trasformazioni politiche a corto e medio termine e come ogni scenario a tavolino è quindi da considerare come un'ipotesi di lavoro e mai come un effetto scontato. Aspetti questi sostanziali che ci dovrebbero mettere in guardia sull'esito fortemente incerto d'interventi puntuali di modifica che non siano frutto di un ponderato e approfondito passaggio di ridefinizione e condivisione dei suoi obiettivi generali.

Nella presentazione infine troviamo esposti degli scenari. Il primo riguarda l'elezione del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, con il sistema attuale e l'introduzione della congiunzione delle liste (elezioni 2015/2019); il secondo concerne l'elezione del Gran Consiglio (elezioni 2019) in comparazione con i sistemi in vigore nei cantoni Ginevra, Grigioni, Vaud e Zurigo. Proiezioni che, per coerenza con quanto su esposto, decidiamo di non analizzare riportandole solo in allegato senza commenti particolari, lasciando a ogni singolo commissario, e ai deputati tutti, tranne eventuali puntuali interpretazioni.

A conclusione di questo passaggio integrativo ci sembra piuttosto più significativo soffermarci e portare all'attenzione l'ultima e determinante considerazione espressa da Mazzoleni durante l'audizione, in cui, se ancora ce ne fosse bisogno, troviamo ribadito come un cambiamento di sistema elettorale, per essere accettato, ha come premessa un'ampia coalizione a favore e una debole a sfavore.

Insomma, esattamente il contrario di quanto avvenuto e fortunatamente scongiurato nel suo esito dal Parlamento nel dicembre del 2017, ma ancora, esattamente il contrario di quanto è destinato ad accadere nuovamente oggi, con la riproposta della medesima richiesta di reintroduzione delle congiunzioni delle liste oggetto del presente atto.

9. CONCLUSIONI

Il sistema elettorale non è da considerarsi una legge come tutte le altre perché fondamentalmente costituisce la base con cui si creano le premesse per poter guidare il Cantone o il Comune. In questo contesto è evidente, come visto, che qualsiasi modifica dovrebbe essere largamente condivisa: avanzamenti a colpi di maggioranza, seppur legittimi da un profilo formale, mostrerebbero semplicemente la volontà utilitaristica degli uni o degli altri di andare a modificare a loro vantaggio le regole del gioco. Questo non è a mente dei sottoscritti il modo migliore di procedere.

Infatti, senza dilungarsi eccessivamente, si ritiene che qualora si volesse andare nella direzione di reintrodurre le congiunzioni, si dovrebbero quantomeno prendere in considerazione i seguenti 3 punti:

1. ritorno al sistema della miglior media per l'elezione dei Municipi; non si giustificerebbe infatti il mantenimento del sistema Hagenbach-Bischoff che era stato introdotto proprio per ovviare alla mancanza di questo strumento;
2. introduzione di una soglia di sbarramento per l'accesso al Parlamento cantonale, in maniera che tutte le formazioni politiche, partiti o coalizioni, vi accedano facendo gruppo e quindi potendo essere membri delle Commissioni. Questo permetterebbe di ovviare alla critica ricorrente che vi sono deputati con "meno diritti" degli altri;
3. per il Governo cantonale bisognerebbe valutare in maniera seria l'introduzione di un sistema maggioritario che vada nella direzione di consolidare il concetto di fondo che dovrebbe stare alla base di una congiunzione, e cioè la condivisione di obiettivi politici comuni.



In conclusione, alla luce delle considerazioni su esposte, la minoranza della Commissione Costituzione e leggi invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare in oggetto così come presentata, dichiarandosi però disponibile a un ripensamento del sistema elettorale che vada nella direzione di una maggiore chiarezza nei confronti delle cittadine e dei cittadini.

Per la minoranza della Commissione Costituzione e leggi:

Paolo Ortelli, relatore

Bertoli - Käppeli - Ris - Viscardi (con riserva)

Allegati:

1. approfondimento "Simulazioni qualora fosse in vigore la possibilità di congiungere le liste: elezioni cantonali 2019 ed elezioni comunali 2016", aprile 2020;
2. presentazione del Direttore dell'Osservatorio della vita politica regionale dell'Università di Losanna Oscar Mazzoleni "Verso una riforma del sistema per l'elezione di Governo e Parlamento cantonali?", 28 aprile 2020;
3. rapporto dell'Osservatorio della vita politica regionale, "Verso una riforma del sistema elettorale per le elezioni del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio ticinesi?", maggio 2020.