

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7476	20 dicembre 2017	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 22 settembre 2015 presentata da Fiorenzo Dadò e Alex Farinelli “Quale maggioritario e quali conseguenze?”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

la mozione presentata il 22 settembre 2015 dai deputati Dadò e Farinelli «*Quale maggioritario e quali conseguenze?*» chiede al Consiglio di Stato di esaminare i modelli di sistema maggioritario, distinguendo l'elezione del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, di esaminarne la compatibilità con la democrazia diretta e di approfondire le conseguenze del cambiamento per il Cantone Ticino.

Il sistema maggioritario è già stato oggetto di rapporti approfonditi e molte discussioni: sul tema esiste un'ampia documentazione, menzionata nel capitolo III.

Nel nostro rapporto presentiamo lo stato attuale delle regole vigenti negli altri Cantoni e formuliamo alcune considerazioni complementari alla documentazione esistente.

I. SISTEMI DI ELEZIONE DEL PARLAMENTO E DEL GOVERNO NEL CANTONE TICINO DAL 1830

1. Gran Consiglio

Nel 1891 il Cantone Ticino – seppur spinto dalla Confederazione – è stato il primo Cantone ad introdurre il sistema proporzionale, seguito da Neuchâtel (1891), Ginevra (1892), Zugo (1894), Soletta (1895) e altri Cantoni; a livello federale, il Consiglio nazionale è eletto con il sistema proporzionale dal 1919 (messaggio n. 4341 del 20 dicembre 1994 concernente la revisione totale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, pubblicato in un'edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese, ad art. 59 n. 2 pag. 92).

1830-1880	elezione con il sistema maggioritario nei 38 circoli
1880-1891	elezione con il sistema maggioritario in circoscrizioni elettorali (almeno diciassette)
1891-1920	elezione con il sistema proporzionale in circoscrizioni elettorali (variabili da 4 a 17 a dipendenza del periodo)
1920 a oggi	elezione con il sistema proporzionale a circondario unico

2. Consiglio di Stato

Il sistema proporzionale è stato adottato il 2 ottobre 1892 e applicato per l'elezione del 19 febbraio 1893 (rapporto del 25 marzo 1986 della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale, pubblicato in un'edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo ticinese, n. 67.1 pag. 190). Anche nell'elezione del Governo, il Cantone Ticino è stato il primo ad introdurre il sistema proporzionale. Nel 1904 è stato ripristinato il sistema maggioritario fino al 7 novembre 1920 quando è stato deciso il ritorno al sistema proporzionale, dopo un primo tentativo respinto in votazione popolare il 5 novembre 1916 (rapporto, n. 67.1 pag. 191). Tra il 1904 e il 1920 il sistema maggioritario (a due turni) applicava la forma del voto limitato: ciascun elettore poteva votare soltanto per quattro candidati (art. 31 della legge del 19 gennaio 1905 di attuazione della riforma costituzionale approvata dal Popolo il 6 novembre 1904; Verbali del Gran Consiglio, Sessione straordinaria di gennaio 1905, pag. 438, 447).

1830-1892	il Consiglio di Stato (denominato Piccolo Consiglio fino al marzo 1815) era eletto dal Gran Consiglio
1892-1904	elezione con il sistema proporzionale (Consiglio di Stato di cinque membri)
1904-1920	elezione con il sistema maggioritario, con il limite di quattro candidati per lista (Consiglio di Stato di cinque membri)
1920 a oggi	elezione con il sistema proporzionale (il 5 novembre 1916 era stato respinto un primo tentativo di elezione con il sistema proporzionale); il Consiglio di Stato si compone di cinque membri, ad eccezione del periodo 1920-1922 in cui vi erano sette seggi

3. Modificazioni nel sistema proporzionale

Nel corso di un secolo di elezioni del Governo con il sistema proporzionale sono state apportate alcune modificazioni. In particolare, nel periodo 1922-1997 per l'elezione del Consiglio di Stato vi era la cosiddetta clausola Cattori, secondo cui chi non ha la maggioranza assoluta dei voti non può avere la maggioranza assoluta dei seggi e chi ha la maggioranza assoluta dei voti deve avere la maggioranza assoluta dei seggi. Nel 1989 per l'elezione del Governo si è inoltre passati dal sistema della maggior frazione a quello della miglior media (Hagenbach-Bischoff).

II. IL SISTEMA MAGGIORITARIO IN TICINO OGGI

Nel Cantone Ticino oggi il sistema maggioritario è applicato per l'elezione di alcune cariche. Sono eletti con tale sistema i due deputati al Consiglio degli Stati, il sindaco, i giudici di pace e i giudici di pace supplenti. Il sistema maggioritario è inoltre impiegato in alcune elezioni complementari: per l'elezione di uno o due membri del Consiglio di Stato e del municipio e per l'elezione di un membro del Gran Consiglio o del consiglio comunale. Tutte le altre cariche di elezione popolare sono attribuite con il sistema proporzionale.

III. DISCUSSIONI SUL SISTEMA MAGGIORITARIO E ATTI PARLAMENTARI

Negli ultimi 25 anni il tema del passaggio all'elezione con il sistema maggioritario è stato trattato dal Parlamento ticinese in alcune occasioni.

1. **Mozione presentata il 18 maggio 1987 dai deputati G.M. Staffieri e I. Pinoja per la riforma parziale della Costituzione cantonale concernente l'elezione del Consiglio di Stato**

Con la mozione si domandava, tra le altre cose, l'introduzione dell'elezione del Consiglio di Stato con il sistema maggioritario. La mozione è stata trattata con la revisione totale della Costituzione cantonale poi adottata dal Popolo il 14 dicembre 1997.

2. **Revisione totale della Costituzione cantonale**

Il rapporto del 25 marzo 1986 della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale ha proposto il mantenimento del sistema proporzionale. La Commissione si era espressa «*a grande maggioranza*» in modo favorevole al sistema di voto proporzionale; in modo provocatorio, il rapporto ha indicato, quale alternativa, l'elezione del Consiglio di Stato da parte del Gran Consiglio (rapporto, n. 67.2-67.5 pag. 191-195). Per l'elezione del Gran Consiglio si è proposta la conferma del sistema proporzionale (rapporto, n. 58.1 pag. 166-167).

Nella procedura di consultazione, tra i partiti politici la sola Unione democratica di centro aveva manifestato il sostegno per l'elezione del Consiglio di Stato con il sistema maggioritario (rapporto del Dipartimento dell'interno del settembre 1990 sulla procedura di consultazione concernente il progetto di revisione totale della Costituzione cantonale, pubblicato in un'edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo ticinese, pag. 61 e pag. 62), mentre nessuno si era espresso per un cambiamento del sistema di elezione del Gran Consiglio.

Il messaggio n. 4341 del 20 dicembre 1994 concernente la revisione totale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830 ha proposto il mantenimento del sistema proporzionale con il metodo di ripartizione Hagenbach-Bischoff e l'abbandono della cosiddetta clausola Cattori. Il messaggio ha presentato anche, quale variante, l'introduzione dell'elezione sia del Consiglio di Stato sia del Gran Consiglio con il sistema maggioritario (messaggio n. 4341, variante art. 67 pag. 151).

Nel rapporto n. 4341R del 9 giugno 1997 la Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha optato «*ad ampia maggioranza*» per il sistema proporzionale dell'elezione del Consiglio di Stato nella versione proposta dal messaggio, cioè con l'abbandono della clausola Cattori (rapporto n. 4341R, commento all'art. 64 a pag. 54), e «*a larghissima maggioranza*» per la conferma del sistema di elezione proporzionale del Gran Consiglio (rapporto n. 4341R, commento all'art. 56 a pag. 50-51).

I deputati Righinetti, Bobbià e cofirmatari hanno presentato due emendamenti per l'introduzione del sistema maggioritario nell'elezione del Parlamento e in quella del Governo.

Il 15 ottobre 1997 il Gran Consiglio ha confermato il sistema di elezione vigente per il Parlamento con 44 voti favorevoli (proporzionale), 18 contrari (maggioritario) e un'astensione e per il Governo con 30 voti favorevoli (proporzionale), 15 contrari (maggioritario) e 3 astensioni.

3. Iniziativa parlamentare presentata il 31 maggio 1999 nella forma elaborata dal deputato Righinetti e cofirmatari per un sistema di voto maggioritario in Ticino

Il 31 maggio 1999 è stata presentata dal deputato Righinetti e cofirmatari un'iniziativa parlamentare nella forma elaborata affinché «*il Consiglio di Stato si faccia promotore di uno studio e formuli precise proposte che permettano poi al Gran Consiglio e al popolo di aprire un ampio dibattito e di formare una maggioranza politica in un senso o nell'altro*». L'atto parlamentare riguarda sia l'elezione del Governo sia quella del Parlamento. Con il messaggio n. 4942 del 1° dicembre 1999 il Consiglio di Stato ha invitato il Gran Consiglio a sospendere la trattazione dell'atto parlamentare poiché sarebbe stato dato incarico a esperti di presentare un rapporto sul sistema elettorale con l'esame dei sistemi elettorali e della loro attuazione nella Confederazione e nei Cantoni. Lo studio è stato affidato al dott. Pierre Garrone della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa e il suo rapporto è stato adottato dalla Commissione di Venezia nella riunione plenaria del 6 e 7 luglio 2001. Sulla base del rapporto e in seguito al fatto che vi erano stati sufficienti consensi per un eventuale passaggio al sistema maggioritario, il 24 giugno 2003 il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo di lavoro, presieduto dal suo consulente giuridico Guido Corti, con lo scopo di esaminare i possibili scenari di sistema maggioritario praticabili nel Cantone Ticino. Il rapporto è stato consegnato il 30 dicembre 2004 ed è poi stato posto in consultazione. Con il messaggio n. 5750 del 25 gennaio 2006, il Consiglio di Stato, prendendo posizione sull'iniziativa parlamentare del 1999, ha invitato il Gran Consiglio a respingere la proposta di introdurre il sistema maggioritario.

L'11 gennaio 2007 la Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha licenziato un rapporto di maggioranza (contrario al sistema maggioritario) e un rapporto di minoranza (favorevole al cambiamento di sistema). Il 5 giugno 2007, con 52 voti favorevoli, 21 contrari e 3 astensioni, il Gran Consiglio ha accolto le conclusioni del rapporto di maggioranza della commissione con la proposta di mantenimento del sistema proporzionale.

4. Iniziative parlamentari presentate il 19 aprile 2010 nella forma generica dal deputato Chiesa e cofirmatari per l'introduzione nella Costituzione cantonale del principio del sistema maggioritario per le elezioni del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato

Il 19 aprile 2010 sono state presentate due iniziative simili: una propone l'introduzione del sistema maggioritario per l'elezione del Gran Consiglio, l'altra per il Consiglio di Stato. Il 6 febbraio 2014 per ciascuna delle due iniziative parlamentari la Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha licenziato un rapporto di maggioranza (contrario alla proposta) e un rapporto di minoranza (favorevole). Il rapporto di maggioranza riguardante l'elezione del Consiglio di Stato è stato accolto con 39 voti favorevoli, 19 contrari e 2 astensioni mentre quello per l'elezione del Gran Consiglio con 48 voti favorevoli, 11 contrari e un'astensione.

IV. SISTEMI ELETTORALI NEGLI ALTRI CANTONI

1. Elezione del Governo

In tutti i Cantoni il Governo è eletto in un circondario unico.

Tra i ventisei Cantoni, solo in Ticino i seggi del Governo sono tuttora attribuiti con un sistema proporzionale. Il Cantone di Appenzello Interno elegge la *Standeskommission* mediante la *Landsgemeinde*. La procedura prevede un'elezione di ciascuna singola carica del Governo con il sistema della maggioranza assoluta.

Negli altri ventiquattro Cantoni si applica un sistema maggioritario, che prevede un secondo turno per le cariche che non sono state attribuite nel primo turno per il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta. La Costituzione del 31 gennaio 1894 del Cantone di Zugo prescriveva l'elezione con il sistema proporzionale, fino alla modifica approvata dal popolo il 9 giugno 2013. Nel 2014 nel Cantone di Zugo è stato eletto il primo Governo con il sistema maggioritario.

Nei Cantoni sono usati due sistemi di calcolo per la determinazione della maggioranza assoluta.

- In dodici Cantoni (LU, UR, OW, NW, FR, BS, SG, VD, VS, NE, GE, JU) raggiunge la maggioranza assoluta il candidato che ottiene un numero di voti superiore alla metà delle schede valide. Si tratta del medesimo sistema applicato nel nostro Cantone nelle elezioni con il sistema maggioritario (art. 105 cpv. 1 della legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici, LEDP). Nei Cantoni di NW, BS e VD, alle schede valide sono computate anche le schede bianche, che quindi concorrono a determinare la maggioranza assoluta. Nelle elezioni più recenti, in questi Cantoni, solo in un caso già al primo turno sono state occupate tutte le cariche (OW, dove vi erano sei candidati per cinque posti). Negli altri undici Cantoni è sempre stato necessario tenere un secondo turno per eleggere un membro (SG), due (LU, UR, NW, BS, VD), tre (FR) o l'intero Governo (VS, NE, GE, JU).
- In undici Cantoni (ZH, BE, SZ, GL, ZG, BL, SH, AR, GR, AG, TG) la maggioranza assoluta equivale al numero intero immediatamente superiore al risultato della divisione del totale dei voti espressi per il numero di seggi moltiplicato per due. Questo calcolo abbassa il valore della maggioranza assoluta rispetto ai Cantoni che applicano il primo sistema. Infatti, minore è il numero di voti espressi più diminuisce il valore della maggioranza assoluta. Nel primo gruppo di Cantoni, la maggioranza assoluta corrisponde al 50 per cento delle schede valide (alle quali nei Cantoni di NW, BS e VD sono computate anche le schede bianche) mentre in questi Cantoni varia tra il 32,5 e il 46,2 per cento delle schede valide (sulla base delle elezioni dell'ultimo rinnovo integrale del Governo in tali Cantoni). In questi Cantoni, il secondo turno ha avuto luogo in un solo Cantone (AG, per un seggio). In due Cantoni (SH, AR) la maggioranza assoluta è stata raggiunta da un numero di candidati pari al numero di seggi da assegnare. Negli altri otto Cantoni (ZH, BE, SZ, GL, ZG, BL, GR, AG) la maggioranza assoluta è stata raggiunta anche da un ulteriore candidato che però, essendo in sovrannumero, non ha potuto essere eletto. Il Cantone di Nidvaldo il 12 aprile 2017 ha deciso di cambiare il sistema del calcolo della maggioranza assoluta, allineandosi a questo gruppo a partire dalla prossima elezione nel 2018. La proposta è motivata dalla considerazione che il nuovo calcolo, abbassando il valore della maggioranza assoluta, riduce i casi in cui occorre effettuare un secondo turno.
- Nel Cantone di Soletta la base di partenza è il numero dei voti espressi, ai quali vanno aggiunti i voti non espressi delle schede valide e i voti non espressi delle

schede bianche. Come nella seconda categoria di Cantoni, la somma di tali voti è divisa per il numero di seggi moltiplicato per due. L'aggiunta dei voti non espressi fa innalzare il valore della maggioranza assoluta, che, nelle elezioni del 2017, equivaleva al 50,13 per cento delle schede valide. Questo sistema di assegnazione dei seggi, seppur formulato in modo diverso, corrisponde sostanzialmente a quello dei Cantoni di NW, BS e VD del primo gruppo di Cantoni. Questi Cantoni includono anche le schede bianche nel calcolo per la determinazione del valore della maggioranza assoluta.

Come abbiamo già indicato, in tutti i Cantoni il Governo è eletto in un circondario unico. In alcuni Cantoni ci sono tuttavia delle particolarità per consentire o agevolare una ripartizione regionale nell'attribuzione dei seggi. Nel Cantone di Berna un seggio è garantito al Giura Bernese (art. 85 cpv. 2 Cost./BE). Nel Cantone di Uri non possono provenire dallo stesso Comune più di tre membri. Nel Cantone del Vallese vi deve essere almeno un membro proveniente da ciascuna delle tre regioni del Cantone ma non vi può essere più di un membro proveniente dal medesimo distretto (vi sono 13 distretti) (art. 52 cpv. 2 e 3 Cost./VS).

Nella Confederazione il Consiglio federale non è eletto dal popolo ma dall'Assemblea federale. Si tratta del modo di elezione del Governo in vigore anche in Ticino fino al 1892. Nell'ambito dei lavori sulla revisione totale della Costituzione cantonale l'elezione del Consiglio di Stato da parte del Gran Consiglio era stata presentata quale variante «*estrema*», comunque nella piena consapevolezza «*che una riforma del genere rappresenterebbe una gravissima limitazione dei diritti popolari*» (rapporto, n. 67.5 pag. 194-195). Una tale proposta, che toglierebbe ai cittadini la possibilità di eleggere direttamente il Governo, oggi non sarebbe attuabile perché priverebbe gli elettori di un elemento fondamentale e acquisito della democrazia diretta. Il contesto dell'elezione del Consiglio federale è diverso perché in quell'elezione occorre tenere conto di molti aspetti tra i quali la rappresentanza equilibrata delle diverse regioni e delle componenti linguistiche del Paese (art. 176 cpv. 4 Cost.).

2. Elezione del Parlamento

I parlamenti cantonali sono perlopiù eletti in circondari elettorali. Solo nel Cantone Ticino e nel Cantone di Ginevra il Gran Consiglio è eletto in un circondario unico (art. 58 cpv. 1 Cost./TI; art. 54 cpv. 1 Cost./GE). Negli altri Cantoni il territorio è invece diviso in circoscrizioni elettorali e gli elettori di ciascuna circoscrizione possono votare e eleggere solo i candidati presenti nel proprio circondario.

Il Gran Consiglio è eletto con il sistema proporzionale in ventuno Cantoni (ZH, BE, LU, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BL, SH, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU). In due Cantoni (GR, AI) esso è eletto con il sistema maggioritario, anche laddove vi sono circondari grandi (per esempio, nella circoscrizione corrispondente al Comune di Coira vi sono venti seggi attribuiti con il sistema maggioritario). In tre Cantoni sono applicati in modo parallelo sia il sistema proporzionale, sia quello maggioritario: UR (sistema proporzionale nelle circoscrizioni con tre o più deputati e maggioritario in quelle con uno o due deputati; art. 88 cpv. 1 Cost./UR) e BS (maggioritario a un turno nella circoscrizione con un deputato) a dipendenza delle dimensioni del circondario (ANDREAS AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Berna 2016, n. 149 e 153); AR vige il sistema maggioritario ma i Comuni (i quali costituiscono i circondari elettorali) possono optare per il sistema proporzionale (per esempio, il Comune di Herisau che dispone di 18 deputati). Il sistema maggioritario non è applicato solo in circoscrizioni uninominali ma anche in circondari che possono designare un numero elevato di deputati (AUER, n. 1144).

V. ALCUNE CARATTERISTICHE DEI SISTEMI MAGGIORITARI

Il sistema maggioritario può presentarsi in forme diverse. Esponiamo in modo sommario alcune caratteristiche che modellano le varie impostazioni di sistema elettorale maggioritario.

1. Sistema a turno unico o sistema a due turni

In un sistema maggioritario a turno unico sono eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti, indipendentemente dalla proporzione del loro numero rispetto a quello delle schede valide o dei voti validi. Non vi è un quorum da raggiungere per l'assegnazione del seggio. In un sistema maggioritario a due turni, l'elezione al primo turno riesce solo al candidato che raggiunge un determinato numero di voti. Se non sono stati assegnati tutti i seggi al primo turno, quelli rimanenti sono attribuiti al secondo turno. Il valore della maggioranza assoluta per l'elezione già al primo turno può essere fissato liberamente. Occorre tuttavia essere consapevoli che più è elevata la soglia della maggioranza assoluta, più è probabile un secondo turno. Per contro, riducendo tale soglia aumenta la probabilità che un numero maggiore di candidati rispetto ai seggi da assegnare ottenga la maggioranza assoluta. Questi candidati non possono essere eletti poiché in sovrannumero: essi non sono eletti (e non hanno alcun diritto di subingresso).

2. Sistema uninominale o sistema plurinominale

I sistemi uninominali sono generalmente adottati solo per l'elezione del Parlamento e non per quella del Governo. In tali sistemi, il territorio è diviso in circoscrizioni elettorali in cui ogni circondario elegge un deputato. Nei sistemi plurinominali ciascuna circoscrizione elegge un numero definito di deputati.

In particolare nel caso di circondari elettorali che eleggono il medesimo numero di deputati, una delle difficoltà maggiori consiste nel fissare i circondari in modo equilibrato per numero di iscritti nel catalogo elettorale. Occorre inoltre evitare di stabilire tali circondari con confini tortuosi con l'intento di favorire l'uno o l'altro gruppo politico («*gerrymandering*»). Come dimostra l'esperienza in altri Stati, la definizione dei collegi elettorali può dare adito a discussioni e controversie. In un territorio piccolo come quello del Cantone Ticino vi sono inoltre difficoltà ulteriori: Sulla base della popolazione permanente residente al 31 dicembre 2015 (351'946 persone) si dovrebbe attribuire un seggio del Gran Consiglio ogni 3'911 abitanti. Una divisione equa non può essere attuata a meno di scorporare parti di comuni o di dividerli in più parti. Questa procedura incontrerebbe una serie di problemi pratici e di attuazione. Quale alternativa, si potrebbe introdurre dei circondari plurinominali, per esempio, sulla base dei distretti. I Cantoni che dividono il territorio in più circondari ripartiscono i seggi perlopiù nel modo simile a quello della Confederazione per il Consiglio nazionale.

Qualora si intendano usare i medesimi criteri e fare capo ai dieci circondari elettorali attuali, la ripartizione dei seggi sarebbe quella indicata nella tabella seguente. La tabella riporta anche il numero di candidati eletti a dipendenza del circondario di domicilio (senza considerare i subingressi intervenuti) nell'elezione del Gran Consiglio del 19 aprile 2015.

	Circondario	Popolazione permanente residente al 31 dicembre 2015	Seggi ripartiti in modo proporzionale alla popolazione	Seggi effettivamente attribuiti nell'elezione del 19 aprile 2015
Circondario 1	Mendrisio	51'183	13	13
Circondario 2	Lugano (comune)	63'583	16	20
Circondario 3	Lugano (Vezia, Capriasca, Taverne)	45'952	12	8
Circondario 4	Lugano (Agnò, Magliasina, Sessa, Breno, Ceresio, Paradiso)	41'987	11	6
Circondario 5	Locarno	63'688	16	16
Circondario 6	Vallemaggia	5'984	2	3
Circondario 7	Bellinzona	51'422	13	16
Circondario 8	Riviera	13'090	3	2
Circondario 9	Blenio	5'714	2	3
Circondario 10	Leventina	9'343	2	3

La ripartizione dei seggi sulla base di circondari elettorali può essere attuata anche nel sistema proporzionale. Ad eccezione di TI e GE, tutti i Cantoni che adottano il sistema proporzionale nell'elezione del Parlamento dividono il territorio in circoscrizioni elettorali di varie dimensioni.

3. Circondari elettorali

Dall'introduzione dell'elezione popolare del Governo ticinese, questo è sempre stato eletto in un circondario unico. Non ci risulta che una divisione del Cantone in circondari elettorali per l'elezione del Governo sia mai stata presa seriamente in considerazione. Il rapporto della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale sottolinea che, dall'introduzione dell'elezione popolare nel 1892, il Governo è sempre stato eletto in un circondario unico e che «*un sistema diverso sarebbe politicamente assurdo*» (rapporto, n. 67.4 pag. 193). Il messaggio n. 4341 ha considerato quale eventualità «*del tutto remota*» l'adozione di un sistema plurinomiale in cui il Cantone è diviso in cinque circondari elettorali, ognuno dei quali eleggerebbe un membro del Governo (messaggio n. 4341, commento all'art. 67 n. 2.2 pag. 103). Di questa ipotesi non si è più fatto cenno nel rapporto n. 4341R. Per dare un valore equivalente al voto di ogni elettore, è necessario che i circondari siano il più possibile omogenei: una divisione su base distrettuale non consentirebbe di garantire l'omogeneità richiesta. Occorre quindi effettuare una divisione che non tenga conto solo dei distretti. Inoltre, a dipendenza dell'evoluzione della popolazione nelle varie regioni del Cantone, c'è il rischio che ad ogni elezione alcuni Comuni debbano essere spostati di comprensorio. Inoltre, sarebbe opportuno allineare i confini di questi comprensori con quelli degli eventuali circondari per l'elezione del Parlamento.

4. Candidature

Nei 24 Cantoni che applicano il sistema maggioritario (senza considerare AI, che elegge il Governo mediante la *Landsgemeinde*) al primo turno dell'elezione più recente vi erano 280 candidati per 142 seggi a disposizione. Si riscontra quindi un rapporto di due candidati per seggio da occupare. In Ticino nell'elezione del 2015 vi erano invece circa otto candidati per seggio (41 candidati su dieci liste per cinque seggi); si tratta di dati costanti: tra il 1991 e il 2015 il numero di candidati è variato tra 36 e 47, per una media di 40,6 candidati e quello delle liste tra 8 e 12 per una media di dieci liste. A titolo di paragone,

anche nell'ultima elezione con il sistema proporzionale del Governo nel Cantone di Zugo nel 2010 vi era un numero di candidati superiore a quello usuale nei sistemi maggioritari: vi erano infatti 21 candidati su cinque liste. Nelle elezioni del 2014 il numero di candidati è sceso a dieci per cinque seggi. Nelle elezioni con il sistema maggioritario si manifestano dinamiche elettorali diverse e pertanto i partiti politici adottano altre strategie elettorali. Queste portano in genere a presentare un numero minore di candidati per evitare la dispersione di voti. Pertanto, aumenta il peso delle designazioni dei partiti politici e si riducono nel contempo le possibilità di scelta degli elettori.

5. Quorum per il diritto di partecipare al secondo turno

In alcuni Cantoni vi è un quorum che esclude dal secondo turno il candidato che non ha raggiunto un determinato numero di voti. Nel Cantone Ticino è ammesso al secondo turno solo il candidato che nel primo turno ottiene un numero di voti superiore al cinque per cento delle schede valide (art. 106 cpv. 2 **LEDP**). Il quorum per l'accesso al secondo turno è stato introdotto nel 1990 per l'elezione dei due deputati al Consiglio degli Stati ed esteso a tutte le elezioni con il sistema maggioritario nel 1998.

6. Ammissibilità di ulteriori candidati al secondo turno

In diversi Cantoni al secondo turno possono essere candidate anche persone che non hanno partecipato al primo turno. In altri Cantoni, tra i quali il Cantone Ticino, al secondo turno possono partecipare solo coloro che figuravano quali candidati già al primo turno.

7. Subingresso

Nel sistema maggioritario, non vi sono subentranti. Di conseguenza, ogni volta che vi è una vacanza, occorre indire un'elezione complementare. Nel caso del Gran Consiglio in particolare, nel corso della legislatura vi sarebbero verosimilmente parecchi avvicendamenti che comporterebbero l'organizzazione di un'elezione qualora vi fossero più candidati per il medesimo seggio.

8. Costi

Seppur si tratti di un aspetto secondario rispetto all'importanza della definizione del modo di designazione delle autorità cantonali supreme, va rilevato che il sistema maggioritario (in particolare nella variante a due turni a dipendenza anche di come viene fissato il valore della maggioranza assoluta) ha spesso come conseguenza la ripetizione delle operazioni di voto per assegnare i seggi non attribuiti al primo turno.

Inoltre, nel sistema maggioritario non vi sono subentranti: in caso di vacanza di una carica, occorre indire un'elezione complementare. L'organizzazione di un secondo turno o di un'elezione complementare comporta ulteriori costi per il Cantone e per i Comuni. Nel sistema proporzionale invece l'elezione ha luogo in un turno unico e nelle cariche vacanti subentrano i candidati secondo la graduatoria dei candidati non eletti.

VI. COMPATIBILITÀ DEL SISTEMA MAGGIORITARIO CON LA DEMOCRAZIA DIRETTA

In generale, il sistema maggioritario è senz'altro compatibile con la democrazia diretta. D'altronde, negli altri Cantoni i due istituti coesistono nonostante il Governo sia eletto con il sistema maggioritario.

L'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale stabilisce che la costituzione cantonale deve essere approvata dal Popolo e che deve poter essere riveduta se richiesto dalla maggioranza del Popolo. Questa disposizione impone pertanto ai Cantoni di istituire il referendum obbligatorio per le modificazioni costituzionali e di istituire il diritto di iniziativa popolare costituzionale. Questi diritti popolari non possono pertanto essere soppressi, nemmeno nell'ambito di una riorganizzazione o del rafforzamento del potere esecutivo nell'organizzazione dello Stato.

Maggiore libertà è concessa riguardo alle iniziative e ai referendum in materia legislativa. Una restrizione della facoltà di presentare domande di iniziativa legislativa verrebbe probabilmente aggirata presentando la medesima proposta sotto forma di iniziativa costituzionale. Anche un testo legislativo non condiviso, se è impedita la presentazione di un referendum facoltativo, potrebbe essere messo in discussione mediante una modificazione costituzionale che supera il testo legislativo. Occorre pertanto esercitare una certa prudenza prima di modificare l'impostazione dei diritti popolari di cui, peraltro, i cittadini fanno un uso regolare.

Già il gruppo di lavoro del 2004 aveva espresso l'opinione che il passaggio a un sistema maggioritario non dovrebbe portare a restringere o addirittura ad abolire il diritto di iniziativa (legislativa) e di referendum (legislativo) (rapporto gruppo di lavoro 2004, n. 52 pag. 50-52). Il rapporto sottolineava che all'opposizione devono poter essere lasciati gli strumenti per svolgere la sua funzione di controllo sulla maggioranza. Per le stesse ragioni, a suo avviso occorre mantenere anche l'istituto della domanda di revoca del Consiglio di Stato (semmai prevedendo che in caso di revoca approvata dal popolo, anche il Gran Consiglio viene rieletto) (rapporto gruppo di lavoro 2004, n. 53 pag. 52). La revoca del Governo è possibile in sei Cantoni (BE, UR, SO, SH, TG, TI); in Ticino è stata introdotta nel 1892 con il passaggio dall'elezione parlamentare a quella popolare del Consiglio di Stato.

Il gruppo di lavoro del 2004 ha anche reputato auspicabile introdurre nella Costituzione un quorum del cinquanta per cento per la validità delle decisioni popolari. In Svizzera non vi sono quorum di questo genere e i cittadini riconoscono la legittimità dei risultati delle votazioni anche quando il tasso di partecipazione è inferiore al trenta per cento degli aventi diritto di voto (AUER, n. 906 pag. 376). Il tasso di partecipazione è influenzato in modo determinante dagli oggetti posti in votazione cantonale e dagli abbinamenti con votazioni sugli altri livelli istituzionali (votazioni federali e comunali).

Dalla votazione del 14 dicembre 1997 sulla nuova Costituzione cantonale ad oggi vi sono stati 33 giorni di votazioni cantonali nei quali sono stati sottoposti al voto 74 quesiti (senza considerare le domande eventuali nel caso di votazione contemporanea su un'iniziativa popolare e il suo controprogetto). Solo in 5 giorni per 9 oggetti vi è stata una partecipazione superiore al 50 per cento degli iscritti nel catalogo. Addirittura alla votazione sulla nuova Costituzione cantonale (che non era abbinata ad altri oggetti cantonali o federali) ha partecipato solo il 27,6 per cento degli iscritti in catalogo ed è stata approvata solo dal 21,0 per cento degli iscritti nel catalogo elettorale. Da quella votazione, solo gli oggetti sottoposti al voto il 14 settembre 2003 hanno avuto un tasso di partecipazione inferiore. In alcuni di questi casi la forte partecipazione dipendeva anche

dai temi federali. Il raggiungimento del quorum sarebbe dunque fortemente influenzato dai temi posti in votazione sia a livello cantonale, sia a livello federale. Non sarebbe pertanto equo far dipendere l'approvazione di un oggetto anche dal raggiungimento di un numero minimo di votanti.

VII. CONSEGUENZE DELL'APPLICAZIONE DEL SISTEMA MAGGIORITARIO

È estremamente difficile predire quali saranno le conseguenze di un cambiamento di sistema. Occorre tuttavia rilevare che negli altri Cantoni, nonostante il sistema maggioritario nell'elezione del Governo, all'atto pratico si riscontra generalmente una tendenza alla «*proporzionalizzazione*» nell'attribuzione delle cariche (rapporto, n. 67.2 pag. 191-192; messaggio n. 4341, commento all'art. 67 n. 4 pag. 104). Viene inoltre rafforzata la posizione delle strutture di partito nel designare i candidati a scapito della possibilità di scelta degli elettori. Infatti, sulla base delle esperienze negli altri Cantoni, è verosimile che i partiti politici ticinesi con maggior seguito presentino al massimo un paio di candidati e gli altri partiti non più di uno. La scelta dei possibili candidati eletti viene così demandata in misura maggiore alle strutture di partito, riducendo le possibilità di scelta degli elettori. D'altronde, occorre rilevare che in Svizzera il Parlamento è perlopiù eletto con il sistema proporzionale: di conseguenza è poco probabile una modificazione del panorama partitico cantonale, come d'altronde dimostra la presenza dei partiti negli altri Cantoni. Anche l'elezione del Consiglio nazionale si svolge su base proporzionale e questo si ripercuote anche sull'elezione del Consiglio federale che, seppur eletto dall'Assemblea federale con un sistema maggioritario, tiene però conto dei rapporti di forza dei quattro partiti maggiori («*formula magica*»). A livello numerico i due gruppi più numerosi (seppur non vicini ideologicamente) avrebbero i numeri per eleggere tutti i membri del Governo federale, mentre qualsiasi combinazione di tre gruppi parlamentari (tra i quattro maggiori) avrebbe agevolmente la maggioranza assoluta dei seggi. Il passaggio a un vero sistema maggioritario non solo nella formulazione delle norme ma anche nella sua attuazione presupporrebbe l'introduzione del sistema maggioritario nei vari livelli politici. Questo non dipenderebbe quindi solo dall'impostazione istituzionale decisa nel nostro Cantone. Inoltre, come dimostrano esempi di altri Stati, le norme maggioritarie – in particolare in tempi recenti – non necessariamente portano a un miglioramento della governabilità o alla costituzione di due blocchi contrapposti che si alternano nei ruoli di maggioranza e opposizione.

In conclusione, per le ragioni esposte, riteniamo evasa la mozione.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori Deputati, l'espressione della massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: Mozione 22 settembre 2015

MOZIONE

Quale maggioritario e quali conseguenze?

del 22 settembre 2015

Più volte negli scorsi anni si è discusso dell'eventualità di un passaggio al sistema maggioritario per le elezioni cantonali ticinesi. Ritenuto che i tempi non fossero maturi, il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio si sono più volte espressi negativamente. Tuttavia, considerate le crescenti preoccupazioni in merito alla capacità del governo e del parlamento di riuscire a realizzare i progetti necessari per porre su basi solide il futuro del Cantone, negli ultimi tempi l'ipotesi di un sistema maggioritario, per il governo ed eventualmente per il parlamento, è tornata di attualità. Teniamo conto che solo il Ticino dispone, fra tutti i cantoni svizzeri, di un governo eletto con il sistema proporzionale. Non è ancora però chiaro quale potrebbe essere la soluzione più appropriata e quali conseguenze potrebbe comportare nel Cantone.

Pertanto con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato di:

1. procedere ad una valutazione dei diversi sistemi maggioritari, in particolare quelli già presenti negli altri cantoni, ma anche altre opzioni;
2. distinguere le elezioni del Consiglio di Stato e quelle del Gran Consiglio, con i possibili scenari;
3. valutare la compatibilità del maggioritario con la democrazia diretta;
4. approfondire le conseguenze del cambiamento tenuto conto delle specificità politiche e culturali del Cantone Ticino.

Ritenuto che l'insieme degli aspetti menzionati richiede l'intervento di specialisti, e considerato che il Cantone dispone già, per il tramite dell'Università di Losanna, di un Osservatorio politico che da anni studia la politica ticinese, si auspica che una prima valutazione di carattere scientifico sia attribuita allo stesso, senza costi aggiuntivi ma nell'ambito del budget che viene già versato, fatte salve quindi le valutazioni di natura politica spettanti al Lodevole Consiglio di Stato e al Gran Consiglio.

Fiorenzo Dadò e Alex Farinelli