

OSCAR MAZZOLENI
UNIVERSITÀ DI LOSANNA

VERSO UNA RIFORMA DEL SISTEMA PER L'ELEZIONE DI GOVERNO E PARLAMENTO CANTONALI?



CONSIDERAZIONI GENERALI

BREVE DEFINIZIONE DEL SISTEMA ELETTORALE

Il sistema elettorale è un meccanismo composito che trasforma i voti in seggi. La diversità del meccanismo comporta una diversa distribuzione dei seggi.

Tuttavia, nessun sistema elettorale, e di conseguenza la legge che lo definisce, può prescindere dai risultati elettorali.

Il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi non può intervenire sui voti espressi dagli elettori. Esso può soltanto usare metodi diversi per convertirli in seggi.

Esempio: Se il sistema tende a una tripolarità (sinistra, centro, destra) in cui il peso elettorale di ogni polo, se non simile, è perlomeno significativo, non si può pretendere che la legge elettorale neutralizzi tale configurazione. In caso contrario, esiste il rischio di un'instabilità del sistema o una riduzione della governabilità dello stesso (anche tramite il potere di veto dei referendum).

LE COMPONENTI PRINCIPALI DEI SISTEMI ELETTORALI

- 1) La **formula elettorale** (calcolo di attribuzione dei seggi in base ai voti ottenuti da ciascun/a candidato/a o lista).
- 2) La **taglia dei circondari** (numero di seggi da assegnare).
- 3) L'esistenza o meno di una **soglia di sbarramento**.
- 4) Il **numero di partiti e di candidati** in lizza.
- 5) La possibilità di realizzare delle **congiunzioni elettorali**.
- 6) L'esistenza del **panachage** e/o della **livragazione**.

PROPORZIONALE E MAGGIORITARIO: UNA DIVERSA FORMULA ELETTORALE

Nella trasformazione dei voti in seggi, il sistema maggioritario e quello proporzionale si distinguono per il ricorso a una diversa formula elettorale:

- **Sistema elettorale proporzionale:** l'assegnazione dei seggi avviene in circoscrizioni elettorali plurinominali; i seggi sono ripartiti fra le varie liste in proporzione ai voti ottenuti → l'obiettivo è di assicurare la più grande **rappresentatività**.
- **Sistema elettorale maggioritario:** i seggi sono assegnati al/la candidato/a o ai/alle candidati/e che ottiene/ottengono più voti → l'obiettivo è di assicurare la più grande **governabilità**.
- **Sistema elettorale misto:** i seggi sono assegnati ricorrendo, secondo il circoscrizionale elettorale, al sistema proporzionale o a quello maggioritario.

TIPI DI PROPORZIONALE

- Formula elettorale (metodo del quoziente o delle migliori medie).
- In genere, più seggi per ciascuna circoscrizione (più le circoscrizioni sono piccoli più si riduce il tasso di proporzionalità, vedi elezioni del Consiglio nazionale CH).
- Soglie di sbarramento esplicite o implicite.
- Numero più o meno ampio di candidati/e.
- Liste bloccate o liste aperte (con voto preferenziale, panachage, livragazione, cumulo).
- Esistenza o meno di « premio di maggioranza » (numero fisso di seggi per la lista che ottiene la maggioranza relativa).

PROPORZIONALE

METODO DEL QUOZIENTE

Si stabilisce un quoziente elettorale che sarà il costo di un seggio in termini di voti, e si vede quante volte il suddetto quoziente entra nel totale dei voti che una lista ha preso in un circondario. I seggi non assegnati con le parti intere del quoziente vanno alle liste che avranno i resti più alti.

- **Quoziente Hare (o Naturale):** si divide il totale dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare nel circondario **(utilizzato attualmente per l'elezione del Gran Consiglio ticinese)**
- **Quoziente Hagenbach-Bischoff:** si divide il totale dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare nel circondario più uno **(utilizzato attualmente per l'elezione del Consiglio di Stato ticinese)**
- **Quoziente Imperiali:** si divide il totale dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare nel circondario più due.
- **Quoziente Droop:** si divide il totale dei voti validi per il numero dei seggi da assegnare circondario più uno e al tutto si aggiunge un'unità.

I metodi più utilizzati sono Hare e Hagenbach-Bischoff. Passando da Hare ad Hagenbach-Bischoff ad Imperiali, si riducono i resti e i seggi da assegnare in base a questi, favorendo in misura crescente le liste più votate; con il metodo Droop invece, si ottengono risultati pressoché identici all'Hare.

PROPORZIONALE *METODO DELLE MIGLIORI MEDIE*

Si dividono i voti totali di ciascuna lista di candidati/e in un circondario per una serie di coefficienti fino al numero di seggi da assegnare nel medesimo circondario, e si assegnano i seggi alle liste in base ai risultati in ordine decrescente, fino ad esaurimento dei seggi da assegnare. La serie dei divisori è ciò che differenzia i vari metodi:

- **Metodo D'Hondt:** si dividono i totali di voti delle liste per 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, ... fino al numero di seggi da assegnare nel collegio (utilizzato fino al 1998 per l'elezione del Consiglio di Stato ticinese).
- **Metodo Sainte-Laguë:** si dividono i totali di voti delle liste per 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15,
- **Metodo belga:** si dividono i totali di voti delle liste per 1, 1.5, 2, 2.5, 3, 3.5, 4, 4.5,
- **Metodo Huntington:** si dividono i totali di voti delle liste per 1.41, 2.45, 3.46, 4.47,

TIPI DI MAGGIORITARIO

- **Maggioritario uninominale** (tanti circondari elettorali quanti sono i seggi da assegnare): il/la candidato/a che ottiene il più elevato numero di voti è eletto/a.
- **Maggioritario plurinominale**: più seggi in un singolo circondario; sono eletti tutti i candidati che ottengono il numero più elevato di voti;

Le elezioni nei diversi tipi di maggioritario possono svolgersi a un **solo turno** oppure con un **doppio turno**.

Per l'attribuzione dei seggi si può ricorrere alla **maggioranza assoluta** oppure alla **maggioranza relativa (semplice)**.

SISTEMI MISTI

- Una quota di seggi viene distribuita secondo una formula proporzionale e una quota con maggioritario (es. Premio di maggioranza).
- Piccoli circondari elettorali.
- Soglie di sbarramento esplicite più o meno alte.
- Voto preferenziale ampio (voto per le persone).
- Voto cumulato.



I SISTEMI DI ELEZIONE DI GOVERNI E PARLAMENTI CANTONALI

LE ELEZIONI DEI GOVERNI CANTONALI

TRATTI PRINCIPALI

- Elezione diretta del governo.
- Sistema maggioritario (eccetto nel Canton Ticino).
- Assenza di responsabilità formale dell'esecutivo nei confronti del legislativo (assenza voto di fiducia).
- Ampio uso del panachage.
- Debole disciplina di partito.
- Importanza dei diritti referendari.

LE ELEZIONI DEI GOVERNI CANTONALI

LE DIVERSITÀ DEI SISTEMI MAGGIORITARI

- **5 seggi** (in 14 cantoni, tra i quali AG, BL, GR, LU e TI) o **7 seggi** (in 12 cantoni, tra i quali BE, BS, GE, VD e ZH)
- **Un solo circondario**, ma in alcuni casi si limita il numero di consiglieri di Stato domiciliati nella stessa parte del cantone (Uri, Vaud fino al 1997) oppure si prevede che ogni grande regione del cantone abbia un proprio consigliere (Vallese).
- Secondo turno: **in genere non ci sono soglie d'accesso**, ad eccezione di FR e VD, che come in Ticino per l'elezione al Consiglio degli Stati, prevedono un quorum del 5% dei voti validi al primo turno per avere il diritto di partecipare al secondo turno.
- **Libertà di scelta dell'elettore**: panachage, scheda senza intestazione, livragazione, voto a persone non candidate.

LE ELEZIONI DEI PARLAMENTI CANTONALI

- La maggior parte dei Cantoni (22) elegge il proprio Parlamento secondo il **sistema proporzionale**: ripartisce i seggi nel Parlamento cantonale innanzitutto tra i partiti, proporzionalmente al numero dei loro elettori. Soltanto in un secondo momento stabilisce i singoli eletti.
- I parlamenti cantonali di AI e GR sono eletti con il sistema maggioritario, mentre quelli di AR e UR sono eletti con un sistema misto.
- Tra i sistemi proporzionali, la metà dei Cantoni (13) applica la procedura di ripartizione dei mandati secondo il metodo Hagenbach-Bischoff.
- In 11 cantoni esiste la possibilità di effettuare delle congiunzioni di lista.
- In 8 cantoni esiste una soglia di sbarramento formale, dall'1% fino al 10%.



QUALE SISTEMA ELETTORALE NEL CONTESTO TICINESE?

LE PRINCIPALI RIFORME DEL SISTEMA ELETTORALE NEGLI ULTIMI 30 ANNI

- Formula proporzionale e circondario unico cantonale (con introduzione del **metodo Hagenbach-Bischoff** basato sul quoziente – già applicato nell'elezione del Consiglio nazionale – al posto del metodo d'Hondt (delle migliori medie) per l'elezione del Consiglio di Stato (1989, per cambiamento costituzionale, art. 66).
- Abolizione della formula Cattori (1997) che prevedeva che la lista che non avesse conseguito la maggioranza assoluta non poteva avere più di 2 seggi.
- Abolizione della congiunzione di lista (2002).
- Introduzione della lista senza intestazione (2007).

Oggi disponiamo di un sistema con una formula molto proporzionale e che nel contempo valorizza in modo crescente il ruolo dei/lle candidati/e.

INTERROGATIVI PER UNA POSSIBILE RIFORMA ELETTORALE INTICINO

- C'è un problema di “governabilità” e un eccesso di frammentazione nel funzionamento del governo e del parlamento?
- E' necessaria una riforma del sistema elettorale per l'elezione dell'esecutivo e del legislativo?
- Il sistema maggioritario è una possibile risposta?

ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL CAMBIAMENTO DEL SISTEMA ELETTORALE

- Un cambiamento del sistema elettorale può contribuire a “smuovere le acque” a ridare dinamicità a un sistema che sembra avvitarci su sé stesso.
- Il cambiamento comporta la ridefinizione delle “**regole del gioco**” **formali** e **informali** (legate alla cultura politica prevalente, al grado di fedeltà degli elettori, alla forza di attrazione degli avversari)
- Ogni riforma elettorale (delle regole formali) tende tuttavia a introdurre delle **trasformazioni politiche**, a corto o lungo termine, **non sempre in linea con le aspettative**, poiché interagiscono con le regole informali (modalità di campagna, culture di partito, aspettative e capacità di mobilitazione degli elettori ecc.).
- Ogni scenario “a tavolino” è quindi da considerare come un’**ipotesi di lavoro** e mai come un **effetto scontato**.

GOVERNABILITÀ DEL SISTEMA LA COLLEGIALITÀ GOVERNATIVA

- Nonostante i cambiamenti negli equilibri partitici, dal 2011 il funzionamento del governo non sembra avere perso la propria collegialità.
- Negli ultimi anni il governo, forse anche grazie al criticato dipartimentalismo (“lavorare senza pestarsi i piedi a vicenda”), ma anche a strategie interdipartimentali, è riuscito a promuovere diversi progetti ordinari e di legislatura (v. risanamento finanze).
- Il problema è stato semmai quello di riuscire a implementare molti progetti una volta deliberati dal governo.
- La collegialità è stata meno un problema rispetto alla governabilità «del sistema».

GOVERNABILITÀ DEL SISTEMA

LA FRAMMENTAZIONE

Nelle scorse legislature, ogni progetto legislativo di rilievo (preventivi dello stato, *road map*, riforma della giustizia, della polizia, della pianificazione ospedaliera, ecc.) è stato spesso frenato da logiche partitiche interne al parlamento o proprie della dialettica fra parlamento e governo. Per certi versi la capacità di governare il Paese si è indebolita per diverse ragioni:

- Riduzione del peso dei partiti con forte tradizione di governo.
- Squilibrio partitico fra governo e parlamento: il partito di maggioranza relativa nel governo non è più tale nel parlamento.
- Frammentazione crescente del parlamento: se era tradizione fare maggioranza per far passare una legge con un'intesa fra soli due gruppi parlamentari, dal 2011 è necessaria un'intesa di almeno tre gruppi.
- Indebolimento progressivo del ruolo dei partiti rispetto ai rappresentanti in governo e nel parlamento.



SCENARI PER L'ELEZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

SISTEMA DI ELEZIONE ATTUALE CON CONGIUNZIONE DI LISTE

- Per la proiezione si è tenuto conto delle congiunzioni realizzate in occasione delle elezioni per il Consiglio nazionale nell'ottobre 2019:
 - *PLR-PPD-Verdi liberali; PS-PC-I Verdi; LEGA-UDC.*

	2015		Evoluzione
	Sistema attuale	Con congiunzione liste	
	Seggi	Seggi	
LEGA	2	2	=
PLR	1	1	=
PPD	1	1	=
PS	1	1	=

	2019		Evoluzione
	Sistema attuale	Con congiunzione liste	
	Seggi	Seggi	
LEGA	2	1	-1
PLR	1	2	1
PPD	1	1	=
PS	1	1	=

SISTEMA DI ELEZIONE MAGGIORITARIO SECONDO I MODELLI GINEVRA E VAUD

Eletti al primo turno

Modello	2015			2019		
		maggioranza assoluta delle schede (bianche comprese): 68'199			maggioranza assoluta delle schede (bianche comprese): 66'097	
	Claudio Zali	LEGA	83'307	Norman Gobbi	LEGA	71'312
	Norman Gobbi	LEGA	73'540	Christian Vitta	PLR	66'819
	<i>Christian Vitta</i>	<i>PLR</i>	<i>62'241</i>	Claudio Zali	LEGA	66'689
	<i>Michele Bertini</i>	<i>PLR</i>	<i>60'733</i>	<i>Alex Farinelli</i>	<i>PLR</i>	<i>53'028</i>
	<i>Natalia Ferrara Micocci</i>	<i>PLR</i>	<i>48'262</i>	<i>Raffaele De Rosa</i>	<i>PPD</i>	<i>44'648</i>



SCENARI PER L'ELEZIONE DEL GRAN CONSIGLIO

DISTRIBUZIONE DEI SEGGI CON SISTEMA DI ELEZIONE ATTUALE CON CONGIUNZIONE DI LISTE E/O SOGLIA DI SBARRAMENTO

- Per le proiezioni con le congiunzioni si sono tenute conto di quelle realizzate in occasione delle elezioni per il Consiglio nazionale nell'ottobre 2019:
 - *PLR-PPD-Verdi liberali; PS-PC-I Verdi; LEGA-UDC.*

	 (elezioni aprile 2019)	Sistema attuale con soglia di sbarramento al 3% (o al 5%)	Differenza	Sistema con congiunzione liste (modello CN 2019)	Differenza	Sistema attuale con congiunzione liste e soglia di sbarramento al 3% (o al 5%)	Differenza
PLR	23	25	2	24	1	25	2
PPD	16	17	1	17	1	18	2
LEGA	18	20	2	19	1	20	2
PS	13	14	1	14	1	15	2
UDC	7	7	=	6	-1	6	-1
I Verdi	6	7	1	6	=	6	=
MPS	3	0	-3	2	-1	0	-3
Più Donne	2	0	-2	1	-1	0	-2
PC	2	0	-2	1	-1	0	-2

DISTRIBUZIONE DEI SEGGI CON SISTEMA DI ELEZIONE DEI CANTONI GE, GR, VD, ZH

- Il **modello ginevrino** si basa su un sistema proporzionale a circondario unico, con congiunzione di liste e quorum del 7%.
- Il **modello grigionese** si basa su un sistema maggioritario a due turni, con elezione per circondari elettorali.
- Il **modello vodese** si basa su un sistema proporzionale, con elezione per circondari elettorali, congiunzione di liste e quorum del 5%.
- Il **modello zurighese** si basa su un sistema proporzionale, con elezione per circondari elettorali, senza congiunzione di liste e quorum del 5%.
- Per le proiezioni con le congiunzioni si sono tenute conto di quelle realizzate in occasione delle elezioni per il Consiglio nazionale nell'ottobre 2019: *PLR-PPD-Verdi liberali*; *PS-PC-I Verdi*; *LEGA-UDC*.

	 (elezioni aprile 2019)		Differenza		Differenza		Differenza		Differenza
PLR	23	30	+7	39	+16	24	+1	25	+2
PPD	16	20	+4	23	+7	17	+1	20	+4
LEGA	18	23	+5	14	-4	21	+3	19	+1
PS	13	17	+4	7	-6	14	+1	14	+1
UDC	7	0	-7	4	-3	8	+1	6	-1
I Verdi	6	0	-6	2	-4	6	=	6	=
MPS	3	0	-3	1	-2	0	-3	0	-3
Più Donne	2	0	-2	0	-2	0	-2	0	-2
PC	2	0	-2	0	-2	0	-2	0	-2

CONCLUSIONI

- Se si ritiene che esiste un problema di governabilità non risolvibile con spostamenti di voti fra partiti a corto-medio termine, occorre riflettere a modifiche in senso meno proporzionale dell'elezione del governo e ev. del parlamento;
- Un nuovo sistema non è una panacea: ogni cambiamento di regole formali deve fare i conti con le regole informali prevalenti e... a regole formali valide in altre arene (es. democrazia diretta)
- Un cambiamento di sistema elettorale, per essere accettato ha come premesso un'ampia coalizione a favore e una debole a sfavore (che non avrà maggioranza a caso di cambiamento costituzionale davanti al responso popolare);