



Berna, 21 agosto 2013

## **Sistemi elettorali proporzionali a confronto; rapporto della Cancelleria federale**

### **1. Antefatti**

In risposta alla mozione Frehner (12.3050) «Elezioni per il rinnovo del Parlamento. Vietare le congiunzioni di liste» e alla mozione del Gruppo liberale-radicalo (12.3374) «Prendere sul serio la volontà degli elettori. Abolire le congiunzioni di liste interpartitiche», il Consiglio federale doveva esprimersi in merito alla richiesta di una modifica legislativa che non avrebbe più consentito le congiunzioni di liste fra i partiti nelle elezioni del Consiglio nazionale. Le congiunzioni di liste all'interno dello stesso partito (congiunzioni di liste femminili e di liste maschili, del partito dei giovani con il partito nazionale ecc.) dovrebbero tuttavia continuare a essere possibili. Nelle loro motivazioni, gli autori delle mozioni menzionano la problematica relativa a una tendenza sempre più marcata dei partiti a congiungersi in liste per motivi strategici elettorali e non per affinità programmatiche. Sono inoltre criticati l'inconsapevolezza degli elettori riguardo agli effettivi beneficiari dei loro voti e, in particolare, il fatto che, a causa di nefaste alleanze opportunistiche, partiti sostenuti da uno scarso elettorato possano in definitiva sottrarre un seggio a partiti che annoverano l'appoggio di una cerchia di elettori più vasta. In questo modo la volontà dell'elettorato è falsata ed è per questa ragione che occorre vietare le congiunzioni di liste.

Riferendosi al costante aumento di congiunzioni di liste, il Consiglio federale ha spiegato nei suoi pareri che questa prassi è in uso da decenni nel quadro della vigente procedura di attribuzione di seggi secondo il metodo Hagenbach-Bischoff. Le congiunzioni di liste permettono in particolare a piccoli partiti di compensare gli svantaggi sistemici che possono verificarsi soprattutto in piccoli circondari elettorali con pochi mandati. Ritenendo che un divieto di congiunzioni di liste curerebbe unicamente un sintomo di tale problematica senza riuscire a eliminare le distorsioni derivanti dalle diverse dimensioni dei circondari elettorali, il Consiglio federale ha respinto la modifica dell'articolo 31 capoverso 1 della legge federale sui diritti politici (LDP) e proposto di non accogliere le mozioni.

#### **1.1 Mandato del Consiglio federale**

Nel rispondere agli interventi parlamentari, il Consiglio federale ha colto l'occasione per affidare alla Cancelleria federale l'incarico di redigere un rapporto riguardante il dibattito in corso sui vantaggi e sugli svantaggi dei diversi sistemi elettorali.

Qui di seguito sarà illustrata dapprima la vigente procedura di attribuzione dei mandati, cui seguirà un raffronto giuridico tra il metodo Hagenbach-Bischoff e il sistema doppio Pukelsheim (cfr. n. 2). Saranno oggetto di analisi approfondita gli effetti di distorsione (cfr. n. 2.2-2.5), la conseguente giurisprudenza del Tribunale federale (cfr. n. 2.7.2) e le relative ripercussioni sulle procedure elettorali cantonali (cfr. n. 2.7.2 e 2.8). In una digressione verranno quindi illustrate le congiunzioni di liste e raffrontati i relativi vantaggi e svantaggi (cfr. n. 3). A conclusione del rapporto seguirà una breve panoramica delle tendenze in atto (cfr. n. 4).



## 1.2 Confronto fra i sistemi elettorali maggioritario e proporzionale

L'elezione di un Parlamento ha luogo perlopiù secondo i sistemi maggioritario o proporzionale.<sup>1</sup>

Nel sistema maggioritario l'elezione ha luogo in base a una maggioranza relativa o assoluta dei voti raccolti da un candidato all'interno di un circondario elettorale. Ad esempio, la camera bassa del Parlamento del Regno Unito è eletta in collegi a elezione uninominale secondo il sistema maggioritario con maggioranza relativa (first-past-the-post).<sup>2</sup> In Francia, l'Assemblea nazionale è eletta secondo il sistema maggioritario in due turni d'elezione: al primo turno con la maggioranza assoluta e al secondo turno con la maggioranza relativa.

Nell'elezione secondo il sistema proporzionale, invece, gli elettori danno il loro voto alla lista di un gruppo o di un partito candidato. I mandati sono quindi ripartiti fra le diverse liste in funzione dei voti raccolti rispetto al totale dei voti validi. Soltanto in una seconda fase, i singoli candidati delle liste vincenti sono eletti a deputati parlamentari in base ai loro risultati individuali (cfr. n. 2.1).

In Svizzera gli articoli 149 e 150 della Costituzione federale (Cost.) pongono le basi per la composizione e l'elezione dell'Assemblea federale. Il Consiglio nazionale si compone di 200 rappresentanti del Popolo (art. 149 cpv. 1 Cost.), eletti ogni quattro anni dal Popolo a suffragio diretto (art. 149 cpv. 2 Cost.). Ogni Cantone forma un circondario elettorale (art. 149 cpv. 3 Cost.). Il Consiglio degli Stati si compone di 46 deputati dei Cantoni, eletti definitivamente secondo il diritto cantonale. Oggi la maggioranza dei Cantoni elegge i suoi rappresentanti secondo il sistema maggioritario. Le uniche eccezioni sono costituite dai Cantoni del Giura e di Neuchâtel che applicano invece il sistema proporzionale.

## 1.3 Elezioni del Consiglio nazionale con il sistema proporzionale secondo Hagenbach-Bischoff

Qui di seguito sarà esaminata l'elezione del Consiglio nazionale. Dal suo rinnovo integrale nel 1919, tale elezione ha luogo nei Cantoni con più di un seggio mediante il sistema proporzionale (art. 149 cpv. 2 Cost. in combinato disposto con l'art. 21 segg. LDP).<sup>3</sup> La ripartizione dei mandati sulle liste è disciplinata dagli articoli 40 e 41 LDP. Il sistema matematico applicato per l'elezione del Consiglio nazionale si rifà al fisico svizzero Eduard Hagenbach-Bischoff (1833-1910) e costituisce un algoritmo del sistema d'Hondt (cfr. n. 2.3).

Per il fatto che ogni Cantone costituisce un circondario elettorale, il sistema proporzionale non risulta applicato nell'intera Confederazione. Nei piccoli Cantoni con pochi seggi (da 2 a 8

---

<sup>1</sup> Secondo le giurisprudenze concordanti delle massime autorità giudiziarie tedesca e svizzera, le possibili combinazioni quali il sistema proporzionale personalizzato in uso in Germania con un primo voto e un secondo voto per ogni avente diritto di voto, sono ammesse soltanto in considerazione e con la delimitazione di tutti gli effetti che esso genera. Cfr. anche YVO HANGARTNER: Die Wahl kantonaler Parlamente nach dem Majorzsystem, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 106 (2005) pag. 217-233.

<sup>2</sup> Il passaggio a un sistema proporzionale auspicato dai liberaldemocratici è stato massicciamente rifiutato il 5 maggio 2011 nel Regno Unito con un afflusso alle urne del 42,1%, con 6'152'607 voti favorevoli (32,1%) e 13'013'123 voti contrari (67,9%) (cfr. [http://www.c2d.ch/detailed\\_display.php?lname=votes&table=votes&id=131005&continent=Europe&countrygeo=11443&stategeo=0&citygeo=0&level=1&recent=1](http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&id=131005&continent=Europe&countrygeo=11443&stategeo=0&citygeo=0&level=1&recent=1)).

<sup>3</sup> Le elezioni secondo il sistema proporzionale sono state introdotte contro le raccomandazioni del Consiglio federale e del Parlamento il 13 ottobre 1918 in seguito all'accettazione di un'iniziativa popolare. Molti Cantoni avevano già adottato il sistema proporzionale per le elezioni cantonali (BBl 1910 I 480-486, 1914 II 121 seg. (disponibili in ted.), FF 1918 I 799 segg.; Bericht der Studienkommission zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Wahl des Nationalrates und das Stimmrechtsalter. Berna agosto 1972, pag. 14).



seggi: SZ, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, GR, TG, TI, VS, NE, JU) il concetto di proporzionalità risulta quindi gioco forza relativizzato.

Il sistema proporzionale non riguarda i sei Cantoni con un solo seggio in Consiglio nazionale, i quali adottano il sistema maggioritario a maggioranza relativa, seppure in modo differenziato (art. 47-51 LDP). Mentre nei Cantoni di Uri, Glarona e nei due Cantoni di Appenzello tutti gli aventi diritto di voto sono eleggibili, i Cantoni di Obvaldo e Nidvaldo prevedono la possibilità dell'elezione tacita a condizione che una sola candidatura valida sia stata presentata per Cantone prima dell'elezione (art. 47 cpv. 2 LDP).

Una peculiarità svizzera è costituita dalla totale rinuncia a livello federale a un quorum legale di voti (clausola di sbarramento ad es. in Germania) che ostacola la formazione di piccoli partiti, come pure a «bonus» di seggi per il partito più forte (ad es. in Italia e in Grecia). Il sistema di concordanza si fonda sull'idea che i gruppi importanti sono rappresentati in Consiglio federale e che il Governo non dipende dalla maggioranza di un partito (o di una coalizione) all'interno del Parlamento. Nel raffronto internazionale, gli effetti di distorsione del sistema proporzionale svizzero possono in buona parte ritenersi piuttosto ridotti.

#### 1.4 Interventi parlamentari

Negli scorsi anni il Consiglio federale e il Parlamento si sono chinati a più riprese sulla concezione di un sistema elettorale per quanto possibile «equo». Al centro della discussione figuravano le questioni inerenti alle congiunzioni di liste (eliminazione delle sotto-sottocongiunzioni e catalogo di criteri per limitare la sottocongiunzione di liste con la revisione della LDP del 1995<sup>4</sup>) e alla procedura di attribuzione dei seggi. A quest'ultimo riguardo, il Consiglio federale ha avuto più volte l'opportunità di esprimere il proprio parere sul passaggio dal metodo Hagenbach-Bischoff a quello bi-proporzionale di Pukelsheim (cosiddetto «doppio Pukelsheim»). Relativi interventi parlamentari sono stati finora nettamente rifiutati, come le mozioni Minder 12.3711 «Elezione del Consiglio nazionale. Ripartizione più equa dei seggi»<sup>5</sup> e Waber 07.3884 «Elezioni 2011. Introduzione del sistema elettorale "doppio Pukelsheim", senza quorum»<sup>6</sup>, nonché l'iniziativa parlamentare Zisyadis 09.410 «Elezione del Consiglio nazionale. Sistema proporzionale»<sup>7</sup>). Il dibattito ha raggiunto il suo culmine in occasione delle deliberazioni sulla garanzia della Costituzione cantonale di Svitto.<sup>8</sup>

Una presentazione dettagliata e una valutazione delle argomentazioni giuridiche e politiche figura più avanti nel numero 2.9.

<sup>4</sup> FF 1993 III 309; Boll. uff. 1993 N 2481-2487, 1994 S 186

<sup>5</sup> Boll. uff. 2004 N 1420-1422

<sup>6</sup> Boll. uff. 2008 N 470

<sup>7</sup> Boll. uff. 2009 N 2159-2161

<sup>8</sup> Cfr. n. 2.8.3 lett. b.



## **2. Diritto comparato: Hagenbach-Bischoff, doppio Pukelsheim, Sainte-Laguë**

### **2.1 Introduzione**

Le elezioni secondo il sistema proporzionale mirano a ripartire i mandati fra le liste concorrenti dei partiti politici (di seguito partiti) secondo la forza dei voti. Ciascun partito «paga» con i voti i mandati che riceve. Le elezioni con il sistema proporzionale presuppongono l'allestimento di liste e costituiscono in tal modo anche un gioco di squadra: ciascun candidato apporta i voti ottenuti nel «paniere» di una determinata lista. I voti dei candidati contano soltanto in seconda linea, ossia quando si tratta di ripartire il numero di mandati raggiunto fra i propri candidati.

L'applicazione del sistema proporzionale puro alle elezioni del Consiglio nazionale richiederebbe che il numero dei mandati conquistati dai rispettivi partiti rifletta esattamente in maniera proporzionale il numero di voti che ciascuno di loro ha raccolto. Nel caso di 5'160'000 aventi diritto di voto e 200 mandati, la probabilità che tale condizione si verifichi è nulla. Senza eccezioni, il risultato di tutte le divisioni non sarà mai costituito da numeri pari; dopo la virgola rimarranno in buona parte frazioni di voti inutilizzabili.

Una legislatura quadriennale dura circa 1460 giorni. In teoria si potrebbe ripartire proporzionalmente su questo arco di tempo i mandati «dopo la virgola». Questa proposta non è tuttavia praticabile poiché impedirebbe una continuità dei lavori parlamentari. Un'alternativa potrebbe consistere nell'introduzione di un Parlamento di dimensioni variabili, ciò che tuttavia sarebbe realizzabile soltanto con una modifica costituzionale. Ma anche questo approccio sembra poco praticabile. Di conseguenza va constatato che, nella normativa sull'elezione del Consiglio nazionale, il periodo di legislatura fisso e il numero invariabile di seggi rendono praticamente impossibile un sistema proporzionale «puro».

### **2.2 Effetti di distorsione**

#### **2.2.1 Talune distorsioni sono inevitabili**

La rinuncia alla «proporzionalità temporale» comporta effetti di distorsione di cui occorre tener conto: un partito riceverà un po' più mandati rispetto al numero esatto che gli spetterebbe, mentre a un altro ne toccheranno di meno. Dato che la Svizzera conta 26 Cantoni (circondari elettorali) con diverso numero di abitanti e una conseguente ripartizione differenziata del numero di seggi in Consiglio nazionale, le distorsioni sono moltiplicate per 26. Se si optasse invece per un unico circondario elettorale, i Cantoni più piccoli non sarebbero più rappresentati in Consiglio nazionale, cosa che dal profilo democratico comporterebbe una distorsione federalistica.<sup>9</sup>

#### **2.2.2 Distorsioni tollerabili e distorsioni intollerabili**

Il fatto che i mandati in Consiglio nazionale siano ripartiti solo a parte intera e per un intero periodo di legislatura rendono inevitabili distorsioni proporzionali nell'elezione. Visto che non

---

<sup>9</sup> Cfr. Wahlkreiseinteilung in westlichen europäischen Demokratien, den USA und Kanada. Perizia dell'Istituto Max Planck del diritto pubblico straniero e del diritto internazionale del 27.01.1997 per la Corte costituzionale federale tedesca. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 27 (1997) pag. 633-674.



possono essere eliminate del tutto, si tratta unicamente di ridurle.<sup>10</sup> Occorre distinguere fra distorsioni «dopo la virgola» e distorsioni «prima della virgola». La fruibilità di una procedura di assegnazione dei mandati e il consenso che essa genera dipendono dalla quantità di effetti di distorsione che si verificano suo malgrado.

### **2.2.3 Distorsioni tollerabili: dopo la virgola**

Per quanto riguarda i mandati in Consiglio nazionale distribuiti a parte intera e per un intero periodo di legislatura, alle cifre dopo la virgola si applica non il sistema proporzionale bensì quello maggioritario. Tali distorsioni possono essere inevitabili. In determinate procedure di ripartizione dei seggi, quali ulteriori effetti di distorsione «dopo la virgola» si possono però anche ottenere risultati illogici, i cosiddetti paradossi: si pensi all'esempio di una lista che, pur avendo conseguito il medesimo risultato elettorale, può perdere un mandato nel caso in cui debbano essere distribuiti complessivamente più seggi oppure alla situazione in cui l'aumento o la perdita di voti di un partito comporti uno spostamento di mandati tra altri due partiti. Tali distorsioni sono inaccettabili e i sistemi elettorali che li generano non devono entrare per nulla in linea di conto.

### **2.2.4 Distorsioni intollerabili: prima della virgola**

Le cifre prima della virgola possono creare distorsioni quando un gruppo di candidati può ricevere un numero di mandati superiore a quello corrispondente alla quota da esso raggiunta arrotondata all'unità superiore, mentre un altro partito riceve meno mandati di quanti corrispondano alla sua quota arrotondata all'unità inferiore (requisito della quota, cosiddetta «Quotenbedingung»). Appare subito chiaro che le distorsioni «prima della virgola» pregiudicano maggiormente il concetto di proporzionalità di quelle «dopo la virgola».

## **2.3 Due sistemi fondamentali di attribuzione dei mandati**

Esistono due sistemi fondamentali di attribuzione proporzionale dei mandati: il sistema delle quote e il sistema dei divisori.

### **2.3.1 Sistema delle quote**

Nel sistema delle quote, a ogni gruppo viene assegnato in una prima fase il numero di mandati corrispondente alla sua percentuale di voti arrotondata all'unità inferiore. Il metodo Hare/Niemeyer da tempo in uso in Germania costituisce un esempio di sistema delle quote. I sistemi delle quote si comportano in maniera neutra in relazione alle dimensioni dei partiti politici: la quota di voti (quota percentuale dei propri voti sul numero totale dei voti) corrisponde alla quota dei mandati (quota percentuale dei propri mandati sul numero totale dei mandati). Essi rispettano quindi il requisito della quota. I sistemi delle quote non offrono però una protezione sicura da tutti i paradossi; di conseguenza tendono con il tempo a perdere il grado di accettazione presso l'elettorato e vanno perciò escluse sin dall'inizio da una riforma del sistema elettorale.

---

<sup>10</sup> L'avvicinamento alla proporzionalità pura è matematicamente descrivibile mediante sette criteri (tra cui l'esclusione di tutti i paradossi, la preferenza per gli arrotondamenti sistematici, il rispetto dei limiti fra diritto minimo e massimo). Una descrizione dettagliata e una valutazione matematica sono state svolte da MARGRIT GAUGLHOFER: Analyse der Sitzverteilungsverfahren bei Proportionalwahlen. Grösch 1988.



### 2.3.2 Sistema dei divisori

Il sistema dei divisori si basa sulla ricerca di un divisore. Il numero di voti di ogni lista diviso per questo divisore e arrotondato a un numero intero dà il numero dei mandati per il relativo partito. Oltre ad alcuni sistemi americani, rientrano nel sistema dei divisori anche il metodo d'Hondt e suoi derivati dai risultati identici (Jefferson, Hagenbach-Bischoff e Prokop), nonché i sistemi con arrotondamento standard (Webster, Sainte-Laguë e Schepers). Pur avvalendosi di un buon supporto matematico ed escludendo i paradossi, i sistemi dei divisori possono non rispettare il requisito della quota (cfr. n. 2.2.4).

I sistemi dei divisori generano due forme di vantaggi sistemici: taluni favoriscono i grandi partiti, altri quelli piccoli. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale esse pongono allo stesso modo interrogativi.

#### *a Arrotondamento sistematico all'unità superiore*

Le regole di arrotondamento vigenti in diverse procedure americane, illustrate sommariamente in questa sede, favoriscono sistematicamente i partiti più piccoli: ogni gruppo che ha raccolto un unico voto riceve automaticamente un mandato. Una regola del genere rischierebbe di invalidare il sistema proporzionale svizzero: oggi le liste depositate in ogni Cantone che applica il sistema proporzionale sono così numerose che mai un partito riuscirebbe più a raggiungere un secondo mandato in un Cantone. Nella maggioranza dei Cantoni i seggi disponibili non basterebbero a rispondere alle richieste di mandati di tutte le liste candidate. I sistemi dei divisori con arrotondamenti all'unità superiore produrrebbero pertanto distorsioni estreme della rappresentanza, favorirebbero le divisioni partitiche e minerebbero la ricerca del consenso parlamentare. Per tutti questi motivi, un'accettazione da parte dell'elettorato è del tutto improbabile.

#### *b Arrotondamento sistematico all'unità inferiore*

Mediante un arrotondamento all'unità inferiore, i sistemi d'Hondt e Hagenbach-Bischoff favoriscono invece sistematicamente anche i partiti *più grandi*, cosa che stimola le congiunzioni di liste (o anche di sottoliste). Oltre a questo loro esito indiretto, tali sistemi di attribuzione dei mandati hanno peraltro il difetto di garantire il rispetto del requisito delle quote unicamente «verso il basso»: in contrasto con la regola insita nel sistema proporzionale, una lista può ottenere più mandati di quelli corrispondenti alla sua quota arrotondata all'unità superiore; in tal modo un gruppo può guadagnare un ulteriore mandato senza aver raccolto un solo voto proprio. È quanto si è già verificato più volte nella realtà (cfr. tab. 3 colonna b ultima riga).

### 2.4 Arrotondamento standard (sistemi Sainte-Laguë, Pukelsheim)

Invece di essere divisi per 1; 2; 3 (come nel sistema d'Hondt e Hagenbach-Bischoff), i numeri dei voti sono divisi secondo il sistema Webster o Sainte-Laguë per 0,5; 1,5; 2,5; ... (in alternativa per 1; 3; 5; ... ) e i mandati sono attribuiti secondo la graduatoria dei risultati più elevati. Diversamente dai sistemi derivati dal metodo d'Hondt, questi sistemi escludono le distorsioni nella ripartizione dei mandati a beneficio dei grandi partiti. A causa dell'arrotondamento commerciale standard, l'attribuzione dei seggi secondo Webster, Sainte-Laguë o Pukelsheim si comporta sistematicamente in modo neutrale in relazione alla forza dei partiti.



## 2.5 Più percorsi approdano allo stesso risultato: i sistemi d'Hondt, Hagenbach-Bischoff e Prokop

I sistemi d'Hondt, Hagenbach-Bischoff e Prokop raggiungono matematicamente risultati assolutamente identici. Si differenziano unicamente - alla luce degli sviluppi tecnici raggiunti all'epoca della loro formulazione - quanto al percorso seguito. Messo a punto attorno al 1880, il sistema d'Hondt consiste nell'allestimento della graduatoria di tutti i quozienti di una (grande) quantità di divisioni, che corrisponde al prodotto del numero di liste per il numero di mandati da attribuire. Un conteggio dei voti secondo il sistema proporzionale durava di conseguenza più giorni. Trent'anni dopo, Hagenbach-Bischoff raggiunge un'efficacia notevolmente superiore riducendo il numero di divisioni a una frazione di quello utilizzato nel sistema d'Hondt e rendendo così molto più rapido il conteggio. Nell'era del computer, un secolo dopo d'Hondt, Prokop aumenta la velocità di conteggio riuscendo a mantenerla al di sotto di un secondo per un'elezione proporzionale di paragonabile complessità. Di seguito sono quindi illustrati unicamente i sistemi Hagenbach-Bischoff e Prokop.

### 2.5.1 Sistema Prokop

Nel sistema Prokop, in base al risultato della divisione del numero di voti di tutte le liste di partito per il numero dei mandati da attribuire, il computer cerca il coefficiente di ripartizione massimo che permetta ancora di distribuire immediatamente tutti i mandati disponibili; il coefficiente di ripartizione (vale a dire il «prezzo del seggio») viene costantemente diminuito di uno fino a quando sarà possibile attribuire tutti i mandati al primo tentativo.<sup>11</sup>

### 2.5.2 Sistema Hagenbach-Bischoff

È matematicamente dimostrato che con il sistema Hagenbach-Bischoff si ottiene sempre ed esattamente la medesima ripartizione di mandati calcolata secondo i metodi d'Hondt e Prokop. L'identità dei risultati è dovuta al fatto che il metodo Hagenbach-Bischoff è una parte del metodo Prokop. Molto raffinato e orientato alle esigenze dell'era pre-elettronica, esso dà i risultati ricercati con pochi e semplici calcoli manuali.

### 2.5.3 Ricerca parlamentare di strumenti contro le distorsioni

Le procedure Hagenbach-Bischoff e Prokop miravano unicamente a ridurre l'enorme quantità di operazioni del metodo d'Hondt. Essendo sostanzialmente identiche, non possono scostarsi dai risultati ottenuti con la procedura d'Hondt e, al pari di quest'ultima, sono quindi anch'esse impotenti di fronte a determinati effetti di distorsione. Questo limite è emerso con il massiccio incremento delle congiunzioni di liste e di sottoliste a partire dal 1979. Già con il postulato di commissione 81.228 «Legge federale sui diritti politici. Revisione», il Consiglio nazionale aveva chiesto il 28 settembre 1983 al Consiglio federale di esaminare le procedure per una «migliore ripartizione proporzionale dei mandati fra i partiti». <sup>12</sup> Dato però che una «proporzionalità pura» non esiste (cfr. n. 2.2.2), si pone unicamente la questione di stabilire quale margine di distorsione dopo la virgola si è disposti a tollerare: dopo la virgola vige il sistema maggioritario. Le diverse procedure di ripartizione dei mandati si fondano indistintamente su un ordine di priorità. La procedura oggi applicata di Hagenbach-Bischoff si ispira all'idea che l'ultimo mandato da distribuire debba essere «pagato» da un numero maggiore

<sup>11</sup> WILFRIED PROKOP: Glasnost auch für den Proporz. In: Mitteilungen des Vereins Ehemalige des Technikums Winterthur 41 (1990) pag. 61-72.

<sup>12</sup> Boll. uff. 1983 N 1295



di elettori che il primo mandato, il quale non può più essere attribuito. Tale obiettivo è effettivamente adempito con la procedura Hagenbach-Bischoff.<sup>13</sup>

## 2.6 Sistema «doppio Pukelsheim»

In linea con il patrimonio elettorale europeo<sup>14</sup>, la sollecitazione del Tribunale federale<sup>15</sup> volta a introdurre un sistema elettorale con effetti di distorsione per quanto possibile minimi è realizzabile in due modi: pur mantenendo il sistema Hagenbach-Bischoff, si creano congiunzioni di circondari elettorali con almeno dieci seggi oppure si opta per il metodo del divisore bi-proporzionale con arrotondamento standard (doppio Pukelsheim). Una ristrutturazione dei circondari elettorali in tutta la Svizzera che preveda una dimensione minima con dieci seggi ciascuno esigerebbe una modifica costituzionale secondo l'articolo 149 capoverso 3 Cost. Il raggruppamento di Cantoni per le elezioni del Consiglio nazionale non raccoglierebbe di certo il consenso della maggioranza, come già emerso inequivocabilmente nella procedura di consultazione sulla riforma dei circondari elettorali del 1975.<sup>16</sup>

## 2.7 Dottrina, giurisprudenza e sviluppo europeo

### 2.7.1 Dottrina

Per lungo tempo il sistema elettorale proporzionale non ha posto problemi. Soltanto più recentemente è stato esaminato al fine di valutare se esso rispetti coerentemente nel risultato il principio dell'uguaglianza del valore effettivo di tutti i voti espressi dall'elettorato.<sup>17</sup> Su questo aspetto si è chinata per una volta non la dottrina, bensì la giurisprudenza, forte degli sviluppi intervenuti in Europa dopo la caduta della cortina di ferro nel 1989 (cfr. n. 2.7.3).

### 2.7.2 Giurisprudenza<sup>18</sup>

Il Tribunale federale desume l'uguaglianza in materia di diritto di voto dall'uguaglianza giuridica e, in special modo, dalla parità in materia di diritti politici (art. 136 cpv. 1 seconda frase Cost.), sulla base della quale a tutti gli aventi diritto di voto dello stesso circondario elettorale sono garantite l'attribuzione di un medesimo numero di voti, la possibilità della loro consegna, nonché la stessa considerazione di tutti i voti validi consegnati al momento del conteggio (uguaglianza di valore dei voti nel conteggio).<sup>19</sup> In sintonia con la sua giurisprudenza precedente<sup>20</sup> sui limiti delle clausole di sbarramento, il Tribunale federale ha poi sviluppato nelle sue decisioni successive un limite massimo ammissibile del 10 per cento, valido in assoluto per i quorum diretti, mentre per i quorum naturali va inteso quale obiettivo a cui aspirare in

<sup>13</sup> FF 1993 III 311-313

<sup>14</sup> Cfr. n. 2.7.3. Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia): Codice di buona condotta in materia elettorale. Linee guida (approvate dalla Commissione in occasione della sua 51<sup>a</sup> assemblea plenaria tenutasi a Venezia il 5 e 6 luglio 2002) n. 2.2.IV.

<sup>15</sup> Cfr. le decisioni riassunte nel n. 2.7.2 DTF 129 I 183 (Zurigo), 131 I 74 (Argovia), 131 I 85 (Vallese), 136 I 352 (Nidvaldo), 136 I 364 (Aarau), 136 I 376 (Zugo), nonché DTF 1C\_407/2011 e 1C\_445/2011 del 19 marzo 2012 (Svitto; cfr. n. 2.8.3 lett. b).

<sup>16</sup> Cfr. Bericht der Studienkommission zur Prüfung von Reformvorschlägen für die Wahl des Nationalrates und das Stimmrechtsalter. Berna, agosto 1972, Seconda parte: Die Reform der Wahlkreiseinteilung, pag. 119-136.

<sup>17</sup> PIERRE TSCHANNEN: Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie. Basilea/Francoforte sul Meno 1995, 499 n. marg. 749; ALFRED KÖLZ: Probleme des kantonalen Wahlrechts. In: ZBI 88 (1987) 1 e 31; TOMAS POLEDNA: Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 79.). Zurigo 1988, pag. 29 segg., 37 segg. e 99 segg.

<sup>18</sup> Le citazioni originali son riunite nell'allegato 1.

<sup>19</sup> DTF 129 I 199 consid. 7.3 (Città di Zurigo)

<sup>20</sup> Decisione del Tribunale federale P. 15/1962 del 28 marzo 1962, consid. 3, pubbl. in: JdT 1962 I pag. 271 segg.; DTF 103 la 563 consid. 3c e 603, 129 I 194 consid. 6.1.



caso di riforma del sistema elettorale.<sup>21</sup> Per tale motivo, un sistema proporzionale cantonale senza la congiunzione di circondari elettorali o altri meccanismi volti a impedire i quorum naturali di oltre il 10 per cento può rivelarsi anticostituzionale.<sup>22</sup> Le deroghe al riguardo sono ovviamente possibili se giustificate da sufficienti motivi materiali - siano essi storici, federalistici, culturali, linguistici, etnici o religiosi - volti a proteggere le minoranze o a preservare un'identità territoriale specifica sviluppatasi nel corso della storia ed ancora presente.<sup>23</sup> Il legislatore cantonale può attuare il sistema proporzionale nel rispetto della Costituzione federale almeno in due diversi modi. Se consentito dalla Costituzione cantonale, uno strumento consiste nell'autorizzare l'istituzione di congiunzioni di circondari elettorali per compensare le dimensioni diverse; tale equilibrio è altrimenti raggiungibile mediante un intervento trasversale che interessa tutti i circondari elettorali e si basa su una ripartizione centrale dei mandati dei partiti secondo il metodo bi-proporzionale, detto anche metodo doppio Pukelsheim.<sup>24</sup> Quanto più manifeste sono le deroghe al sistema proporzionale e al principio dell'uguaglianza del valore effettivo dei voti<sup>25</sup>, tanto più importanti dovranno rivelarsi i motivi che li giustificano.<sup>26</sup> Con decisione del 6 luglio 2006, il Gran Consiglio del Cantone di Zugo aveva respinto in modo massiccio l'introduzione del sistema bi-proporzionale di attribuzione dei mandati, suscitando i rimproveri del Tribunale federale<sup>27</sup>, anche perché non aveva corretto in altro modo le distorsioni. Il Tribunale federale ha consolidato questa giurisprudenza mediante le decisioni non pubblicate riguardanti i circondari elettorali per le elezioni del Gran Consiglio nel Cantone di Svitto.<sup>28</sup>

Il Tribunale d'appello friburghese ha parimenti ordinato un cambiamento del sistema elettorale per il Cantone di Friburgo.<sup>29</sup>

### 2.7.3 Gli sviluppi europei

Su incarico del Consiglio d'Europa, la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) ha elaborato un codice di buona condotta in materia elettorale:<sup>30</sup>

«L'uguaglianza della forza elettorale:

i. deve valere in ogni caso per le prime Camere, per le elezioni regionali e comunali;

...

iv. Lo scarto massimo ammissibile rapportato alla chiave di ripartizione non dovrebbe superare il 10%, e in ogni caso non il 15%, salvo che siano previste circostanze speciali (protezione di una minoranza concentrata, entità amministrativa a bassa densità di popolazione).»

<sup>21</sup> DTF 131 I 74 regesto, nonché consid. 5.3 e 5.4 (Cantone di Argovia)

<sup>22</sup> DTF 131 I 74 regesto, nonché consid. E. 5.5 (Cantone di Argovia)

<sup>23</sup> DTF 131 I 89 seg. consid. 2.5 (Cantone del Vallese), 136 I 352 consid. 3.4, 3.5, 4 e 5.1 (Cantone di Nidvaldo), 136 I 367 consid. 2.2 (Città di Aarau) e DTF 136 I 384 seg. consid. 4.7 (Cantone di Zugo)

<sup>24</sup> DTF 136 I 383 seg. consid. 4.6 (Cantone di Zugo)

<sup>25</sup> L'uguaglianza in materia di diritto di voto impone di evitare che nella medesima elezione vi siano voti che ottengono un'ampia rilevanza ed altri che non ottengono alcuna considerazione.

<sup>26</sup> DTF 136 I 384 seg. consid. 4.7 (Cantone di Zugo)

<sup>27</sup> DTF 136 I 376; cfr. n. 2.8.3 lett. d e n. 3.5.

<sup>28</sup> DTF 1C\_407 e 1C\_445/2011 del 19 marzo 2012

<sup>29</sup> Decisione del 4 settembre 2012 ([http://www.fr.ch/tc/files/pdf46/601\\_2011\\_154\\_155\\_156\\_04\\_09\\_12.doc.pdf](http://www.fr.ch/tc/files/pdf46/601_2011_154_155_156_04_09_12.doc.pdf))

<sup>30</sup> Commissione di Venezia: Codice di buona condotta in materia elettorale. Linee guida n. 2.2, i. e iv. nonché Rapporto esplicativo, adottato dalla Commissione di Venezia nel corso della sua 52<sup>a</sup> sessione plenaria a Venezia il 18 e 19 ottobre 2002, n. marg. 15, scaricabile in italiano <http://www.venice.coe.int/>



Nel rapporto esplicativo della Commissione di Venezia sono specificate nel numero 15 le circostanze speciali del numero iv come «unità amministrativa a bassa densità di popolazione ma allo stesso livello delle altre che sono rappresentate almeno da un deputato, presenza di una minoranza nazionale concentrata».

#### 2.7.4 Bilancio intermedio

Affinché si possa ancora parlare di sistema proporzionale, la giurisprudenza del Tribunale federale (n. 2.7.2) ritiene necessaria l'istituzione di circondari elettorali con almeno dieci seggi. Secondo la Costituzione federale, in Svizzera i Cantoni costituiscono dei circondari elettorali per l'elezione del Consiglio nazionale (art. 149 cpv. 3 Cost.). Dei 26 Cantoni, soltanto ZH, BE, VD, AG, SG, GE e LU adempiono il requisito menzionato; 19 Cantoni con attualmente 74 seggi in totale in Consiglio nazionale sono rappresentati da meno di 10 seggi ciascuno. Di conseguenza le elezioni del Consiglio nazionale comportano distorsioni in tre quarti di tutti i Cantoni, in contrasto con i requisiti posti dal Tribunale federale alle elezioni cantonali secondo il sistema proporzionale.

### 2.8 Sistemi di spoglio elettorale nei Cantoni («de lege lata» e «de lege ferenda»)

#### 2.8.1 Cantoni con doppio Pukelsheim o tendenze analoghe

Finora tre Cantoni applicano il sistema di ripartizione dei mandati con il metodo doppio Pukelsheim<sup>31</sup>:

- a Zurigo<sup>32</sup>,
- b Argovia<sup>33</sup> e
- c Sciaffusa<sup>34</sup>.

In un altro Cantone si delinea attualmente un certo orientamento al doppio Pukelsheim:

- d nel Cantone di Friburgo, il Tribunale amministrativo cantonale ha valutato in una decisione del 4 settembre 2012 che l'attuale sistema elettorale cantonale secondo il sistema proporzionale è in contrasto con la Costituzione federale e ha chiesto un nuovo ordinamento entro il 2016.<sup>35</sup> L'esecutivo cantonale ha così inviato in consultazione una soluzione secondo il metodo doppio Pukelsheim.

---

<sup>31</sup> Cfr. DTF 136 I 364; FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER: Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. In: Aktuelle Juristische Praxis AJP 13 (2004) 505-522; DANIEL BOCHSLER: Biproporzionales Wahlverfahren für den Schweizer Nationalrat. Modellrechnungen für die Nationalratswahlen 2003. Manuskript Ginevra, nov. 2005; CHRISTIAN SCHUHMACHER, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich: Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren. Eine leicht verständliche Darstellung. Zurigo 2005; ANINA WEBER: Vom Proporzglück zur Proporzgenauigkeit. In: Aktuelle Juristische Praxis AJP 19 (2010) 1373-1377; FRIEDRICH PUKELSHEIM/CHRISTIAN SCHUHMACHER: Doppelproporz bei Parlamentswahlen - Ein Rück- und Ausblick. In: Aktuelle Juristische Praxis AJP 20 (2011) 1581-1599; progetto in consultazione 06-90, del 26 settembre 2006, relativo al rapporto del Governo del Cantone di Sciaffusa all'attenzione del Parlamento cantonale; Messaggi del Governo del Cantone di Argovia al Parlamento cantonale 06.200 del 27 settembre 2006, 07.176 del 4 luglio 2007 e 08.216 del 2 luglio 2008.

<sup>32</sup> Legge sui diritti politici ZH (ZH-Lex 161.1) §§ 86, 88 e 101-104.

<sup>33</sup> Legge sull'elezione del Gran Consiglio AG (SAR 152.100) §§ 12-14b.

<sup>34</sup> Legge elettorale SH (SRB 160.100) art. 2b-2f.

<sup>35</sup> <http://www.fr.ch/www/fr/pub/index.cfm> > Etat de droit / Justice > Pouvoir judiciaire > Jurisprudence > Section administrative > 2012 > n° 38.



## 2.8.2 Cantoni che hanno rifiutato il metodo doppio Pukelsheim

Nonostante quanto precede, questo sistema di ripartizione dei seggi non ha avuto un'applicazione estesa:

- a nel Cantone di Berna il Parlamento cantonale ha respinto il 21 gennaio 2008, allineandosi alla proposta del Governo cantonale<sup>36</sup>, la mozione Kast che chiedeva l'introduzione di tale metodo;
- b nel Cantone di Lucerna la Commissione della Costituzione si è espressa contro l'introduzione del metodo doppio Pukelsheim nell'ambito della revisione totale della Costituzione cantonale;
- c nel Cantone di Soletta l'introduzione del metodo di ripartizione dei mandati doppio Pukelsheim ha incontrato l'opposizione del Governo cantonale che ha respinto l'intervento A 012/2012 del Gruppo PPD/PEV/glp; il Parlamento cantonale ha parimenti respinto l'intervento il 28 marzo 2012;<sup>37</sup>
- d nel Cantone di San Gallo, il 29 novembre 2006 il Parlamento cantonale ha respinto nettamente la mozione Denoth/Gilli/Widmer (42.07.28) per l'introduzione del sistema bi-proporzionale per l'attribuzione dei mandati;
- e nel Cantone di Turgovia, il 15 maggio 2011 il Popolo ha nettamente respinto l'iniziativa popolare «Faires Wahlsystem für die Grossratswahlen», mirante a introdurre il sistema di attribuzione bi-proporzionale<sup>38</sup>, dopo che, in contropartita, erano state aumentate le dimensioni di circondari elettorali;

## 2.8.3 Cantoni con riserve riguardo al metodo doppio Pukelsheim e con una situazione poco chiara

- a Nel Cantone di Uri il Popolo ha respinto il 23 settembre 2012 un'iniziativa popolare dei Giovani PPD che voleva adottare il sistema maggioritario per le elezioni del Parlamento cantonale. Tale iniziativa va letta di fatto come una manovra per ovviare al rischio incombente di un'introduzione del metodo Pukelsheim. Una decisione in favore di un qualsivoglia cambiamento di sistema non è però ancora stata presa;
- b nel Cantone di Svitto il Parlamento cantonale si è espresso contro il doppio Pukelsheim nell'ambito della revisione totale della Costituzione cantonale. Contro la proposta del Consiglio federale<sup>39</sup> di negare il conferimento della garanzia del § 48 capoverso 3 di tale Costituzione (KV-SZ), e scostandosi dalla decisione (non pubblicata) del Tribunale federale del 19 marzo 2012<sup>40</sup>, il Consiglio degli Stati ha deciso il 27 novembre 2012, con 24 voti contro 20, di conferire la garanzia integrale alla Costituzione svizzera nonostante essa prevedesse circondari elettorali troppo piccoli per il sistema proporzionale<sup>41</sup>. Allinean-

<sup>36</sup> Mozione Kast (M 2007-175), Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2008 3-13, 2007 312-318

<sup>37</sup> Disponibile in

<https://cr.so.ch/app/parl/browse.php?sess=0&parent=6367&expand=1&order=name&curview=0&sortname=ASC>

<sup>38</sup> Amtsblatt TG 2011 1136-1138

<sup>39</sup> FF 2012 7023-7028

<sup>40</sup> DTF 1C\_445/2012

<sup>41</sup> Boll.uff. 2012 S 956-963. A tale scopo ANDREA TÖNDURY: Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen. In: ANDREA GOOD/BETTINA PLATIPODIS (Hgg.): Direkte Demokratie. Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Berna 2013, pag. 51-69, a pag. 66 la nota n. 99 contiene un'analisi sottile, secondo cui non meravi-



dosi invece alla decisione del Consiglio federale, il Consiglio nazionale si è rifiutato, con 92 voti contro 90, di conferire la garanzia al § 48 capoverso 3 della Costituzione cantonale di Svitto in cui si prescriveva il sistema proporzionale per ogni Comune.<sup>42</sup> Nella procedura di appianamento delle divergenze, con 24 voti contro 18 il Consiglio degli Stati ha ribadito il 14 marzo 2013 il suo punto di vista, separando tuttavia la garanzia del contro-verso articolo dall'intero affare in modo da non compromettere la garanzia delle altre disposizioni costituzionali.<sup>43</sup> Il 18 marzo 2013 il Consiglio nazionale ha quindi respinto definitivamente la garanzia del § 48 capoverso 3 con 100 voti contro 91, limitando così il conferimento della garanzia alle restanti disposizioni della nuova Costituzione cantonale di Svitto.<sup>44</sup> Il dibattito era dominato dalla questione della priorità fra la sovranità cantonale (art. 3 e art. 47 cpv. 1 Cost.) e il diritto di tutti gli elettori ad avere gli stessi diritti democratici (art. 136 cpv. 1 seconda frase Cost.) o viceversa. Spetta naturalmente al Cantone di Svitto decidere in quale misura esso intenda dar seguito al verdetto del Tribunale federale (cfr. n. 2.7.2).<sup>45</sup> Trattandosi di una questione ancora in sospeso è difficile azzardare previsioni:

Già nel 2012 due granconsiglieri hanno depositato un'iniziativa individuale che chiede l'adozione del sistema elettorale proporzionale, rinviando esplicitamente al metodo del doppio Pukelsheim. L'iniziativa individuale non è stata ancora trattata dal Parlamento cantonale.<sup>46</sup>

Poco dopo il mancato conferimento da parte dell'Assemblea federale della garanzia al sistema elettorale proposto, il 25 marzo 2013 l'UDC ha lanciato un'iniziativa popolare cantonale che chiede l'applicazione esclusiva del sistema maggioritario per l'elezione di tutti i 100 membri del Parlamento cantonale. Allo stato attuale, né l'iniziativa sul sistema maggioritario né quella in favore del sistema proporzionale sono riuscite.<sup>47</sup>

Rappresentanti dei Verdi, del PS, dei Verdi liberali, nonché del PBD e del PEV hanno inoltre lanciato a fine maggio 2013 un'iniziativa volta a mantenere il sistema proporzionale nel Cantone di Svitto. Quest'ultima chiede che la Costituzione cantonale svizzera sia impostata in modo che il Parlamento cantonale continui anche in futuro a essere eletto con il modello proporzionale e che vi sia una ripartizione dei seggi fra i gruppi politici tale da conferire ai voti di tutti gli elettori un peso per quanto possibile uguale sull'intero territorio del Cantone.

---

glia il fatto che il conferimento della garanzia integrale alla Costituzione del Cantone di Svitto sia stato sostenuto esclusivamente dai consiglieri agli Stati PPD e UDC dei Cantoni di Svitto, Nidvaldo, Uri, Grigioni e Friburgo: in tutti questi Cantoni il diritto elettorale appare controverso poiché i grandi partiti approfittano delle distorsioni della volontà dell'elettorato.

<sup>42</sup> Boll. uff. 2013 N 186 a 193

<sup>43</sup> Boll. uff. 2013 S 176 a 183

<sup>44</sup> Boll. uff. 2013 N 341 a 345

<sup>45</sup> Cfr. le considerazioni di LUKAS RÜHLI in *Avenir suisse: Die Qual der Wahl im Kanton Schwyz*, disponibile in: <http://www.avenir-suisse.ch/25864/die-qual-der-wahl-im-kanton-schwyz/>. Secondo tali considerazioni i circondari elettorali di piccole dimensioni sono comunque problematici non soltanto riguardo ai diritti democratici delle minoranze:

- nei piccoli circondari elettorali vi è il pericolo che i parlamentari siano troppo orientati agli interessi locali allo scopo di aumentare le probabilità di una loro (ri)elezione. Questa tendenza si rafforza ulteriormente quando, a causa delle piccole dimensioni del circondario elettorale, il sistema proporzionale converge in un sistema maggioritario. In tal caso, per massimizzare le probabilità di elezione si ricerca l'elemento comune a tutti gli interessi dell'elettorato. Tale elemento comune verte perlopiù sulla realizzazione degli interessi locali;
- in genere i seggi nei Parlamenti cantonali sono ripartiti proporzionalmente al numero di abitanti dei circondari elettorali. Nei Cantoni con molti piccoli circondari elettorali vige tuttavia un numero minimo di seggi – nella maggior parte dei casi uno o due seggi – per circondario. Talune regioni o tipologie di Comuni acquisiscono in tal modo un peso politico sovrapporzionale. In casi estremi è possibile che vengano ostacolate o addirittura impedito delle riforme auspicabili dal profilo cantonale.

<sup>46</sup> [http://www.sz.ch/documents/Einzelinitiative\\_1\\_12.pdf](http://www.sz.ch/documents/Einzelinitiative_1_12.pdf)

<sup>47</sup> <http://www.schwyz-er-svp.ch/portal/index.php/onlineschalter/service/downloads/category/24-initiativen?download=161:unterschriftenbogen-fu-r-ein-einfaches-und-verstaendliches-wahlsystem>



Subito dopo la decisione dell'Assemblea federale, il Governo cantonale medesimo ha avviato una procedura di consultazione relativa a un'analisi di otto diversi modelli elettorali la quale dovrebbe permettere di restringere la scelta a uno o due dei modelli considerati. In base all'esito della consultazione o ad altre eventuali proposte comuni dei partiti, il Governo cantonale auspica di poter optare per un dato modello ancora quest'anno. Per ora non si può ipotizzare quale dei modelli avrà la meglio;<sup>48</sup>

- c nel Cantone di Nidvaldo la situazione è al momento poco chiara. Secondo una decisione del Tribunale federale<sup>49</sup>, la procedura attualmente seguita da questo Cantone per l'attribuzione dei mandati non può più essere mantenuta. Governo e Parlamento cantonali si sono espressi a favore del metodo doppio Pukelsheim; di diverso parere sono invece due controproposte depositate nella forma di un referendum costruttivo. La controproposta dell'UDC mira a impedire l'introduzione del metodo doppio Pukelsheim e a mantenere il sistema Hagenbach-Bischoff nella modalità in uso nel Cantone di Basilea Campagna. La controproposta del comitato di iniziativa mira all'elezione delle persone e non dei partiti attraverso la reintroduzione del sistema maggioritario «Majorz: Kopf- statt Parteiwahlen». Nella sua decisione del 15 marzo 2013<sup>50</sup>, la Corte costituzionale del Cantone di Nidvaldo ha ritenuto che la controproposta di un sistema elettorale maggioritario fosse ammissibile dal profilo dell'unità della materia e con l'introduzione della maggioranza relativa, determinante già al primo turno.<sup>51</sup> Dato che le prossime elezioni per il rinnovo integrale del parlamento cantonale si terranno nell'inverno 2014, occorrerà chiarire per tempo le basi giuridiche. Il 22 settembre 2013 il Popolo nidvaldese sarà quindi chiamato alle urne per esprimersi su un oggetto complesso che pone a confronto il sistema attuale con tre varianti di modifiche. È inoltre ancora pendente l'iniziativa popolare dei Giovani PPD che chiede di iscrivere nella Costituzione cantonale il sistema maggioritario per l'elezione del legislativo cantonale. Le relative firme sono state consegnate il 2 aprile 2013 ma la votazione avrà luogo soltanto nel 2014;
- d nel Cantone di Zugo il Governo cantonale ha proposto il passaggio al sistema doppio Pukelsheim, indicazione che il Parlamento ha seguito il 31 gennaio 2013 in prima lettura, pur specificando che, a seconda della decisione del Consiglio nazionale, si sarebbe potuto optare in seconda lettura per il sistema di Svitto al posto del metodo doppio Pukelsheim (cfr. n. 2.8.3 lett. b). Con una mozione del 28 marzo 2013 (oggetto 2235.1) contraria alle ingerenze del Tribunale federale, il Gruppo parlamentare PPD di Zugo ha chiesto all'Esecutivo il deposito di un'iniziativa cantonale per il ripristino della sovranità cantonale in materia elettorale. Contro la proposta del Governo cantonale, il Parlamento cantonale ha deciso il 2 maggio 2013 in seconda lettura di porre in votazione popolare il 22 settembre 2013 due varianti: al metodo bi-proporzionale in uso a Zugo (doppio Pukelsheim) è contrapposto un divieto esplicito sia di questo sistema elettorale sia di congiunzioni elettorali.<sup>52</sup> Contro tale decisione è stato presentato un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale che è stato accolto con decisione del 10 luglio 2013. Di conseguenza l'elettorato di Zugo si esprimerà il 22 settembre 2013 unicamente sul progetto del Governo cantonale.

<sup>48</sup> [http://www.sz.ch/xml\\_1/internet/de/application/d999/d549/p27886.cfm](http://www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d999/d549/p27886.cfm)

<sup>49</sup> DTF 136 I 352

<sup>50</sup> Decisione VG 12 1, disponibile all'indirizzo [http://www.nw.ch/dl.php/de/516687fd01077/20121127\\_092203.pdf](http://www.nw.ch/dl.php/de/516687fd01077/20121127_092203.pdf).

<sup>51</sup> Le parti soccombenti che hanno inoltrato ricorso hanno rinunciato a impugnare questa decisione presso il Tribunale federale.

<sup>52</sup> Cfr. Neue Zürcher Zeitung n° 101 pubblicato venerdì 3 maggio 2013, pag. 13.



## 2.8.4 La situazione non è per nulla chiara dal profilo politico

Accanto a tre Cantoni (ZH, AG, SH) con doppio Pukelsheim ve n'è un quarto (FR) piuttosto possibilista riguardo a questo metodo mentre altri cinque (BE, LU, SO, SG, TG) l'hanno respinto e quattro (UR, SZ, NW, ZG) si dichiarano nettamente contrari.

*Panoramica: sistemi di attribuzione dei mandati nei Cantoni e nella Confederazione*

Tabella 1

Cantone	Sistema di ripartizione dei mandati					Osservazioni
	Maggioritario	Proporzionale				
		Hagenbach-Bischoff	Hare/Niemeyer	Sainte-Laguë	Doppio Pukelsheim	
ZH					X	
BE		X				Protezione minoranze Giura bernese garanzia - 12 seggi
LU		X				
UR		X				
SZ		X				
OW		X				
NW		X				
GL		X				
ZG		X				
FR		X				Base di calcolo: domicilio secondo il diritto civile
SO		X				
BS				X		dal 2012 SAINTE-LAGUË
BL		X				
SH					X	
AR	X					
AI	X					
SG		X				
GR	X					
AG					X	
TG		X				
TI			X			Cantone = 1 circondario elettorale > base di calcolo superflua
VD			X			
VS		X				
NE		X				
GE		X				Cantone = 1 circondario elettorale > base di calcolo superflua
JU		X				
Conf.		X				
Σ Ct.	3	17	2	1	3	



## 2.9 Vantaggi e svantaggi giuspolitici

### 2.9.1 Sistema Hagenbach-Bischoff

#### I Vantaggi

##### a *Strumento contro una dispersione partitica e una frammentazione del Parlamento*

Le elezioni secondo il sistema proporzionale rendono tendenzialmente difficoltosa la formazione dei Governi nel mondo intero poiché molti partiti di piccole e minuscole dimensioni sono rappresentati in Parlamento. La «preferenza» sistemica nei confronti di pochi e grandi partiti pone un argine a una dispersione e una frammentazione inauspicabili.

##### b *Sistema semplice*

Un vantaggio non trascurabile del sistema Hagenbach-Bischoff consiste nel fatto che esso permette di calcolare i risultati elettorali con pochi calcoli semplici e, all'occorrenza, persino manuali. Chiunque può facilmente calcolare con carta e matita la ripartizione dei seggi.

##### c *Comprensibile*

È ovvio che l'aritmetica elettorale non è una disciplina pienamente accessibile a tutti gli aventi diritto di voto. Il sistema Hagenbach-Bischoff si può tuttavia definire come noto ed essenzialmente comprensibile. Non essendovi trasferimenti di voti verso altri circondari elettorali, non si verificano spostamenti di forze. L'insieme dei voti permane all'interno del Cantone.

##### d *Ampia accettazione*

Dall'introduzione del sistema elettorale proporzionale a livello nazionale, il sistema Hagenbach-Bischoff è praticato nei Cantoni con più seggi. Esso è inoltre ben radicato in una maggioranza dei Cantoni quale sistema di ripartizione dei mandati per il Parlamento cantonale e può essere considerato come ampiamente accettato. L'esigenza di disporre di un sistema valido e consolidato costituisce un fattore essenziale nel contesto dei diritti politici.

#### II Svantaggi

##### a *Effetti di distorsione*

All'indomani delle elezioni, taluni elettori devono prendere atto che il loro voto non ha esercitato alcun influsso sull'esito elettorale; altri possono invece ritenere di aver contribuito a creare la maggioranza decisiva. È infatti possibile che vi siano voti (pienamente) efficaci accanto ad altri con un impatto nullo o nettamente più scarso. Una situazione del genere si trova in contrasto con l'obiettivo di uguaglianza del valore effettivo dei voti perseguito dal Tribunale federale in virtù dell'articolo 136 capoverso 1 seconda frase Cost. Le dimensioni diverse dei circondari elettorali rafforzano questo squilibrio (cfr. n. 2.7.3 ultimo paragrafo).

Il sistema Hagenbach-Bischoff non riesce inoltre a impedire che, all'interno di un Cantone, un partito con una forza di voto più debole sottragga un mandato a un partito con una maggiore forza di voto. Se gestito con abilità da chi ne conosce i meccanismi, questo sistema può, in determinate circostanze, conferire al penultimo partito per forza elettorale le migliori opportunità di accaparrarsi il primo mandato rispetto al partito più forte in assoluto.



Da un esame più attento emerge però che anche i partiti grandi e affermati subiscono effetti di distorsione: in ogni elezione del Consiglio nazionale, ciascuno dei quattro maggiori partiti rappresentati in Consiglio federale ha Cantoni che sono le sue «pecore nere»:

*Voti inutili per i grandi partiti alle elezioni del Consiglio nazionale 2011*

Tabella 2

Partito	Cantone	Elettori 2011		Mandati in Consiglio nazionale	Fonte FF 2011 pag.	Osservazioni
		cifre assolute	in %			
UDC	TI	10490	9.7	0	7570	
	JU	3396	15.5	0	7654 seg.	
PS	ZG	2056	5.3	0	7422	
PLR	GR	7027	11.9	0	7521	il 5° mandato è stato assegnato al PVL con 4871 voti
	TG	8156	11.2	0	7557	il 6° mandato è stato assegnato al PVL con 3781 voti
PPD	BE	7304	2.1	0	7358-7361	
	NE	1567	3.5	0	7626	

*b Congiunzioni di liste a più livelli*

L'effetto di distorsione viene accentuato dalle congiunzioni di liste a più livelli (congiunzioni di liste e sottocongiunzioni di liste), che non escludono denominazioni fuorvianti e deviazioni dei voti sulla propria lista.<sup>53</sup>

## 2.9.2 Sistema doppio Pukelsheim

### I Vantaggi

*a Armonizzazione del valore effettivo dei voti*

I sistemi di ripartizione dei mandati nelle elezioni proporzionali dovrebbero assicurare nella misura del possibile l'uguaglianza del valore effettivo di tutti i voti consegnati. Il sistema bi-proporzionale di attribuzione dei mandati (doppio Pukelsheim)<sup>54</sup> adempie tale esigenza, nella misura in cui garantisce contemporaneamente che

- i. in tutta la Svizzera ciascun gruppo candidato riceva un numero di mandati non superiore e non inferiore al doppio delle percentuali di voto che ha ottenuto mediante arrotondamento standard all'unità superiore o inferiore (osservanza del requisito della quota; nelle condizioni date il 100 per cento dei voti viene convertito su 200 mandati in Consiglio nazionale);
- ii. ciascun Cantone riceve il numero di seggi che gli sono assicurati secondo l'articolo 149 capoverso 4 Cost. e la legge (art. 17 LDP).

<sup>53</sup> FF 1931 I 248-264; Rapporto di gestione 1987 1; cfr. n. 3.

<sup>54</sup> Cfr. DTF 136 I 364



Secondo la prassi costante del Tribunale federale<sup>55</sup>, di principio i quorum naturali (come pure quelli legali) che superano il 10 per cento non sono compatibili con un sistema elettorale proporzionale. Alla luce di questa giurisprudenza, gli effetti di distorsione sono «riparabili» - se non ne accentuano altri - in misura molto limitata all'interno del sistema elettorale vigente.

Il sistema bi-proporzionale di attribuzione dei mandati con arrotondamento standard (doppio Pukelsheim) assicura che la diversa valenza del voto di maggiore successo rispetto a quello con l'esito peggiore risulti talmente minima come è solo possibile in questo scenario. In altre parole: tutti i voti hanno pressoché il medesimo valore effettivo e la quantità dei voti inutili viene ridotta nella misura del possibile.

#### *b Eliminazione dell'incentivo negativo all'assenteismo elettorale*

Questo è possibile considerando per l'attribuzione di tutti i mandati in Consiglio nazionale l'insieme dei voti raccolti in tutta la Svizzera. Finora un voto dato a un piccolo partito scarsamente rappresentato in un piccolo Cantone non esercitava alcun influsso. Gli elettori di tale partito avrebbero benissimo potuto anche astenersi dal voto. Il sistema bi-proporzionale di attribuzione dei mandati conferisce al loro voto il peso che gli spetta, poiché a livello svizzero ciascun partito ottiene un numero di mandati doppio rispetto alle quote di voto conseguite - arrotondato all'unità superiore - (100 per cento di voti convertito sui 200 mandati del Consiglio nazionale). Questo effetto potrebbe incentivare anche i partiti di piccole e medie dimensioni nei Cantoni scarsamente popolati ad allestire una lista. Anche se questa conclusione deve rimanere soprattutto una speculazione, essa potrebbe tradursi eventualmente in un incentivo volto a frenare il crescente assenteismo alle urne.

## **II Svantaggi**

#### *a Accettazione*

Permane essenziale il requisito secondo cui un sistema elettorale deve anche essere accettato dalla maggioranza. Il Consiglio nazionale aveva respinto il 27 settembre 2004, con 109 voti contro 57<sup>56</sup>, un postulato della consigliera nazionale Ruth Genner (03.3377) e il 20 marzo 2008<sup>57</sup> un postulato del consigliere nazionale Waber (07.3884); il 7 dicembre 2009 aveva deciso, con 33 voti contro 126, di non dar seguito a un'iniziativa parlamentare Zisyadis (09.410).<sup>58</sup> Il Consiglio degli Stati aveva parimenti respinto il 26 novembre 2012, con 4 voti contro 32<sup>59</sup>, una corrispondente mozione Minder (12.3711).

Lo stesso approccio è riscontrato nei Cantoni (cfr. n. 2.8). Un motivo della scarsa accettazione del metodo doppio Pukelsheim risiede nella difficoltà di trovare il giusto divisore che permetta una ripartizione immediata di tutti i mandati in modo che nessun partito e nessun Cantone ne risultino privati. Il sistema è criticato per la sua complessità e ritenuto difficilmente comprensibile per gli elettori ma anche per i gruppi candidati. La comprensione delle regole

<sup>55</sup> Cfr. DTF 129 I 193 consid. 6.1 e 198 seg. consid. 7.1.2, nonché 199 consid. 7.3 e 201-206 consid. 7.6-8.3.2, 131 I 83 seg. consid. 5.3 e 5.4, 136 I 352 consid. 3.5, 136 I 383 consid. 4.5) e patrimonio elettorale europeo (cfr. CDL-AD [2002]23: Commissione di Venezia: Codice di buona condotta in materia elettorale. Linee guida n. 2.2.iv.), cfr. n. 2.7.2 e n. 2.7.3.

<sup>56</sup> Boll. uff. 2004 N 1420-1422

<sup>57</sup> Boll. uff. 2008 N 470 e allegati I 367 seg.

<sup>58</sup> Boll. uff. 2009 N 2159-2161

<sup>59</sup> Boll. uff. 2012 S 949-952



applicare nel convertire i voti in seggi costituisce un fattore di legittimazione essenziale per un Parlamento.<sup>60</sup>

*b Trasferimenti di voti oltre i confini cantonali*

Un altro aspetto assai criticato riguarda il fatto che l'armonizzazione del valore effettivo di tutti i voti nel metodo doppio Pukelsheim può avere come conseguenza che, all'interno di un Cantone, un partito debole riesca a sottrarre un mandato a un partito più forte poiché avvantaggiato da un maggiore trasferimento di voti propri da altri Cantoni. Il trasferimento di voti oltre i confini cantonali e quindi al di fuori dei circondari elettorali costituisce uno dei principali motivi di rifiuto del metodo doppio Pukelsheim.

*c Possibili trasferimenti di mandati oltre i confini linguistici (criterio di rappresentanza)*

Questo punto debole può accentuarsi particolarmente sul piano politico qualora il menzionato trasferimento di mandati avvenga a livello translinguistico. L'importanza di un simile fossato non va sottovalutata. Il Cantone di Berna ha affrontato la problematica della lingua nel sistema elettorale con un'iniziativa cantonale del 7 giugno 2012.<sup>61</sup> Anche se la stessa non ha ottenuto alcun appoggio dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, non va comunque sottovalutato l'impatto emotivo suscitato da questo tema.<sup>62</sup>

*d Frammentazione dei partiti e agevolazione di quorum arbitrari*

Il sistema doppio Pukelsheim può favorire la frammentazione partitica. Tale aspetto ha tra l'altro indotto i Cantoni di Zurigo e Argovia a rivedere i loro sistemi elettorali poco dopo averli adottati completandoli con l'istituzione di un quorum. Una soluzione del genere è contraddittoria: mentre da un lato si vuole attuare ancora più fedelmente il principio di proporzionalità mediante l'introduzione del sistema bi-proporzionale di attribuzione dei seggi, dall'altro la proporzionalità ottenuta e l'espressione per quanto possibile esatta della volontà dell'elettore sono subito relativizzate attraverso l'introduzione di una clausola di sbarramento fissata in definitiva in modo arbitrario. I quorum di voti sottendono delimitazioni arbitrarie generando con il tempo grandi fluttuazioni nella rappresentanza dei piccoli partiti in Parlamento<sup>63</sup>; per questo essi non sono stati finora presi in considerazione a livello federale.

*e Anche il metodo doppio Pukelsheim non estende la libertà di espressione*

In definitiva, anche con il metodo Pukelsheim si ottiene soltanto una maggiore uguaglianza del valore effettivo di tutti i voti espressi (ed esprimibili). I Cantoni permangono tuttavia circondari elettorali, per cui il cittadino può dare il suo voto unicamente a persone e liste candidate nel proprio Cantone di domicilio. Un sostenitore ticinese della Lega dei Ticinesi domiciliato a Basilea può sostenere il suo partito preferito unicamente se quest'ultimo ha depositato

<sup>60</sup> GEORG LUTZ, Prof. Dott., FORS/Università di Losanna, «Wahlsysteme: Proportionalität ist nicht alles» in *Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, nov. 2012 – n. 3

<sup>61</sup> 12.314 Composizione del Consiglio nazionale: «L'Assemblea federale è invitata a modificare la Costituzione federale come proposto qui di seguito: «La procedura di elezione del Consiglio nazionale assicura alle minoranze linguistiche dei Cantoni plurilingui (lingue ufficiali) un determinato numero di seggi corrispondente almeno alla percentuale demografica della minoranza interessata. I seggi sono occupati da candidati residenti nelle regioni cui sono attribuiti i seggi.» Invece di apportare una soluzione, questa proposta avrebbe l'effetto di aggravare ulteriormente il problema della distorsione in conseguenza di una moltitudine di piccoli circondari elettorali.

<sup>62</sup> L'assenza di prospettive di un tale proposito emerge anche dai ripetuti tentativi - finora infruttuosi - dei due Cantoni di Basilea di ottenere una rappresentanza di due seggi ciascuno. L'insuccesso è dovuto in ogni caso alla prospettiva che il peso esercitato dalle minoranze linguistiche in seno al Consiglio degli Stati risulterebbe indebolito.

<sup>63</sup> Häfelin/Haller/Keller, *Bundesstaatsrecht*, N 1480



una lista munita di candidature in quel circondario. La libertà di elezione intesa quale libertà di espressione dell'elettorato si circoscrive quindi entro i confini del Cantone di domicilio. Naturalmente, anche per il sistema Hagenbach-Bischoff con o senza divieto di (sotto)congiunzioni di liste, la libertà di elezione in quanto libertà di espressione degli elettori è limitata alle candidature proposte nel Cantone di domicilio.

*f Dipendenza da un programma informatico*

Il metodo doppio Pukelsheim non è attuabile manualmente con un onere ragionevole; comporta una procedura complessa e va supportato da un programma informatico, ciò che porrebbe problemi in caso di guasti informatici o interruzioni di corrente.



Le tre forme principali di procedure dei divisori a confronto

Tabella 3

Critério	Jefferson = d'Hondt/Hagenbach-Bischoff/Prokop	Webster/Sainte-Laguë/Schepers	Doppio Pukelsheim
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>
Arrotondamento	I sistemi d'Hondt e di Hagenbach-Bischoff arrotondano in generale all'unità inferiore il numero di seggi ottenuti (procedura dei divisori con arrotondamento all'unità inferiore)	I sistemi di Websters, Sainte-Laguë e Schepers applicano l'arrotondamento standard (procedura dei divisori con arrotondamento standard)	Anche il doppio Pukelsheim applica l'arrotondamento standard (procedura dei divisori con arrotondamento standard)
Paradossi	evitati	evitati	evitati
Requisito della quota	possibile inosservanza verso l' <i>alto</i> (cfr. esempio 2)	rispettata	rispettata
Vantaggi	a. evita la frammentazione dei partiti b. facilmente comprensibili c. ampiamente accettati d. consolidati	a. uguaglianza del valore effettivo dei voti	a. uguaglianza del valore effettivo dei voti rafforzata b. eliminazione dell'incentivo negativo all'assenteismo elettorale
Svantaggi	a. possibile inosservanza del requisito della quota b. il sistema stimola le congiunzioni e le sottocongiunzioni di liste c. nei Cantoni in cui un determinato partito è relativamente debole, i suoi sostenitori potrebbero sentirsi disincentivati a recarsi alle urne a causa dell'inefficacia del loro voto	a. complesse operazioni di calcolo b. sussistono le distorsioni derivanti dalle diverse dimensioni dei circondari elettorali	a. mancata accettazione b. all'interno di un circondario elettorale, le preferenze di partito non sono più rispecchiate con precisione dalla ripartizione dei mandati nel circondario elettorale b. complicato c. trasferimento translinguistico di mandati d. incentivo alla frammentazione partitica / quorum estranei al sistema e. supporto informatico necessario
Esempi di svantaggi	<b>Esempio 1:</b> elezioni del Consiglio nazionale 2011 BS: il partito A con 18'082 voti (= 6.5%) ha ottenuto 1 mandato su 5, il partito B con 37'228 (= 13.4%) ha ricevuto 0 (FF 2011 7464-7469). <b>Esempio 2:</b> elezioni del Consiglio nazionale 1995 BS: il partito C ha ottenuto 125'965 voti su un totale di 354'580 voti (= 35.5%) e 4 (= 66.6%) mandati su 6 (FF 1995 IV 1368-1370)		Elezioni del Parlamento cantonale di Zurigo 2007: il partito A ha ottenuto nel distretto di Uster 3 mandati con una quota di elettori del 14.6%, mentre il partito B ne ha ottenuti soltanto 2 con una quota di elettori del 17.3%; la proporzionalità permane tuttavia rispettata a livello cantonale.



### 3. Digressione: congiunzioni di liste

Gli ultimi anni hanno visto un massiccio incremento del numero di liste depositate come pure di congiunzioni e sottocongiunzioni di liste (cfr. allegato 2). Oggetto di due recenti interventi parlamentari (cfr. n. 1 e n. 3.6), la tematica della congiunzione di liste è trattata nei capitoli seguenti a mo' di digressione.

#### 3.1 Definizione

La congiunzione di due o più liste permette alle stesse di fare valere i loro resti di voti nei confronti delle altre liste. Mediante una congiunzione di liste i voti dei diversi partiti o gruppi che si sono riuniti vengono sommati per la ripartizione dei mandati. In altre parole, le liste congiunte valgono come una lista unica che pone il numero complessivo dei voti da essa raggiunti di fronte a quello delle altre liste. In base all'esito riscontrato, i mandati vengono dapprima attribuiti ai partner della congiunzione di liste per essere in secondo tempo ripartiti fra gli stessi.<sup>64</sup>

A prescindere dal sistema di attribuzione dei mandati impiegato, i partner di una congiunzione di liste sono indipendenti fra loro. In tal senso essi possono proporre le candidature, allestire le liste e condurre la campagna elettorale a titolo autonomo. All'interno della congiunzione di liste i partner sono in concorrenza fra loro poiché in definitiva i mandati sono attribuiti non alla congiunzione in quanto tale bensì alle singole liste.

#### 3.2 Scopo

Con la congiunzione di liste si aumentano le probabilità di raggiungere il quorum richiesto per l'attribuzione dei seggi all'interno di un circondario elettorale o di ottenere un mandato con i resti. I circondari elettorali in parte molto piccoli (elevato quorum naturale) e l'attuale sistema di ripartizione dei mandati tendente a preferire i grandi gruppi (Hagenbach-Bischoff, cfr. n. 2.3 lett. b, n. 2.5 e n. 2.9 II lett. a) impediscono spesso ai gruppi di piccole o addirittura medie dimensioni, anche di una certa importanza, di ottenere un mandato. Il fatto che, in una prima fase, venga considerata la somma dei voti delle liste congiunte permette di relativizzare questo svantaggio e attenuare l'effetto di distorsione risultante dal sistema di attribuzione dei seggi.

Quanto osservato mostra che le congiunzioni di liste hanno senso unicamente laddove la suddivisione dei circondari elettorali e il sistema di ripartizione dei seggi impiegato generano distorsioni; si rivelano invece superflue in presenza di un sistema proporzionale ottimizzato. Mediante una diversa suddivisione dei circondari elettorali e/o un altro sistema di ripartizione dei mandati è possibile rinunciare alle congiunzioni di liste visto che il loro effetto diverrebbe secondario.

---

<sup>64</sup> Art. 42 LDP; cfr. TOMAS POLEDNA: Zur Möglichkeit der Einreichung gemeinsamer Wahlvorschläge im Zuger Prozess-System. Perizia giuridica del 5 maggio 1994. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 95 (1994) 378.



### 3.3 Tipi di congiunzioni di liste

Le congiunzioni di liste possono essere classificate secondo tre criteri:<sup>65</sup>

- a classificazione secondo il circondario elettorale: congiunzione di liste specifica o non specifica a un circondario elettorale;
- b classificazione secondo i partecipanti: congiunzione di liste fra più partiti (interpartitica) o di un unico partito (monopartitica);
- c classificazione secondo il grado di congiunzione: congiunzione di liste semplice e plurima (cosiddetta sottocongiunzione di liste).

Secondo l'articolo 31 LDP, nelle elezioni del Consiglio nazionale sono ammesse le congiunzioni di liste specifiche a un circondario e interpartitiche. Possono anche essere costituite sottocongiunzioni di liste ma, conformemente all'articolo 31 capoverso 1<sup>bis</sup> LDP, esse sono valide unicamente tra liste con uguale denominazione, differenziate unicamente da aggiunte intese a specificare il sesso, l'ala di un gruppo, la regione o l'età dei candidati.

### 3.4 Disposizioni cantonali

Fra i Cantoni che adottano il sistema Hagenbach-Bischoff, 11 prevedono la congiunzione di liste (BE, LU, UR, OW, GL, SO, SG, TG, VD, NE e GE), 6 non la prevedono (SZ, NW, ZG, BL, TI e JU), 2 Cantoni la vietano esplicitamente (FR, VS), mentre Basilea l'ha abolita.

I tre Cantoni ZH, SH e AG che hanno introdotto il nuovo sistema bi-proporzionale per l'attribuzione dei mandati (doppio Pukelsheim) non prevedono più congiunzioni di liste interpartitiche. Le liste con la medesima denominazione vengono automaticamente riunite a livello cantonale in gruppi di liste.<sup>66</sup>

Altri tre Cantoni eleggono il Parlamento cantonale con il sistema maggioritario (AR, AI, GR) e non prevedono di conseguenza la congiunzione di liste a livello cantonale.

Fra i Cantoni che adottano il sistema Hagenbach-Bischoff *con* congiunzioni di liste quattro Cantoni (BE, LU, SO, TG) prevedono anche le sottocongiunzioni e tre (GL, SG e NE) le vietano esplicitamente. Nelle elezioni del Parlamento cantonale sangallese sono ammesse unicamente le congiunzioni di liste monopartitiche.<sup>67</sup>

### 3.5 Giurisprudenza

Le elezioni del Consiglio nazionale possono essere impugnate in ultima istanza presso il Tribunale federale soltanto dal 2007. Da allora il Tribunale federale non ha mai dovuto affrontare il tema delle congiunzioni o sottocongiunzioni di liste in relazione con l'elezione del Consiglio nazionale. Tutti i casi che trattano questa problematica riguardano le elezioni cantonali. Dato che le osservazioni fatte in tale sede sono pertinenti anche per le elezioni federali, è opportuno riportarne qui di seguito gli elementi principali:

---

<sup>65</sup> Cfr. anche BENNO SCHMID: Die Listenverbindung im schweizerischen Proportionalwahlrecht. Diss. Università di Zurigo. Zurigo/Aarau 1962, pag. 37 segg.

<sup>66</sup> Cfr. § 93 e 102 segg. GPR-ZH, § 13 GRWG-AG e art. 2b cpv. 2 WG-SH.

<sup>67</sup> Art. 55<sup>bis</sup> Urnenabstimmungsgesetz SG. I criteri riflettono quelli per le sottocongiunzioni di liste a livello di Confederazione (art. 31 cpv. 1<sup>bis</sup> LDP).



- a in un caso riguardante il Cantone di Vaud<sup>68</sup> il Tribunale federale ha deciso che, a causa della loro portata, le congiunzioni di liste devono essere sempre indicate nelle schede anche in mancanza di una disposizione che lo imponga (nel diritto federale tale disposizione è retta dagli artt. 31 cpv. 2 e 33 cpv. 1 LDP);
- b in un caso riguardante il Cantone di Friburgo<sup>69</sup> il Tribunale federale ha osservato che non si può generalmente ipotizzare che le congiunzioni di liste abbiano un impatto positivo o negativo sul sistema proporzionale o che permettano di attutire taluni svantaggi sistemici. Nemmeno si può affermare che un sistema con congiunzioni di liste rafforzi in genere i piccoli partiti e, per questo motivo, risulti particolarmente in sintonia con il senso del sistema proporzionale. Le congiunzioni di liste possono compromettere la trasparenza nell'ambito della votazione e generare confusione. Nonostante l'indicazione esplicita sulle liste elettorali, talvolta gli elettori non sono sufficientemente consapevoli del fatto che, mediante le congiunzioni, essi votano non soltanto il loro partito preferito bensì anche il gruppo ad esso unitosi;
- c nel caso di Zugo<sup>70</sup> il Tribunale federale ha confermato per l'essenziale il giudizio già emesso per il Cantone di Friburgo. Esso ha inoltre osservato che in un sistema elettorale ottimizzato le congiunzioni di liste non hanno più la stessa importanza. Nel sistema doppio Pukelsheim, ad esempio, non avrebbero più ragion d'essere.<sup>71</sup>

### 3.6 Riforme

La congiunzione di liste è stata introdotta nel 1919 parallelamente al passaggio dal sistema maggioritario a quello proporzionale. Un rapporto del Consiglio federale del marzo 1931<sup>72</sup> precisava che anche le sottocongiunzioni di liste sono ammissibili. Qui di seguito sono menzionati i principali tentativi di riforma in tale contesto:

- a l'introduzione della LDP nel 1975/76 ha generato contrasti politici sul tema della congiunzione di liste. Il Consiglio federale voleva mantenere la congiunzione e la sottocongiunzione di liste. Ciononostante, sia nella procedura di consultazione sia durante le deliberazioni parlamentari era stata chiesta l'abolizione della congiunzione o, almeno, della sottocongiunzione di liste.<sup>73</sup> A quel tempo la controversia verteva principalmente sulla congiunzione di liste interpartitiche. La maggioranza dei membri del Parlamento si esprime tuttavia per il loro mantenimento;
- b la revisione della LDP nel 1993/94 ha acceso nuovamente il dibattito sulle congiunzioni di liste. Questa volta il Consiglio federale aveva proposto nel suo messaggio l'abolizione della sottocongiunzione di liste.<sup>74</sup> Le Camere decisero comunque nuovamente per il mantenimento della congiunzione e della sottocongiunzione di liste, eliminando soltanto la possibilità delle sotto-sottocongiunzioni. Per la presentazione di una sottocongiunzione di

---

<sup>68</sup> DTF 104 Ia 360.

<sup>69</sup> DTF 1P.563/2001.

<sup>70</sup> DTF 136 I 376

<sup>71</sup> Il Cantone di Zugo deve adeguare il suo sistema elettorale per le elezioni del 2014. Cfr. n. 2.7.2 e n. 2.8.3 d

<sup>72</sup> Cfr. Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale intorno al postulato del Consiglio nazionale del 5 dicembre 1928 concernente la sottocongiunzione delle liste elettorali (FF 1931 I 248).

<sup>73</sup> Cfr. FF 1975 I 1366.

<sup>74</sup> Cfr. Messaggio del 1° settembre 1993 a sostegno di una modifica parziale della legge federale sui diritti politici (FF 1993 III 309).



liste sono stati comunque posti determinati limiti sotto forma dei quattro criteri d'ammissione menzionati (età, sesso, ala di partito, regione);

- c con la mozione «Elezioni per il rinnovo del Parlamento. Vietare le congiunzioni di liste» (12.3050) depositata nel 2012, il consigliere nazionale Sebastian Frehner chiedeva al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento una modifica dell'articolo 31 («Congiunzione di liste») della legge federale sui diritti politici, in modo che in futuro le congiunzioni di liste non siano più possibili mentre le sotto-congiunzioni rimangano autorizzate. La mozione mira quindi di fatto non a eliminare le congiunzioni di liste bensì a limitarle alle congiunzioni monopartitiche. Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, ma la sua trattazione in Parlamento è ancora pendente;
- d poco dopo, con la mozione «Prendere sul serio la volontà degli elettori. Abolire le congiunzioni di liste interpartitiche» (12.3374), anche il Gruppo liberale-radicalo incaricava il Consiglio federale di presentare al Parlamento una modifica dell'articolo 31 della legge federale sui diritti politici affinché per le elezioni siano autorizzate soltanto congiunzioni tra liste dello stesso partito e tra liste del partito centrale e del suo partito dei giovani (sottocongiunzioni). Anche questa mozione mira non ad abolire la congiunzione di liste bensì a permettere soltanto le congiunzioni di liste dello stesso partito. Il Consiglio federale ha proposto di respingere anche questa mozione, mentre il Parlamento non si è ancora espresso al riguardo.

### 3.7 Vantaggi e svantaggi del disciplinamento vigente

#### 3.7.1 Vantaggi

I sostenitori del disciplinamento vigente evidenziano i seguenti vantaggi:

- a oggi le liste depositate sono così numerose che generano una dispersione di voti e molte di esse non ottengono mandati; i voti dati non hanno per essi alcun peso. Più elevati sono i resti di voti inutilizzati, «peggiore» diventa la proporzionalità. La congiunzione di liste contribuisce a risolvere questo problema permettendo di utilizzare i resti di voti: grazie alla riduzione di voti inutilizzati è possibile migliorare l'uguaglianza della forza di voto.<sup>75</sup> Data l'esiguità dei voti inutilizzati, in caso d'insuccesso del partito votato i voti dell'elettorato vengono attribuiti al partner politicamente alleato. L'elettorato ha in tal modo la certezza che il proprio voto ha un'incidenza;<sup>76</sup>
- b la congiunzione di liste permette anche di migliorare l'uguaglianza del valore effettivo dei voti.<sup>77</sup> Soprattutto i piccoli partiti all'interno di piccoli circondari elettorali possono trarne un notevole beneficio per il fatto che, grazie a una congiunzione di liste, possono relativizzare l'effetto di sbarramento determinato dalla suddivisione dei circondari elettorali.<sup>78</sup> La

<sup>75</sup> Cfr. SCHMID, pag. 35 e 45 seg., KÖLZ, 4, DANIEL BOCHSLER: *Wieviel bringen Wahlallianzen? – Links-grüne Parteien und deren Wahlallianzen im D'Hondtschen Verhältniswahlrecht der Schweizer Nationalratswahlen 1995-2007*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41/4 (2009) 855-873 = [www.bochsler.eu/publi/bochsler\\_zparl2010.pdf](http://www.bochsler.eu/publi/bochsler_zparl2010.pdf), pag.1-31, pag.6 segg. e WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER: *Allgemeines Staatsrecht*. 4<sup>a</sup> edizione Basilea 2008, pag. 246. Di parere diverso era il Tribunale federale nel caso di Zugo, ritenendo che non necessariamente le congiunzioni di liste generano una riduzione del numero di voti privi di peso.

<sup>76</sup> Cfr. anche SCHMID, pag. 44 seg.

<sup>77</sup> Invero nelle decisioni non è esplicitamente indicato che le affermazioni contenute si riferiscono alle congiunzioni di liste specifiche a un circondario elettorale e interpartitiche; tuttavia si fa sempre tacitamente riferimento al disciplinamento attuale.

<sup>78</sup> Cfr. KÖLZ, pag. 27; SCHMID, pag. 143; PIERRE GARRONE: *L'élection populaire en Suisse*. Diss. Ginevra 1991, pag. 236 e ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7<sup>a</sup> ed., Zurigo 2008, pag. 437 seg. n. marg. 1471 seg.



congiunzione di liste aiuta inoltre i piccoli partiti a ridurre i favori di cui godono i grandi partiti in ragione dell'attuale sistema di ripartizione dei mandati;<sup>79</sup>

- c le congiunzioni di liste interpartitiche conferiscono ai gruppi candidati un maggiore margine di manovra strategico nel quadro della loro campagna elettorale. Mediante una congiunzione, partiti affini all'interno di un circondario elettorale possono ad esempio impedire che altri partiti traggano vantaggio dalla frammentazione partitica.<sup>80</sup>

### 3.7.2 Svantaggi

Le critiche rivolte al disciplinamento attuale vertono sugli aspetti seguenti:

- a si pone la questione di stabilire se abbia maggior peso la certezza degli elettori che il loro voto non vada perduto oppure la possibilità per essi di contribuire con il loro voto all'elezione di un determinato gruppo di candidati. Le alleanze fra partiti non sono sempre politicamente coerenti. Per questo motivo le congiunzioni di liste interpartitiche non devono sempre essere costituite in funzione degli elettori.<sup>81</sup> Il trasferimento di voti potrebbe riflettere la volontà della maggioranza dell'elettorato tutt'al più nel caso di congiunzioni fra partiti politicamente affini;<sup>82</sup>
- b l'efficacia della congiunzione di liste in quanto strumento atto a migliorare l'uguaglianza del valore effettivo dei voti<sup>83</sup> è sopravvalutata. Il Tribunale federale e il Consiglio federale sono giunti alla conclusione che, nel sistema attuale, le congiunzioni di liste non apportano alcun miglioramento riguardo all'uguaglianza del valore effettivo dei voti. Secondo la dottrina dominante, riescono a compensare gli svantaggi sistemici subiti dai piccoli partiti ma possono anche favorire i grossi partiti,<sup>84</sup> con la conseguenza che modificano unicamente la ripartizione dei mandati. Una parte degli specialisti ritiene addirittura che le congiunzioni di liste interpartitiche e specifiche a un circondario elettorale favoriscano soprattutto i grandi partiti.<sup>85</sup> In tal caso le congiunzioni di liste, invece di ridurre le distorsioni nell'ambito dell'uguaglianza del valore effettivo dei voti, tendono piuttosto ad accentuarle ulteriormente;
- c nel mirino delle critiche figurano inoltre soprattutto i trasferimenti di voti tra partner di una congiunzione di liste. Le congiunzioni di liste permettono infatti talvolta a un partito di ottenere più seggi di quanti ne conquisterebbe se fosse in lizza da solo (in tal caso il requisito della quota non sarebbe adempito).<sup>86</sup> Fra i critici vi è chi giudica le congiunzioni di li-

---

<sup>79</sup> Cfr. GARRONE, pag. 236.

<sup>80</sup> Cfr. SCHMID, pag. 44 e ALFRED RUDOLF: Das eidgenössische Proporzwahlrecht - Systematische Darstellung. Berna 1922, pag. 156.

<sup>81</sup> Cfr. anche RUDY ANDEWEG: The Netherlands: The Sanctity of Proportionality. In: MICHAEL GALLAGHER/PAUL MITCHELL (ed.), The Politics of Electoral Systems, Oxford 2005, pag. 491-510, in part. pag. 504 e BOCHSLER, Wahlallianzen, pag. 7. Cfr. inoltre la motivazione della mozione depositata nel 2012 dal Gruppo liberale-radical (prec.).

<sup>82</sup> Cfr. BOCHSLER, Wahlallianzen, pag. 7 seg.

<sup>83</sup> Cfr. POLEDNA, Wahlvorschläge, pag. 349 segg.

<sup>84</sup> Cfr. DTF 1C\_127/2010 e DTF 1C\_491/2010, consid. 7.2 (non pubbl. in DTF 136 I 376); KÖLZ, pag. 30 e PETER LEUTGÄB/FRIEDRICH PUKELSHEIM: Listenverbindungen bei Kommunalwahlen – Ein Glücksspiel. In: Stadtforschung und Statistik 2/2009, pag. 5 segg, in part. pag. 5.

<sup>85</sup> Cfr. DANIEL BOCHSLER: Who gains from apparentments under d'Hondt? In: Electoral Studies 29 (2010) pag. 617-627, in part. pag. 618 e 625, nonché BOCHSLER, Wahlallianzen, pag. 30; GARRONE, pag. 236 e LEUTGÄB/PUKELSHEIM, pag. 6 segg. («doppelte Absicherung des Bonus grosser Parteien»). Cfr. un esempio sopra nella tab. 3 col. b ultima riga.

<sup>86</sup> Cfr. BOCHSLER, Apparentments, pag. 618. Cfr. anche ad es. BLISS MEINRAD SCHNEWLIN: Das Verfahren zur Wahl des schweizerischen Nationalrats nach dem Bundesgesetz vom 14. Januar 1919. diss. Berna. Berna 1946, pag. 139 seg. Cfr. anche la motivazione della mozione Frehner.



ste un gioco d'azzardo che concorre al «trasbordo del voto del popolo» violando in tal modo l'uguaglianza in materia elettorale (art. 34 e art. 136 cpv. 1 seconda frase Cost.);<sup>87</sup>

- d secondo alcuni critici, le congiunzioni di liste interpartitiche rendono meno trasparente un sistema elettorale.<sup>88</sup> Gli elettori devono dar prova di grande attenzione per individuare con precisione a chi è destinato il loro voto in una congiunzione di liste,<sup>89</sup> qualora la loro lista restasse a mani vuote nell'ambito della congiunzione e i voti rimanenti della «propria» lista fossero trasferiti a un'altra lista. I partiti che capiscono il funzionamento della congiunzione di liste interpartitica ne approfittano regolarmente a loro favore aggiudicandosi i mandati. Altri invece, meno ricettivi ai meccanismi di questo strumento, ne sono pregiudicati subendo una perdita di mandati; altri ancora rinunciano consapevolmente ad allestire una congiunzione perdendo anche in tal modo eventuali mandati. Il fatto che, in definitiva, le conseguenze negative di tali decisioni sono sopportate dagli elettori senza che questi ultimi possano intervenire a influenzarle, può essere difficilmente motivato. La possibilità di usufruire di un margine di manovra tattico non deve prevalere sul rispetto della volontà dell'elettorato;
- e in presenza di congiunzioni e sottocongiunzioni di liste, la ripartizione dei mandati viene calcolata non una ma più volte; le liste congiunte sono trattate dapprima in modo fittizio alla stregua di una singola lista. I critici deplorano il fatto che l'elezione così impostata possa ancora essere denominata diretta (cfr. art. 34 e 149 cpv. 2 Cost.).<sup>90</sup> Nel caso del Cantone di Vaud, dove le congiunzioni di liste non figuravano sulle schede di voto, il Tribunale federale medesimo ha parlato di una modifica a posteriori della volontà degli elettori. Questo dovrebbe valere anche quando, malgrado l'indicazione sulla scheda di voto, per gli elettori non risulta chiaro a quale gruppo sia attribuito il loro voto. Si tratta di casi non infrequenti, come chiarito dal Tribunale federale nella decisione riguardante il Cantone di Friburgo. Secondo questi critici, la congiunzione di liste interpartitica non rispetta quindi il principio dell'elezione diretta;
- f la congiunzione di liste interpartitica può condurre ad alleanze innaturali e a legami elettorali di breve durata privi di affinità programmatiche, stravolgendo così l'idea alla base del sistema elettorale proporzionale.<sup>91</sup>

### 3.7.3 Valutazione del disciplinamento vigente

Il disciplinamento vigente in materia di congiunzione di liste si è dimostrato fondamentalmente valido e non è messo generalmente in dubbio. Ciononostante, come mostrato, le congiunzioni di liste comportano determinati aspetti problematici suscettibili di accentuarsi visto il costante incremento del numero delle liste, di congiunzioni e sottocongiunzioni di liste, registrato negli ultimi anni. Di conseguenza andrebbero esaminate eventuali alternative nel quadro dell'evoluzione del diritto.

<sup>87</sup> Cfr. anche LEUTGÄB/PUKELSHEIM, pag. 11.

<sup>88</sup> Cfr. SCHUHMACHER/PUKELSHEIM, pag. 518 e LEUTGÄB/PUKELSHEIM, pag. 6.

<sup>89</sup> Spesso le congiunzioni di liste sono riportate sulla scheda di voto a piccoli caratteri e solo con l'indicazione dei numeri delle liste congiunte. L'assenza di trasparenza nel caso di congiunzioni di liste interpartitiche è stata deplorata dai suoi oppositori già nell'ambito dell'introduzione della LDP del 1975. Cfr. SCHNEUWLIN, pag. 143 («anonymster Bestandteil des geltenden Proporz»).  
<sup>90</sup> Cfr. anche LEUTGÄB/PUKELSHEIM, pag. 10 seg.

<sup>91</sup> Cfr. SCHMID, pag. 135.



### 3.8 Sistemi alternativi

Un'alternativa consisterebbe nel passaggio a un sistema di ripartizione dei mandati che riduca le distorsioni vanificando in tal modo i benefici delle congiunzioni di liste.

Se si rinunciasse a cambiare il sistema, si potrebbe optare per un'abolizione generale (n. 3.8.1) o parziale nel senso di una limitazione del divieto alla congiunzione di liste interpartitiche o alla sottocongiunzione di liste (cfr. n. 3.8.2 e 3.8.3). Va constatato comunque che queste misure non migliorerebbero l'uguaglianza del valore effettivo dei voti chiesta dal Tribunale federale.

Sono peraltro pensabili interventi legali nell'ambito di norme procedurali in materia di diritto elettorale individuale (cfr. n. 3.8.4) o misure di carattere organizzativo (cfr. 3.8.5).

#### 3.8.1 Eliminazione della congiunzione di liste

Un'abolizione generale della congiunzione di liste senza il passaggio a un nuovo sistema di ripartizione privo di distorsioni permetterebbe di eliminare le distorsioni «prima della virgola» ma danneggerebbe sistematicamente senza rimedio i piccoli partiti.

#### 3.8.2 Congiunzione di liste monopartitica

La congiunzione di liste monopartitica presenterebbe rispetto a quella interpartitica i seguenti vantaggi:

- a come la congiunzione di liste interpartitica, anche la monopartitica garantisce una migliore uguaglianza della forza elettorale. Diversamente dalla prima, la seconda si attiene inoltre al principio «a ciascuno il suo».<sup>92</sup> Un partito non corre il pericolo che voti rimanenti sulla sua sottolista vadano perduti nella ripartizione dei mandati. Nel caso di una congiunzione di liste unicamente circoscritta a sottoliste di un unico partito, quest'ultimo riesce a presentarsi come un'unità in occasione della campagna elettorale<sup>93</sup> pur avendo subito una frammentazione meramente «tecnica» attraverso la presentazione di sottoliste. Tale possibilità riflette altresì lo scopo originario della congiunzione di liste;
- b per gli elettori è importante che il loro voto sia realmente conferito al gruppo da essi votato. Le elezioni dirette sono garantite soltanto con l'adempimento di tale condizione (art. 34 e 149 cpv. 2 Cost.). La congiunzione di liste monopartitica assicura che tale condizione sia soddisfatta e considera quindi appieno la volontà dell'elettorato;
- c le congiunzioni di liste monopartitiche (tra liste specifiche di donne, uomini, giovani e seniori oppure tra più liste regionali di un partito) permettono ai partiti di presentare in un circondario elettorale due o più liste congiunte senza rischiare perdite, allo scopo di tener conto degli interessi regionali o delle minoranze di partito. Anche nel caso delle congiunzioni di liste monopartitiche, i partiti dispongono quindi di un certo margine di manovra tattico.

---

<sup>92</sup> Cfr. anche FF 1931 I 253

<sup>93</sup> Cfr. anche FF 1931 I 255



Accanto ai vantaggi menzionati, la limitazione a una congiunzione di liste monopartitica comporta però anche notevoli svantaggi nella sua concretizzazione. Nel caso in cui la denominazione comune di un partito sia il presupposto per costituire una congiunzione di liste monopartitica, secondo le esperienze raccolte a livello cantonale occorre prevedere che piccoli partiti si riuniscano in una lista ad hoc presentandosi così sotto una comune denominazione di partito che di fatto rappresenta solo un'etichetta formale. Questa pratica è inaccettabile soprattutto quando tali partiti sono organizzati in diversi gruppi in Parlamento. Un passaggio alla congiunzione di liste monopartitica andrebbe effettuato in modo efficace soltanto se i partiti fossero soggetti a un obbligo di registrazione che permetta denominazioni partitiche permanenti e verificabili, impedendo così i raggiri mediante cambiamenti di nome a breve termine e «fusioni temporanee». Con tutta probabilità al momento una proposta del genere non raccoglierebbe il consenso della maggioranza. Un corrispondente obbligo di registrazione per organizzazioni di milizia con finalità ideali non è contemplato dal diritto svizzero e, in ambito politico, invece di favorire il libero mercato dei voti, interverrebbe a creare riserve per partiti registrati.

### **3.8.3 Divieto della sottocongiunzione di liste**

Un divieto della sottocongiunzione di liste avrebbe praticamente l'effetto di impedire le distorsioni «prima della virgola». Quanto al grado di accettazione di una misura del genere, non bisogna comunque farsi illusioni: specie nei Cantoni situati lungo le frontiere linguistiche con identità partitiche non coincidenti a livello federale e cantonale, l'impossibilità di una sottocongiunzione di liste sarebbe ampiamente contrastata.

### **3.8.4 Possibilità dello stralcio individuale nelle congiunzioni e sottocongiunzioni di liste prestampate**

Un miglioramento per gli elettori consisterebbe nel conferire loro la possibilità di stralciare la congiunzione di liste (e/o la sottocongiunzione di liste) sulla scheda di voto, in modo che il loro voto non possa essere trasferito a un'altra lista congiunta. Questa misura complicherebbe però enormemente il già difficile processo di accertamento dell'esito elettorale. Finché il conteggio dei voti sarà svolto per lo più con l'usuale sistema di milizia, una misura del genere aumenterebbe il rischio che si verifichino inconvenienti e non sarebbe quindi un'opzione auspicabile.

### **3.8.5 Migliore informazione degli aventi diritto di voto in merito a tutte le congiunzioni di liste allestite**

Dato che le congiunzioni di liste richiedono una maggiore attenzione da parte dell'elettorato riguardo a possibili effetti secondari, appare giustificato migliorare con mezzi appropriati l'informazione degli elettori. Questo intento potrebbe essere concretizzato in un primo tempo intervenendo non sul piano della legislazione formale bensì a un livello inferiore, ad esempio mediante raccomandazioni ai Cantoni affinché le congiunzioni di liste siano stampate su tutte le schede di voto in modo più visibile rispetto ad oggi.<sup>94</sup> Un'altra possibilità consisterebbe in una presentazione e tematizzazione più attenta e dettagliata dei meccanismi relativi alle congiunzioni e sottocongiunzioni di liste nella guida elettorale pubblicata dalla Cancelleria federale. In particolare quando si esige maggiore senso di responsabilità da parte degli a-

---

<sup>94</sup> Sono ipotizzabili diverse misure: caratteri più grandi, in grassetto, nomi delle liste stampati invece dei soli numeri delle liste, o direttamente dopo il nome della lista.



venti diritto di voto, l'approntamento di supporti informativi completi e di facile comprensione per gli elettori è un compito imprescindibile dello Stato.<sup>95</sup>

### **3.9 Il divieto (parziale) della congiunzione di liste cura solo i sintomi del problema**

Un'eliminazione totale o parziale delle congiunzioni di liste comporterebbe con il tempo una riduzione delle liste proposte ed eventualmente anche dei gruppi candidati. Il circolo vizioso nel quale allo stimolo verso un'ulteriore frammentazione partitica si accompagna un altrettanto aumento di candidature sarebbe in tal modo spezzato, cosa che potrebbe essere considerata un «vantaggio» dalle autorità organizzatrici. Un divieto di congiunzioni di liste interpartitiche o di sottocongiunzioni di liste eviterebbe inoltre l'attribuzione in due fasi dei voti. Il percorso seguito dai voti risulterebbe meno occulto e permetterebbe una maggiore trasparenza.

Come mostrato, un divieto generale o parziale di congiunzioni di liste comporterebbe però anche svantaggi. Limitando le possibilità di congiunzioni di liste a quelle monopartitiche, occorrerebbe introdurre ai fini di un'attuazione efficace un obbligo di registrazione per tutti i partiti e fissare una denominazione partitica unitaria in tutta la Svizzera. Un divieto di sottocongiunzioni di liste era invero stato proposto dal Consiglio federale a metà degli anni Novanta e nettamente rifiutato dal Parlamento che lo aveva ritenuto di ostacolo a un'adeguata rappresentanza delle minoranze linguistiche nei Cantoni plurilingui (BE, FR, GR, VS).<sup>96</sup>

Va infine osservato che i divieti delle congiunzioni di liste non muterebbero in alcun caso la situazione di uno Stato federale composto da numerosi circondari elettorali - ossia i Cantoni - caratterizzati perlopiù da un numero di abitanti relativamente basso, dove il 37 per cento di tutti i mandati vengono attribuiti all'interno di circondari elettorali con meno di dieci seggi (19 Cantoni su 26). I criteri del Tribunale federale (10 per cento) e della Commissione di Venezia (10 per cento, al massimo 15 per cento) rimangono pertanto inadempiti.<sup>97</sup>

I divieti delle congiunzioni di liste non costituirebbero vere e proprie riforme, bensì - come spiegato dal Consiglio federale nelle sue risposte alle mozioni Frehner (12.3050) e del Gruppo liberale - radicale (12.3374) - servirebbero unicamente a combattere un sintomo. Inoltre, allo stato attuale, essi non raccoglierebbero il consenso della maggioranza né sarebbero politicamente auspicabili.

---

<sup>95</sup> Cfr. anche le raccomandazioni dell'OSCE/UIIDU Missione di valutazione delle elezioni 2007.

<sup>96</sup> Questo non costituisce tuttavia la garanzia per una rappresentanza delle minoranze, come ben mostra l'esempio attuale del Cantone di Berna.

<sup>97</sup> DTF 131 I 85 (VS)



#### 4. Conclusioni

Dalla varietà di sistemi elettorali e di forme procedurali - partendo dall'ammissione di gruppi candidati, dalla suddivisione dei circondari elettorali, dal disciplinamento della ripartizione dei seggi, dal conteggio dei voti, su su sino alla formazione delle liste ecc. - che sono applicati in Svizzera e in altre democrazie consolidate, emerge chiaramente che non esiste un sistema elettorale «migliore» o «più equo» in assoluto.

Secondo Georg Lutz, ricercatore in materia elettorale e capo progetto dello studio sulle elezioni Selects, la legittimazione di un Parlamento si fonda sul fatto che il sistema elettorale praticato riflette i principi democratici fondamentali e corrisponde al contesto storico e sociale del Paese in cui viene utilizzato<sup>98</sup>. I sistemi elettorali sottostanno a vari principi d'impostazione, fra cui quello di rappresentanza e di protezione delle minoranze. Il principio di rappresentanza *territoriale* è il più diffuso in assoluto. Oltre a esso vi è però anche la rappresentanza di determinati gruppi (donne, giovani, gruppi linguistici, etnie, ecc.), nonché la rappresentanza delle idee, dei valori, degli ideali e delle concezioni di società che i partiti fanno propri. Ulteriori principi d'impostazione sono la governabilità, l'esigenza di impedire una frammentazione partitica troppo accentuata e la polarizzazione. Infine la dottrina in materia elettorale annovera fra i principi d'impostazione anche la semplicità, la comprensibilità e la trasparenza intese come «tracciabilità» del percorso di conversione dei voti in seggi. Dato che non tutti i principi possono essere ottimizzati, è inevitabile che si verifichino conflitti fra i loro diversi obiettivi. In questo senso, il fatto di basarsi sulla proporzionalità con l'applicazione del limite del dieci per cento stabilito dal Tribunale federale appare un po' (troppo) riduttivo; la proporzionalità non dovrebbe costituire l'unica esigenza legittima posta a un sistema elettorale.<sup>99</sup>

Matematici, specialisti di diritto pubblico, politologi, strateghi di partito, rappresentanti del Popolo, nonché la popolazione votante giungono a conclusioni molto diverse a seconda dei criteri di valutazione impiegati. Al pari degli strumenti della democrazia diretta, i processi di formazione dei sistemi elettorali non si basano unicamente su riflessioni giuridiche, bensì sono anche stabiliti in sede politica.

In considerazione dell'esposto e dei raffronti presentati si possono trarre le seguenti conclusioni e raccomandazioni:

- a con il suo messaggio sulla revisione totale della Costituzione del Cantone di Svitto, il Consiglio federale ha attuato la giurisprudenza del Tribunale federale in materia di sistemi elettorali proporzionali, conformemente al suo mandato costituzionale (art. 182 cpv. 2 Cost.). Dopo accese discussioni le Camere federali si sono allineate alle sue argomentazioni. Occorre proseguire su questa linea nell'ambito del conferimento della garanzia alle disposizioni costituzionali cantonali in materia di diritto elettorale;
- b nulla impedisce a un Cantone di adottare altri sistemi elettorali - maggioritari o proporzionali - per l'elezione dei rispettivi Parlamenti cantonali, nella misura in cui i requisiti minimi sviluppati dal Tribunale federale siano rispettati o solo motivi materiali preponderanti ne giustificano l'inosservanza;

---

<sup>98</sup> Prof. Dott. GEORG LUTZ FORS/Università di Losanna, in occasione dell'assemblea generale della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP) del 22 settembre 2012

<sup>99</sup> Lutz ritiene che nell'ambito dei sistemi elettorali la proporzionalità non sia l'unico aspetto essenziale (in: Bollettino d'informazione della Società svizzera per le questioni parlamentari, pag. 4 - 6, nov. 2012 - n° 3)



- c nella Svizzera centrale si stanno formando forti resistenze da parte di cerchie del PPD e dell'UDC nei confronti del metodo doppio Pukelsheim e della congiunzione di circondari elettorali. Nell'autunno 2013, nei Cantoni di Nidvaldo e Zugo il Popolo deve esprimersi su diversi sistemi elettorali e anche il Cantone di Svitto dovrà affrontare tale questione. L'esito di tali decisioni sarà considerato nelle successive riflessioni;

prima che la situazione si chiarisca in numerosi Cantoni ci vorranno ancora molti anni visto che parecchi di essi hanno optato per sistemi diversi dal doppio Pukelsheim. Nel Cantone dei Grigioni la questione di un cambiamento del sistema elettorale si riproporrà soltanto in seguito alla riforma territoriale;

- d l'attuale sistema di ripartizione dei mandati per l'elezione del Consiglio nazionale secondo Hagenbach-Bischoff, come pure l'ammissione di congiunzioni di liste sono riconosciuti dall'elettorato, che ha espresso dubbi su aspetti meramente puntuali e mai di fondo. Tale sistema è stato fortemente criticato soprattutto dalla giurisprudenza e dalla dottrina, ma gode tutt'oggi di un'ampia accettazione. Specialmente nell'ambito dei diritti politici, la solidità è di fondamentale importanza;
- e tuttavia, considerando il forte incremento di candidature, liste e (sotto)congiunzioni di liste nonché della giurisprudenza del Tribunale federale, verificatosi nelle ultime due legislature, si pongono interrogativi sulla futura impostazione del sistema di elezione del Consiglio nazionale. Le distorsioni «prima della virgola» vanno corrette; il consenso circa le modalità di un tale intervento riveste un'importanza decisiva;
- f nel sistema bi-proporzionale di attribuzione dei mandati le congiunzioni di liste rimangono inefficaci divenendo così obsolete. Se si mantiene il sistema Hagenbach-Bischoff introducendo divieti (parziali) di congiunzioni di liste, attraverso la rinuncia a un'attribuzione dei voti a più fasi si ottiene una maggiore trasparenza. Tuttavia questi divieti non hanno carattere di riforma; considerato che riescono tutt'al più a combattere soltanto i sintomi dei problemi che si pongono e che il prezzo di questo risultato è relativamente alto (obbligo di registrazione, rappresentanza di minoranze linguistiche nei Cantoni bilingui), essi non rappresentano una soluzione soddisfacente.

La CaF intende tuttavia esaminare quali misure permettano di migliorare l'informazione degli aventi diritto di voto sulle congiunzioni di liste e sui loro effetti;

- g un passaggio al sistema di attribuzione dei mandati secondo il metodo doppio Pukelsheim dovrebbe dapprima affermarsi su scala più ampia nei Cantoni dimostrando di raccogliere il consenso politico della maggioranza, dopodiché potrebbero essere avviate le corrispondenti modifiche legislative a livello federale;
- h strettamente connesso alla divisione del potere in seno allo Stato federale, il dibattito su una ripartizione eventualmente «più equa» dei mandati per il Consiglio nazionale vede in gioco una moltitudine di interessi contrastanti: si pensi ad esempio al confronto tra Cantoni grandi e piccoli, tra zone urbane e rurali, al rapporto intercorrente fra i gruppi linguistici e le diverse regioni del Paese. Il processo di formazione delle opinioni dovrà includere a medio e lungo termine anche eventuali altre modifiche e riforme istituzionali (ad es. alleanze tra Cantoni, modifiche nella rappresentanza cantonale);
- i la Cancelleria federale osserverà costantemente gli sviluppi negli ambiti della dottrina, della giurisprudenza e della legislazione elettorale cantonale dopodiché presenterà al



Consiglio federale eventuali proposte nel quadro di una revisione totale della legislazione federale sui diritti politici.

Allegati:

- Estratti della giurisprudenza del Tribunale federale
- Statistica delle liste consegnate, nonché delle congiunzioni e sottocongiunzioni di liste depositate per le elezioni del Consiglio nazionale dal 1991



**Estratti della giurisprudenza del Tribunale federale in materia elettorale dall'entrata in vigore della nuova Costituzione federale**

**a. DTF 129 I 199 consid. 7.3 (Città di Zurigo)**

L'uguaglianza in materia di diritto di voto deriva dall'uguaglianza giuridica e della parità politica. Essa assicura a tutti gli elettori del medesimo circondario elettorale l'attribuzione di un uguale numero di voti, la possibilità della loro consegna e la stessa considerazione di tutti i voti consegnati nell'ambito del conteggio dei voti (uguaglianza nel conteggio dei voti). [trad.]

**b. DTF 131 I 74 Regesto (Cantone di Argovia)**

«Il limite superiore ammissibile sia per i quorum diretti sia per quelli naturali si situa nell'ordine del 10 %. Per i primi questo è assoluto, mentre che per i secondi rappresenta un limite a cui mirare in caso di riorganizzazione del sistema elettorale (consid. 5.3 e 5.4).

In concreto la regolamentazione elettorale impugnata, senza congiunzioni di circondari elettorali o senza altre disposizioni volte al raggiungimento di quorum naturali attorno al 10 %, è anticostituzionale (consid. 5.5).»

**c. DTF 131 I 89 seg. consid. 2.5 (Cantone del Vallese)**

La struttura del Cantone del Vallese è riconducibile alla suddivisione del territorio in decanie, già presente nel Medioevo. Le decanie erano governate da un major (amministratore) o da un castellano che godeva di ampia autonomia. Nel 1798 e nel 1802, alle sette decanie già esistenti ne sono state aggiunte altre cinque del Basso Vallese. Sotto la dominazione francese Raron fu divisa in due e il «département du Simplon» in tredici Cantoni. La Costituzione del 1815 ripartiva nuovamente il Cantone in tredici decanie. Con la Costituzione del 1848 la nozione di decania venne sostituita da quella di distretto (distretto, Bezirk, district; RACHEL SIGGEN-BRUTTIN, «Decanie», in: Dizionario storico della Svizzera, pubblicazione elettronica, versione del 1° marzo 2004, [www.dss.ch](http://www.dss.ch)). I distretti vallesani hanno sempre costituito unità dotate di notevole autonomia e animate da un corrispondente sentimento di appartenenza; anche i ricorrenti si astengono - a ragione - dall'affermare che i distretti si siano ormai ridotti a unità formali insignificanti e inconsistenti nella vita sociale e politica. Nelle decisioni su cui si è chinato – relative alle elezioni parlamentari nel Cantone del Vallese – il Tribunale federale non si è mai indignato del fatto che i distretti presentino notevoli differenze quanto al loro numero di abitanti e che, per le loro dimensioni in parte molto piccole, essi presentino quorum naturali assai differenziati e in parte molto elevati (DTF 107 Ia 217; DTF 103 Ia 603). L'esigenza di rappresentanza dei distretti risulta pertanto provata e il fatto che essa sia attuata nei piccoli distretti anche a scapito della rappresentanza proporzionale dei partiti appare quindi compatibile con l'articolo 34 Cost.



**d. DTF 136 I 352 (Cantone di Nidvaldo)**

Requisiti per il sistema proporzionale in generale (consid. 3.4). - Il sistema elettorale cantonale non è compatibile con i principi del diritto elettorale secondo il sistema proporzionale (consid. 3.5), non si giustifica in alcun modo con motivi inerenti alla consolidata organizzazione territoriale (consid. 4) ed è in contrasto con la Costituzione federale (consid. 5.1). [trad.]

**e. DTF 136 I 357 seg. consid. 3.4 (Cantone di Nidvaldo)**

Il sistema proporzionale si caratterizza per il fatto che permette ai diversi gruppi di ottenere una rappresentanza che corrisponda ampiamente alla loro quota di elettori (DTF 107 I 217 consid. 3a pag. 220; sentenza 1P.671/1992 dell'8 dicembre 1993 consid. 3, in: ZBl 95/1994 pag. 479). La realizzazione del sistema proporzionale dipende tra l'altro dalle dimensioni del circondario. Più mandati si aggiudica un circondario elettorale, minore è il quorum naturale, vale a dire la percentuale di voti necessaria a una lista per ottenere un seggio nell'ambito della prima ripartizione. Un quorum naturale basso contribuisce a far sì che tutti i gruppi politici determinanti possano essere rappresentati in Parlamento in base alla loro forza. Viceversa, quanto minore è il numero di mandati attribuiti a un piccolo circondario elettorale, tanto più elevate devono essere le quote di elettori necessarie per ottenere un mandato (DTF 131 I 74 consid. 3.3 pag. 80; cfr. per la nozione di quorum naturale DTF 129 I 185 consid. 7.1 pag. 197 seg.). I quorum naturali elevati fanno sì che rimangano esclusi dalla ripartizione dei mandati non solo i piccoli gruppi insignificanti bensì anche i partiti minoritari che beneficiano di un appoggio consolidato da parte della popolazione (DTF 129 I 185 consid. 7.6.1 pag. 201).

A causa delle diverse dimensioni dei circondari elettorali, i voti degli elettori non hanno tutti lo stesso peso politico. Più piccolo è un circondario elettorale - rispetto a uno con molti seggi - più elevato è il quorum naturale e di conseguenza il numero di elettori che non risultano rappresentati con l'elezione e i cui voti rimangono inutili (DTF 131 I 74 consid. 3.3 pag. 80). [trad.]

**f. DTF 136 I 367 consid. 2.2 (Città di Aarau)**

Il sistema proporzionale si caratterizza per il fatto che permette ai diversi gruppi di ottenere una rappresentanza che corrisponda ampiamente alla loro quota di elettori. Nella misura in cui le elezioni hanno luogo in più circondari elettorali, il diritto elettorale proporzionale si realizza anche tenuto conto delle dimensioni dei circondari elettorali e dei conseguenti quorum naturali. Inoltre, le diverse dimensioni dei circondari elettorali fanno sì che i voti degli elettori non abbiano tutti lo stesso peso politico. Un sistema elettorale che non soddisfa i requisiti menzionati è - a prescindere da motivi legati a un'organizzazione territoriale ereditata dal passato - incompatibile con i principi costituzionali sanciti nell'articolo 34 capoverso 2 Cost. (cfr. [DTF 136 I 352](#) consid. 3 con indicazioni). [trad.]



**g. DTF 136 I 383 seg. consid. 4.6 (Cantone di Zugo)**

Il legislatore può usufruire di svariati strumenti per aderire ai principi del sistema proporzionale conformemente alla Cost. Fra questi figura l'introduzione di circondari elettorali per legge, cosa che sul piano del diritto elettorale proporzionale permetterebbe di raggiungere un equilibrio tra circondari elettorali di diverse dimensioni (cfr. DTF 131 I 74; sentenza P.918/1986 del 9 dicembre 1986, in: ZBI 88/1987 pag. 367). È compito del legislatore esaminare in dettaglio se una costituzione cantonale permette l'introduzione di congiunzioni di circondari elettorali a livello legislativo, nonché stabilire le modalità strutturali di un ordinamento in materia di congiunzioni di circondari elettorali. Il principio di proporzionalità può anche essere ottimizzato coinvolgendo l'intero Cantone al posto di considerare isolatamente i singoli circondari elettorali. Una ripartizione centrale dei mandati dei partiti secondo il metodo doppio Pukelsheim rende possibile una compensazione trasversale nella ripartizione dei mandati (cfr. riguardo a questo metodo DTF 136 I 364 con indicazioni; cfr. inoltre PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, AJP 2004 pag. 505; WEBER, op. cit., pag. 1379; CHRISTIAN SCHUHMACHER, Sitzverteilung bei Parlamentswahlen nach dem neuen Zürcher Zuteilungsverfahren, 2005). Questo sistema di ripartizione mira inoltre a realizzare un'attribuzione dei seggi proporzionale ai partiti pur mantenendo i circondari elettorali di diverse dimensioni ereditati dal passato e salvaguardando in tal modo la proporzionalità tra i circondari elettorali. Anche se i partiti con le loro liste e i circondari elettorali risulterebbero rappresentati in modo proporzionale, ciò non toglie che questo sistema presenta anche degli svantaggi (PUKELSHEIM/SCHUHMACHER, op. cit., pag. 519; WEBER, op. cit., pag. 1379; SCHUHMACHER, op. cit., pag.19). "

**h. DTF 136 I 384 seg. consid. 4.7 (Cantone di Zugo)**

Di principio il Tribunale federale ha riconosciuto nella sua giurisprudenza che i motivi legati a un'organizzazione territoriale ereditata dal passato costituiscono elementi estranei al sistema proporzionale e possono pertanto giustificare una deroga allo stesso. Simili motivi, che possono essere storici, federalistici, culturali, linguistici, etnici o religiosi, permettono di considerare i piccoli circondari elettorali quali entità particolari che occorre proteggere in quanto minoranze e accordare loro un diritto speciale di rappresentanza a scapito della proporzionalità. La giurisprudenza ha comunque sottolineato che tali deroghe sono possibili solo se giustificate da sufficienti motivi materiali ([DTF 129 I 185](#) consid. 3.1 pag. 190; [DTF 131 I 74](#) consid. 3.2 pag. 79; [DTF 131 I 85](#) consid. 2.2 pag. 87 con indicazioni). Più importanti sono le deroghe al sistema proporzionale e all'uguaglianza del valore effettivo dei voti, più importanti devono rivelarsi i motivi che le giustificano. Motivi del genere sono stati riconosciuti dal Tribunale federale in singole decisioni ([DTF 131 I 85](#) consid. 2.5 pag. 89), mentre in altre sono stati negati ([DTF 136 I 352](#) consid. 4; [DTF 129 I 185](#) consid. 7.6.3 pag. 203). [trad.]



## Allegato 2

**Numero delle liste depositate, nonché delle congiunzioni e sottocongiunzioni di liste presentate in occasione delle elezioni del Consiglio nazionale dal 1919**

<b>Anno elettorale</b>	<b>Liste</b>	<b>Candidati</b>	<b>Congiunzioni di liste</b>	<b>Sottocongiunzioni di liste</b>
<b>1919</b>	106	648	14	0
<b>1943</b>	106	727	19	2
<b>1967</b>	119	1258	17	4
<b>1971</b>	151	1689	30	4
<b>1975</b>	170	1947	26	11
<b>1979</b>	164	1845	34	14
<b>1983</b>	187	1880	36	13
<b>1987</b>	222	2400	47	17
<b>1991</b>	248	2561	54	31 <sup>100</sup>
<b>1995</b>	278	2834	56	40
<b>1999</b>	268	2845	63	42
<b>2003</b>	262	2836	67	39
<b>2007</b>	311	3089	70	67
<b>2011</b>	365	3458	79	71

<sup>100</sup> Alle elezioni del 1991 erano state inoltre presentate tre sotto-sottocongiunzioni di liste.