

14.307 / 14.316

Iniziative cantonali

Iv. Ct. ZG. Ripristino della sovranità cantonale su questioni elettorali. Modifica della Costituzione federale /

Iv. Ct. UR. Sovranità in materia elettorale

Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 20 giugno 2017

Compendio

Secondo l'articolo 39 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), i Cantoni disciplinano l'esercizio dei diritti politici in materia cantonale e comunale. Hanno quindi anche il compito di disciplinare le procedure di elezione delle loro autorità. In questo contesto devono però rispettare i principi stabiliti dalla Costituzione federale e in particolare le disposizioni dell'articolo 34 capoverso 2 che mirano ad assicurare il diritto alla libera formazione della volontà e all'espressione fedele del voto nel quadro della garanzia federale in materia di diritti politici.

Negli ultimi 15 anni il Tribunale federale ha sviluppato una prassi in contrasto con le decisioni precedenti, nella quale attribuisce grande importanza all'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito della votazione, quale requisito necessario affinché i sistemi elettorali proporzionali siano compatibili con l'articolo 34 Cost.. Il principio di equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito della votazione esige che i voti dei singoli elettori abbiano un influsso equivalente sull'esito delle elezioni e che vengano considerati per la ripartizione dei mandati. Secondo il Tribunale federale il principio di equivalenza è rispettato se in tutta l'area in cui si svolgono le elezioni il quorum naturale per l'elezione di un rappresentante non oltrepassa il 10 per cento dei voti complessivi. Ciò significa che ogni circondario elettorale deve avere il diritto di eleggere almeno nove rappresentanti.

In tal modo il Tribunale federale ha posto vincoli severi alle procedure elettorali dei singoli Cantoni. In alcuni Cantoni questi vincoli hanno creato un certo malcontento che ha dato vita anche alle iniziative cantonali cui deve dare attuazione il presente rapporto. La situazione di incertezza venutasi a creare nei Cantoni è stata ulteriormente rafforzata da due ulteriori decisioni in cui il Tribunale federale ha affermato che i sistemi elettorali maggioritari possono essere tollerati solo in circostanze particolari.

La proposta di modifica della Costituzione presentata nell'ambito del presente rapporto si prefigge di eliminare le incertezze e di ripristinare la certezza del diritto.

La Commissione propone di introdurre nell'articolo 39 Cost. disposizioni in base a cui i Cantoni sono liberi di definire la procedura di elezione delle loro autorità. Le nuove disposizioni non consentono più al Tribunale federale di stabilire requisiti relativi alle dimensioni dei circondari elettorali.

La modifica costituzionale proposta non mette in discussione il principio dell'uguaglianza giuridica stabilito dall'articolo 8 della Costituzione federale. Il progetto consente però ai Cantoni di decidere in modo autonomo come tenere conto di questo principio. Bisogna infine precisare che la modifica proposta concerne unicamente la procedura di voto e non riguarda il diritto di eleggere e di essere eletti.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 L'iniziativa presentata dal Cantone di Zugo il 28 marzo 2014

Il 28 marzo 2014 il Cantone di Zugo ha presentato l'iniziativa «14.307 Ripristino della sovranità cantonale su questioni elettorali. Modifica della Costituzione federale». L'iniziativa chiede che la Costituzione federale venga modificata in modo tale da «lasciare liberi i Cantoni di determinare il proprio diritto elettorale».

Nella motivazione dell'iniziativa gli autori criticano in particolare l'interpretazione dell'articolo 34 della Costituzione federale (Cost.) effettuata dal Tribunale federale. Secondo questa disposizione la garanzia dei diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. Gli autori reputano che il Tribunale federale abbia interpretato questa disposizione in modo troppo estensivo: «Occorre comunque constatare che la recente giurisprudenza del Tribunale federale nell'ambito del diritto elettorale cantonale tende sempre più a limitare l'operato dei Cantoni e a rendere impossibile la loro autonomia». Questa prassi sarebbe quindi in contrapposizione con l'interpretazione del federalismo vigente in Svizzera, che attribuisce molta importanza all'autonomia dei Cantoni. L'iniziativa cantonale è finalizzata a «trovare una formulazione più precisa dell'articolo 34 Cost. e a tornare quindi alle autonomie cantonali».

L'iniziativa cantonale si prefigge quindi di mandare un segnale «affinché il Tribunale federale interpreti con cautela la Costituzione federale in questioni di diritto elettorale senza mettere in discussione il modello dello Stato federale della Confederazione Svizzera».

1.2 L'iniziativa presentata dal Cantone di Uri il 7 luglio 2014

Il 7 luglio 2014 il Cantone di Uri ha presentato l'iniziativa «14.316 Sovranità in materia elettorale». Il testo dell'iniziativa è identico a quello dell'iniziativa presentata dal Cantone di Zugo.

Nella motivazione gli autori fanno riferimento a decisioni del Tribunale federale che criticano i sistemi di elezione dei Parlamenti dei Cantoni di Zugo, Nidvaldo e Svitto, sostenendo che si tratta di sistemi proporzionali che, istituendo circondari elettorali di dimensioni diverse, attribuiscono un peso diverso ai voti dei singoli cittadini. Inoltre per quanto concerne il Cantone di Uri, essi temono che il Tribunale federale possa criticare anche il fatto che alcuni grandi Comuni votano secondo il sistema elettorale proporzionale, mentre in altri più piccoli si applica il sistema maggioritario.

Anche il Cantone di Uri, come quello di Zugo, critica il fatto che nella sua giurisprudenza recente il Tribunale federale abbia costantemente inasprito i requisiti posti ai sistemi elettorali: «Mentre ancora fino a un paio di anni fa riteneva sufficienti deroghe per motivi oggettivi (storici, federalistici, culturali, linguistici, etnici o religiosi) che avessero lo scopo di proteggere delle minoranze o di salvaguardare un'identità territoriale specifica, storica e ancora viva, oggi il Tribunale federale non è più di questo avviso». Gli autori dell'iniziativa reputano quindi necessario ristabilire la sovranità dei Cantoni in materia elettorale: «Con la presente iniziativa il Cantone di Uri intende dare un segnale forte contro le limitazioni inopportune imposte dal Tribunale federale ai Cantoni nella scelta del loro sistema elettorale. La presente iniziativa cantonale è finalizzata perciò a trovare una formulazione più precisa dell'articolo 34 della Costituzione e a tornare quindi alle autonomie cantonali».

1.3 Esame delle iniziative cantonali da parte delle Commissioni delle istituzioni politiche

1.3.1 Esame di una soluzione che prevede una modifica di legge

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha iniziato il 16 aprile 2015 a occuparsi delle due iniziative e ha provveduto ad ascoltare anche i rappresentanti dei Cantoni di Uri e di Zugo. I membri della Commissione hanno mostrato comprensione per le critiche espresse da questi Cantoni, ma la maggioranza non ha ritenuto opportuno dare avvio a una modifica della Costituzione al solo scopo di influenzare la prassi del Tribunale federale. Inoltre la Commissione non ha voluto che sul piano costituzionale si concedesse ai Cantoni un margine di manovra indeterminato per quel che concerne l'organizzazione della loro procedura elettorale.

Essa ha invece ritenuto che il Parlamento federale, nell'interesse dei Cantoni, dovesse fare chiarezza e precisare a livello di legge i requisiti che i sistemi elettorali cantonali sono tenuti a rispettare. Ha quindi deciso con 8 voti contro 1 e 1 astensione di elaborare una iniziativa commissionale che dovrebbe ad esempio consentire ai Cantoni di applicare sistemi elettorali proporzionali, maggioritari oppure misti (15.429 Iv. Pa. CIP-S. Disciplinare a livello di legge le condizioni cui devono sottostare i sistemi elettorali dei Cantoni).

Successivamente nei media sono stati pubblicati interventi secondo cui non vi sarebbe una sufficiente base costituzionale per stabilire a livello di legge i requisiti che devono rispettare i sistemi elettorali cantonali (cfr. Neue Luzerner Zeitung del 18 aprile 2015). L'allora presidente della CIP ha quindi chiesto un parere al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) in merito al fatto che l'articolo 51 capoverso 1 Cost. possa fungere da base costituzionale per una precisazione a livello di legge dei requisiti posti ai sistemi elettorali cantonali. L'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione prevede che i Cantoni debbano dotarsi di una Costituzione «democratica». La legge potrebbe quindi precisare cosa si intende per «Costituzione democratica». Nel parere del 26 maggio 2015 l'Ufficio federale di giustizia afferma però che l'articolo 51 Cost. statuisce una garanzia federale e non attribuisce alla

Confederazione la competenza di emanare disposizioni sulla configurazione dei sistemi elettorali cantonali. Prassi e dottrina concordano sul fatto che la garanzia federale di un diritto fondamentale non istituisce da sola una nuova competenza della Confederazione. In questo caso il parere non intravede neppure la possibilità di fondare sulla Costituzione una competenza sussidiaria della Confederazione per la precisazione di nozioni giuridiche indeterminate: l'articolo 39 capoverso 1 Cost. traccia una chiara delimitazione fra le competenze della Confederazione e quelle dei Cantoni. Appare quindi difficile o addirittura impossibile individuare una competenza sussidiaria della Confederazione in questo settore, quando proprio la Confederazione sancisce una delimitazione delle competenze fra Cantoni e Confederazione.

Sulla base di queste considerazioni la CIP ha deciso all'unanimità di rinunciare ad elaborare disposizioni di legge che precisano i requisiti cui devono adempiere i sistemi elettorali dei Cantoni.

1.3.2 Adesione alle proposte delle iniziative cantonali

Dato che l'opzione di elaborare disposizioni di legge si è dimostrata impraticabile, la CIP-S ha dovuto esaminare l'opportunità di procedere a una revisione della Costituzione federale e quindi di dare seguito alle iniziative cantonali. Nella Commissione sono stati espressi pareri contrastanti. La maggioranza dei membri riteneva opportuno intervenire alla luce della situazione poco chiara denunciata dai Cantoni. Una minoranza sosteneva invece che l'articolo 34 della Costituzione federale indica già chiaramente i requisiti che devono essere adempiti dai sistemi elettorali di tutti i livelli istituzionali dello Stato, Cantoni compresi. Il 23 giugno 2015 la Commissione ha infine deciso con 7 voti contro 4 di dare seguito alle iniziative cantonali.

Nella seduta del 5 novembre 2015 la Commissione omologa del Consiglio nazionale ha dovuto decidere se dare il proprio consenso alla decisione presa dalla CIP-S. Con 14 voti contro 9 ha proposto alla Camera di non dare seguito alle iniziative. Il 18 marzo 2016 il Consiglio nazionale ha invece deciso di dare seguito ad entrambe le iniziative: con 99 voti contro 87 e 4 astensioni per l'iniziativa 14.307 presentata dal Cantone di Zugo e con 98 voti contro 90 e 3 astensioni per l'iniziativa 14.316 presentata dal Cantone di Uri.

La CIP-S è stata incaricata di elaborare la proposta di modifica costituzionale.

1.4 Dibattiti precedenti alle Camere federali

1.4.1 Il dibattito sul conferimento della garanzia federale alla Costituzione del Cantone di Svitto

Le Camere federali si sono già ampiamente occupate del diritto cantonale in materia elettorale nel quadro del dibattito concernente il conferimento della garanzia federale alla Costituzione del Cantone di Svitto (12.070) che si è svolto negli anni 2012-

2013. In questo contesto in entrambe le Camere era sorta una controversia in merito a una disposizione che disciplina l'elezione del Parlamento cantonale di Svitto. Il Consiglio degli Stati si era pronunciato due volte di misura per il conferimento della garanzia federale alla disposizione in questione, dapprima con 24 voti contro 20 e successivamente con 24 voti contro 18 e 1 astensione. Il Consiglio nazionale aveva invece votato - pure di misura - due volte contro il conferimento della garanzia (dapprima con 94 voti contro 92 e successivamente con 100 voti contro 91). Al paragrafo 48 capoverso 3 della Costituzione del Cantone di Svitto non è quindi stata conferita la garanzia federale (Boll. Uff. 2013 N 187 segg. e 342 segg., Boll. Uff. 2012 S 957 segg. e 2013 S 176 segg.). Questa disposizione prevedeva nei circondari elettorali l'elezione dei rappresentanti secondo il sistema proporzionale. I circondari elettorali corrispondevano ai Comuni e quindi nei Comuni piccoli il quorum per ottenere un seggio avrebbe superato di gran lunga la quota del 10 per cento auspicata dal Tribunale federale (cfr. per es. DTF 136 I 376).

Con la decisione di non concedere la garanzia federale, le Camere hanno quindi appoggiato la prassi del Tribunale federale secondo cui una volta statuito il principio delle elezioni in base al sistema proporzionale, bisogna provvedere ad applicarlo in modo coerente. Nella sua argomentazione il Tribunale federale ha precisato che una scelta di principio a favore del sistema proporzionale esclude che venga poi di fatto applicato un sistema maggioritario. Infatti in questo contesto bisogna rispettare le prescrizioni dettate dal dritto federale nel quadro degli articoli 34 e 8 della Costituzione federale. Nel sistema proporzionale la rappresentanza dei gruppi deve essere proporzionale alla quota di voti che essi hanno ricevuto. Questa regola viene meno se i circondari sono troppo piccoli e il quorum di voti necessario per conseguire un seggio diventa quindi troppo elevato.

1.4.2 Il dibattito sul conferimento della garanzia federale alla Costituzione del Cantone dei Grigioni

Già nel 2004, nell'ambito del conferimento della garanzia federale alla Costituzione del Cantone dei Grigioni (04.018), la CIP-S aveva affermato che intendeva ancora lasciare ai Cantoni un margine di manovra per la configurazione del loro sistema elettorale. Il conferimento della garanzia federale alla Costituzione del Cantone dei Grigioni non aveva dato luogo a controversie, ma la CIP aveva ritenuto inopportuni i dubbi espressi nel messaggio dal Consiglio federale in merito alla costituzionalità dell'applicazione del principio maggioritario per le elezioni parlamentari (FF 2004 934).

Questa affermazione ha indotto la CIP-S a elaborare un rapporto in merito al messaggio menzionato in cui ha precisato che il sistema elettorale maggioritario costituisce un procedimento di elezione democratico che può essere ancora utilizzato nell'ambito delle elezioni cantonali: «Se la Confederazione – attraverso il conferimento della garanzia federale alle Costituzioni cantonali o statuendo su ricorsi relativi al diritto di voto – dichiarasse come unico sistema elettorale ammesso il sistema proporzionale, *si tratterebbe di una grave ingerenza nell'autonomia organizzativa cantonale*» (FF 2004 3236).

1.5 Diritto vigente e prassi del Tribunale federale

1.5.1 Le disposizioni costituzionali determinanti

L'articolo 39 capoverso 1 della Costituzione federale stabilisce che l'esercizio dei diritti politici sul piano cantonale e comunale è disciplinato dai Cantoni. L'esercizio di questa competenza rientra nell'ambito della garanzia federale prevista dall'articolo 34 Cost. e deve ottemperare ai requisiti posti dall'articolo 51 capoverso 1 Cost. Secondo l'articolo 34 capoverso 2 Cost. la garanzia federale in materia di diritti politici protegge la libera formazione della volontà e l'espressione fedele del voto. Inoltre secondo l'articolo 51 capoverso 1 Cost. ogni Cantone si dà una costituzione democratica. Infine l'articolo 8 capoverso 1 Cost. afferma che tutti sono uguali davanti alla legge.

1.5.2 Requisiti posti dal Tribunale federale al sistema elettorale proporzionale

Il Tribunale federale giudica i ricorsi contro le procedure di elezione in particolare anche nel quadro della garanzia federale stabilita dall'articolo 34 capoverso 2 Cost. che consente di riconoscere solo i risultati elettorali che rispecchiano in modo affidabile e inalterato la libera volontà degli elettori. In questo ambito, da circa 15 anni il Tribunale federale ha sviluppato una prassi con la quale ha progressivamente precisato i requisiti cui devono adempiere i sistemi elettorali proporzionali.

In questo contesto una prima decisione di riferimento è stata pronunciata il 18 dicembre 2002. Il Tribunale federale ha deciso che le diverse dimensioni dei circondari elettorali della città di Zurigo comportano dei quorum di voti per seggio talmente lontani dal valore medio da non risultare più compatibili con il principio della parità di trattamento.¹

In altre decisioni, il Tribunale federale ha stabilito che la quota del 10 per cento degli elettori corrisponde al «quorum naturale» massimo per i sistemi elettorali proporzionali. In virtù di queste decisioni non sono ammissibili circondari elettorali in cui per ottenere un mandato è necessario ricevere oltre il 10 per cento dei voti complessivi. In questo contesto si può ad esempio fare riferimento alle decisioni del 7 luglio 2010 e del 20 dicembre 2010 concernenti ricorsi contro le procedure di voto nei Cantoni di Nidvaldo e Zugo². Secondo i ricorrenti tali procedure di voto comportavano una violazione della garanzia federale in materia di diritti politici contenuta nell'articolo 34 Cost., soprattutto poiché i circondari piccoli o di dimensioni diverse inficiano il sistema elettorale proporzionale. In entrambi i casi il Tribunale federale è giunto alla conclusione che la procedura di voto del Parlamento cantonale non adempie ai requisiti stabiliti per il sistema elettorale proporzionale. Il Tribunale federale ha contestato in particolare il fatto che in alcuni Comuni per ottenere un mandato fosse necessario ottenere oltre il 25 per cento dei voti. Nell'ambito della

¹ DTF 129 I 185, consid 7.6.3

² DTF 136 I 352, DTF 136 I 376

decisione concernente il Cantone di Zugo, il Tribunale federale afferma che le quote naturali, al di fuori dei circondari elettorali di Zugo, Baar e Cham, sono sempre superiori al 10 per cento dei voti. La giurisprudenza del Tribunale federale ha ritenuto anticostituzionali quorum che richiedono il 33,3 per cento, il 20 per cento e il 16,66 per cento dei voti. Nell'ambito di questa prassi e nell'intento di promuovere la certezza del diritto, il Tribunale federale ha stabilito che in linea di massima i quorum naturali (come pure quelli diretti, previsti dalla legge) che oltrepassano il 10 per cento non sono compatibili con il sistema elettorale proporzionale³.

Il Tribunale federale ha confermato tale prassi anche nell'ambito di successive decisioni, ad esempio in una decisione del 19 marzo 2012 relativa a diversi ricorsi concernenti il Cantone di Svitto⁴. In questa decisione il Tribunale federale ha sottolineato che singoli Comuni possono costituire un circondario elettorale, ma in tale caso è necessario inserire alcuni dispositivi nella legislazione come la costituzione di gruppi di circondari elettorali oppure il procedimento denominato «doppio Pukelsheim»⁵. Questi dispositivi infatti consentono di proteggere le minoranze, assicurando loro una rappresentanza adeguata all'interno del Parlamento cantonale anche nei piccoli circondari⁶.

Questa prassi restrittiva del Tribunale federale ha fatto anche in modo che determinate configurazioni dei circondari elettorali in precedenza considerate ammissibili non sono più state accettate dal Tribunale federale. Ad esempio i circondari elettorali di dimensione diseguale del Cantone del Vallese sono stati considerati oggettivamente giustificati in una decisione del 2005⁷. Ma nel 2014 la procedura di elezione vallesana è stata ritenuta, in base alla giurisprudenza più recente, non conforme alla Costituzione federale.⁸

Anche nella decisione più recente il Tribunale federale ha confermato che l'applicazione del sistema proporzionale richiede una dimensione adeguata dei circondari elettorali: nella decisione del 12 ottobre 2016 concernente il Cantone di Uri il Tribunale federale ha statuito che la procedura di elezione del Parlamento cantonale prevista nei Comuni che applicano il sistema proporzionale non è conforme alla Costituzione federale⁹. Il Tribunale federale non ha quindi contestato il sistema di elezione misto del Cantone di Uri, in base a cui in alcuni Comuni l'elezione è effettuata secondo il sistema proporzionale e in altri secondo il sistema maggioritario. Reputa però troppo esigui i circondari elettorali in cui si applica il sistema proporzionale.

³ DTF 136 I 376, consid. 4.5

⁴ 1C 407/2011, 1C 445/2011, 1C 447/2011

⁵ Questo sistema di ripartizione «bi-proporzionale» dei seggi mira a conseguire una rappresentanza proporzionale sia alla quota della popolazione del circondario che alla quota di voti conseguiti dalle singole liste elettorali. Il calcolo comprende due fasi denominate «sovripartizione» e «sottoripartizione». Per una descrizione dettagliata del procedimento cfr. Weber Anina, *Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte*, Zurigo, 2016, n. marg. 357 segg.

⁶ Cfr. anche DTF 136 I 352, consid. 5.1

⁷ DTF 131 I 89

⁸ DTF 140 I 107

⁹ 1C 511/2015, Decisione del 12 ottobre 2016, consid. 7

1.5.3 Considerazioni del Tribunale federale in merito al sistema elettorale maggioritario

Nella menzionata decisione del 12 ottobre 2016 concernente il sistema elettorale del Cantone di Uri, il Tribunale federale ha confermato che l'elezione del Parlamento secondo il sistema maggioritario non è forzatamente in contrasto con la Costituzione federale. Dal fatto che i sistemi elettorali prettamente maggioritari non garantiscono l'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito della votazione non si può già dedurre che un ordinamento elettorale in cui i membri di un Parlamento cantonale sono eletti secondo il sistema maggioritario sia incompatibile con l'articolo 34 capoverso 2 Cost.¹⁰. Il Tribunale federale ha però anche stabilito che per quanto concerne l'uguaglianza in materia di diritto di voto nell'ambito dell'elezione dei Parlamenti cantonali, il sistema maggioritario «non risulta ottimale»¹¹. D'altro canto un sistema elettorale maggioritario può essere accettato nel caso in cui il grado di autonomia dei Comuni che costituiscono il circondario elettorale sia particolarmente elevato, la popolazione dei Comuni in questione sia molto ridotta e i partiti politici abbiano un ruolo relativamente poco importante nell'ambito delle elezioni.

In tal modo il Tribunale federale ha confermato la posizione scettica nei confronti del sistema elettorale maggioritario espressa nella decisione del 26 settembre 2014 concernente il sistema elettorale del Cantone di Appenzello Esterno. Il Tribunale federale aveva allora elencato una serie di requisiti che devono essere adempiti dai sistemi misti: devono essere complessivamente equilibrati e configurati in base a criteri pertinenti e comprensibili. Il parallelismo di elementi maggioritari e proporzionali deve essere fondato su criteri ragionati e in particolare deve risultare comprensibile per quali motivi alcuni seggi vengono ripartiti in base al sistema maggioritario e altri in base a quello proporzionale¹².

1.6 Adeguamenti alla prassi del Tribunale federale da parte dei Cantoni

Secondo il Tribunale federale l'osservanza dei principi connessi con il sistema proporzionale non passa necessariamente attraverso l'istituzione di circondari più grandi. Possono invece essere istituiti meccanismi di compensazione a un livello che va oltre i circondari elettorali. Ciò consente di evitare la costituzione di nuovi circondari che non trovano corrispondenza nelle circostanze determinate dalla storia. Ad esempio si possono istituire gruppi di circondari oppure si può procedere a una ripartizione centralizzata dei seggi di partito in base al metodo «doppio Pukelsheim». Questo procedimento è stato utilizzato per la prima volta nel febbraio del 2006 in occasione delle elezioni del consiglio comunale della Città di Zurigo¹³.

Negli ultimi tempi diversi Cantoni hanno provveduto ad adeguare il loro sistema elettorale ai requisiti stabiliti dal Tribunale federale: ad esempio il sistema del «doppio Pukelsheim» è stato adottato nel 2008 dai Cantoni di Argovia e Sciaffusa, nel

¹⁰ 1 C 511/2015, Decisione del 12 ottobre 2016, consid. 6.1

¹¹ 1 C 511/2015, Decisione del 12 ottobre 2016, consid. 6.1

¹² DTF 140 I 394, consid. 11.2

¹³ Weber, marg. 356

2014 da Nidvaldo e Zugo e nel 2015 dal Cantone di Svitto. Questi Cantoni dispongono quindi di un sistema elettorale accolto in votazione dal Popolo e riconosciuto dal Tribunale federale. Va però detto che il Tribunale federale non ha lasciato ai cittadini nessun'altra possibilità di scelta, poiché ha ritenuto non conforme alla Costituzione federale il sistema che avevano votato in precedenza.

La pressione esercitata dal Tribunale federale ha quindi indotto i Cantoni ad applicare in modo più coerente i principi del sistema proporzionale.

1.7 Giudizi espressi dalla dottrina

1.7.1 Costituzionalità del sistema elettorale maggioritario

Lo scetticismo dal Tribunale federale in merito al sistema elettorale maggioritario è stato commentato in modo assai critico da alcuni studiosi di diritto costituzionale. Nell'ambito di un commento alla decisione del Tribunale federale concernente il sistema elettorale del Cantone di Appenzello Esterno, Georg Müller ha affermato che il Tribunale federale ha in questo caso oltrepassato i limiti del processo di evoluzione del diritto costituzionale e ha in realtà preso una decisione di politica costituzionale. Secondo Müller una interpretazione equilibrata degli articoli 34 Cost. (eguaglianza in materia elettorale) e 51 Cost. (costituzioni cantonali democratiche e conformi al diritto federale) dovrebbe giungere alla conclusione che i Cantoni possono scegliere fra il sistema proporzionale e quello maggioritario. Chi applica il sistema proporzionale deve rispettare i principi di equivalenza del numero di voti a disposizione dei singoli elettori (ogni voto conta uguale) e di equivalenza del rapporto fra mandati e popolazione nei circondari (in ogni circondario elettorale il singolo voto deve avere lo stesso peso), ma non quello di equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito delle elezioni¹⁴.

Anche secondo Giovanni Biaggini l'applicazione ai sistemi elettorali maggioritari del principio di equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito delle elezioni costituisce un'evoluzione del diritto operata dal Tribunale federale che oltrepassa i suoi limiti di competenza: le scelte fondamentali in materia costituzionale sono infatti di competenza del Costituente e non dei tribunali¹⁵. Nel suo commento critico Biaggini afferma che dal punto di vista del diritto comparato, l'evoluzione del diritto operata dall'istanza giuridica suprema costituisce un processo assolutamente singolare. Biaggini sottolinea poi di non conoscere alcun ordinamento costituzionale in cui un'autorità giudiziaria analoga al Tribunale federale abbia ritenuto che il principio di equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito delle elezioni sia applicabile anche al sistema elettorale maggioritario¹⁶.

Altri autori esprimono invece scetticismo in merito alla costituzionalità del sistema elettorale maggioritario nell'ambito delle elezioni dei Parlamenti cantonali. Il più

¹⁴ Müller Georg, Sind Wahlen von Parlamenten nach dem Majorzsystem verfassungswidrig?, in: SJZ 11/2015, p. 104

¹⁵ Biaggini Giovanni, Majorz und majorzgeprägte Mischsysteme: Parlamentswahlverfahren mit Verfalldatum?, in: ZBl 117/2016, p. 413

¹⁶ Biaggini, p. 415

determinato è Andreas Auer: secondo l'interpretazione attuale il sistema elettorale maggioritario non assicura più un esercizio dei diritti politici compatibile con le forme (rappresentative oppure democratiche) del repubblicanesimo e viola il principio della libertà di voto sancito dall'articolo 34 Cost. e quello dell'uguaglianza giuridica stabilito dall'articolo 8 capoverso 1 Cost. che stabilisce la parità dei diritti politici. E ciò perlomeno nei casi in cui un sistema maggioritario comporti quorum naturali superiori al 10 per cento¹⁷.

Anche Julian Marbach in un recente scritto ha espresso critiche nei confronti del sistema elettorale maggioritario e ha sottolineato che la parità dei diritti politici contenuta nell'articolo 34 comprende anche un diritto all'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito della votazione: gli elettori hanno diritto non solo a che ogni voto venga conteggiato in modo uguale ma anche al fatto che esso possa influire con lo stesso peso sul risultato¹⁸. L'autore giunge quindi alla conclusione che il sistema elettorale maggioritario viola i diritti politici poiché non riesce a garantire l'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito della votazione.

1.7.2 Requisiti posti al sistema elettorale proporzionale

Biaggini critica l'operato del Tribunale Federale anche per quanto concerne le considerazioni espresse in merito al sistema elettorale proporzionale. Il Tribunale federale ad esempio afferma costantemente che il requisito dell'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito delle elezioni nel quadro del sistema elettorale proporzionale costituisce un principio fondamentale che deve essere applicato a un livello che va oltre i circondari elettorali. Con ciò però il Tribunale federale non riconosce l'operato dei Cantoni che per «sistema proporzionale» non intendono un sistema di rappresentanza relativo a un livello che va oltre i singoli circondari elettorali, ma una regola da applicare all'interno di ogni circondario nel quadro della conversione dei voti in mandati¹⁹.

Anche in ambito politologico, partendo da una comparazione sul piano internazionale, la dottrina esprime critiche all'interpretazione restrittiva del principio della proporzionalità effettuata dal Tribunale federale. Ad esempio Georg Lutz reputa fondamentalmente corretto il principio secondo cui i sistemi elettorali proporzionali dovrebbero anche esplicitare effetti di proporzionalità. Per quanto concerne però il quorum naturale del 10 per cento stabilito dal Tribunale federale, Lutz ritiene che si tratti di un limite arbitrario e non supportato da standard internazionali²⁰. Un confronto con altri Stati mostra inoltre che sono considerati legittimi sistemi prevalentemente maggioritari (ad es. Francia e Gran Bretagna) e pure sistemi misti (ad

¹⁷ Auer Andreas, Rechtsvergleichende Einordnung der neuen Verfassung. Die neue Verfassung des Kantons Graubünden im Rechtsvergleich: Traditionen, Innovationen und Besonderheiten, in: Bänziger et al. (Ed.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Coira/Glarona/Zurigo 2006, n. marg. 25

¹⁸ Marbach Julian, Ist der Majorz für kantonale Parlamentswahlen verfassungsgemäss?, in: Jusletter 28 novembre 2016

¹⁹ Biaggini, p. 427

²⁰ Lutz Georg, Wahlsysteme: Proportionalität ist nicht alles, in: Parlament 3/12, 4

es. Germania). In questo contesto bisogna rammentare che anche in Svizzera i membri del Consiglio nazionale sono eletti all'interno di circondari di dimensioni estremamente diverse.

Secondo Lutz, il Tribunale federale si fonda quindi su uno standard, cioè il massimo rispetto possibile del principio dell'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito della votazione, che lui stesso ha creato. La focalizzazione sulla rappresentanza più proporzionale possibile dei partiti è unilaterale: i sistemi elettorali perseguono anche molti altri obiettivi legittimi, come la rappresentanza territoriale o di determinati gruppi sociali (ad es. le donne oppure le minoranze etniche) oppure l'obiettivo di ostacolare la frammentazione e la polarizzazione delle configurazioni partitiche nonché la comprensibilità delle regole di commutazione dei voti in seggi²¹.

Altri autori non si concentrano solo sull'uguaglianza in materia di diritto di voto, ma anche sulla limitazione della libertà di voto degli elettori dovuta a quorum troppo elevati. Secondo Andrea Töndury, ad esempio, gli elettori sono di fatto obbligati a dare la preferenza a determinati partiti nonché ai loro candidati, poiché un voto a favore di un (troppo esiguo) partito di minoranza costituirebbe di fatto un voto perso, una preferenza a cui il sistema elettorale non è semplicemente in grado di prestare ascolto²². Töndury esprime considerazioni critiche anche nei confronti della proposta formulata dal Tribunale federale di ridurre gli effetti negativi dei circondari troppo piccoli con una ripartizione dei mandati operata a un livello che va oltre i circondari elettorali in base al metodo «doppio Pukelsheim». Reputa infatti che in determinati casi la riconfigurazione del territorio elettorale sia imprescindibile, al fine di assicurare l'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito della votazione anche all'interno dei circondari e non solo complessivamente all'interno dell'area in cui si svolgono le elezioni²³.

Anche Boris Müller critica il procedimento che si fonda sul metodo «doppio Pukelsheim», sostenendo che esso cancella il senso e gli obiettivi perseguiti con l'istituzione dei circondari elettorali, poiché lascia aperta la possibilità che un candidato poco votato nel suo circondario elettorale venga eletto in base alle preferenze di elettori appartenenti ad altri circondari²⁴. Il significato del voto del singolo elettore viene ridotto a un semplice voto di partito. Müller propone quindi che le delimitazioni obiettivamente non giustificate di circondari elettorali diseguali vengano corrette in modo tale da adempiere i requisiti posti dalla Costituzione federale.

Secondo Anina Weber invece, la ripartizione dei mandati con il metodo «doppio Pukelsheim» è il solo procedimento che assicura un'applicazione ottimale del sistema proporzionale²⁵. I Cantoni dovrebbero quindi adeguare il loro sistema elettorale e introdurre questo sistema di ripartizione, apportando inoltre modifiche ai circondari elettorali oppure istituendo gruppi di circondari. In questo ambito, secondo Weber,

²¹ Lutz, p. 6

²² Töndury Andrea, *Der ewige K(r)ampf mit den Wahlkreisen*, in: *Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht*. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag, Berna 2013, p. 59

²³ Töndury, p. 66

²⁴ Müller, Boris: *Wahlkreisprobleme*, in: *AJP* 2014, p. 1314

²⁵ Weber, marg. 1292

2.2

Garantire la certezza del diritto

La giurisprudenza del Tribunale federale presentata nei precedenti capitoli mostra fino a che punto il Tribunale abbia esteso l'interpretazione della nozione di «espressione fedele del voto». Esso ha stabilito in modo dogmatico che l'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito della votazione deve essere realizzata a un livello che va oltre i circondari elettorali.

Il Tribunale federale motiva questo processo di interpretazione con la volontà di garantire la certezza del diritto²⁸. La Commissione condivide tale obiettivo ma reputa che le considerazioni critiche relative al sistema elettorale maggioritario espresse dal Tribunale federale in alcune recenti decisioni abbiano piuttosto contribuito a diffondere incertezza giuridica. Per questo motivo i processi di interpretazione di ampia portata e politicamente delicati come quello in questione non dovrebbero essere affrontati dai tribunali ma dal legislatore. Dato però che un parere dell'Ufficio federale di giustizia ha accertato che il legislatore federale non ha la competenza di emanare prescrizioni legali relative ai sistemi elettorali cantonali, queste problematiche devono essere affrontate dai legislativi cantonali. Affinché tali consessi possano adempiere a questo compito in base alle proprie necessità e in considerazione delle circostanze locali, è però evidentemente necessario chiarire la situazione vigente sul piano costituzionale a livello federale.

2.3

Configurazione «libera» della procedura di elezione (proposta della maggioranza)

La maggioranza della Commissione propone di introdurre nell'articolo 39 Cost. una disposizione in base a cui i Cantoni sono liberi di definire la procedura di elezione delle loro autorità secondo il sistema maggioritario, il sistema proporzionale oppure una forma mista. Sono inoltre liberi di definire i loro circondari elettorali e di emanare disposizioni speciali in materia elettorale.

Queste disposizioni consentono di eliminare gli elementi di incertezza emersi a seguito delle recenti decisioni del Tribunale federale in merito all'ammissibilità dei sistemi maggioritari e delle forme miste. Inoltre le disposizioni proposte escludono che il Tribunale federale possa emanare prescrizioni in merito alle dimensioni dei circondari elettorali e non consentono più di imporre ai Cantoni l'applicazione di meccanismi di compensazione, come ad esempio il metodo «doppio Pukelsheim», quando sono istituiti circondari elettorali di dimensione ridotta.

La disposizione secondo cui i Cantoni sono «liberi» di definire la procedura di elezione delle loro autorità non sta a significare che essi non debbano più attenersi ai principi stabiliti negli articoli 8 e 34 della Costituzione federale, principi che devono evidentemente essere rispettati da tutti i Cantoni. Con tale disposizione si intende invece precisare che ogni Cantone deve decidere in che modo rispettare queste disposizioni nel quadro delle sue caratteristiche specifiche. I Cantoni devono quindi

²⁸ DTF 136 I 376, consid. 4.5

decidere se intendono applicare il sistema proporzionale all'interno di un circondario elettorale oppure a un livello che va oltre i circondari elettorali, e quali dimensioni devono assumere i circondari per adempiere ai requisiti posti dal sistema elettorale che hanno adottato. Il Tribunale federale invece non potrà più statuire che una procedura cantonale di elezione viola il diritto federale in base alle due disposizioni costituzionali menzionate.

I Cantoni possono quindi decidere liberamente in merito alle *procedure di elezione* delle proprie autorità, ma non in merito al *diritto di voto*. Il presente progetto non modifica i requisiti posti dall'articolo 8 Cost. in merito al diritto di votare e di essere eletti.

2.4 Limitazione degli interventi del Tribunale federale mediante l'introduzione nella Costituzione della sua attuale prassi (proposta della minoranza)

La minoranza commissionale propone invece, in conformità all'attuale prassi del Tribunale federale, di introdurre nell'articolo 39 Cost. una disposizione che consenta ai Cantoni di scegliere tra il sistema proporzionale, il sistema maggioritario oppure una forma mista. Ciò consente di indicare con chiarezza che il Tribunale federale non può spingersi oltre la sua attuale prassi e giungere in futuro a contestare la legalità di determinati sistemi elettorali. La nuova disposizione permette inoltre di eliminare gli elementi di incertezza che derivano dalle recenti decisioni del Tribunale federale concernenti l'ammissibilità dei sistemi elettorali maggioritari e delle forme miste.

Inoltre, anche in base all'attuale prassi del Tribunale federale, nel processo di determinazione dei loro circondari elettorali i Cantoni devono poter prendere in considerazione le particolarità locali e regionali. In tal modo sarebbe ad esempio possibile derogare al requisito dell'equivalenza dell'influsso dei voti sull'esito della votazione nel caso in cui l'istituzione di circondari elettorali esigui sia da ricondurre a motivi di ordine storico oppure siano previsti meccanismi di compensazione che riguardano l'insieme dei circondari.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Proposta della maggioranza

Art. 39 cpv. 1

Il nuovo capoverso menziona unicamente l'ambito di competenza della Confederazione poiché l'ambito di competenza dei Cantoni è disciplinato nel nuovo capoverso 1^{bis}.

Art. 39 cpv. 1^{bis}

Il capoverso 1^{bis} persegue lo scopo di rafforzare e consolidare la sovranità dei Cantoni nell'ambito delle procedure di elezione cantonali e comunali. In questi ambiti i Cantoni potranno disporre di maggiori competenze.

Dato che i Cantoni sono liberi di definire le procedure di elezione sul piano cantonale e comunale, la portata degli articoli 8 e 34 Cost. nell'ambito di queste procedure risulterà fortemente limitata. In linea di principio non sarà quindi più possibile limitare la libertà di scelta dei Cantoni nell'ambito di queste procedure.

I Cantoni saranno inoltre liberi di definire i circondari elettorali e di emanare disposizioni speciali in materia elettorale. Questa disposizione diverge da quella proposta dalla minoranza, secondo cui in questo ambito i Cantoni «possono tener conto delle particolarità di ordine storico, federalistico, culturale, linguistico, etnico o religioso».

La Commissione ha esaminato l'opportunità di completare il capoverso 1^{bis} menzionando espressamente gli articoli 8 e 34 Cost., ma è giunta alla conclusione che questa aggiunta non è necessaria. Nell'ambito dei lavori preliminari è stato illustrato con chiarezza che il termine «liberi» esclude che si possa limitare la libertà di scelta dei Cantoni, sulla base degli articoli 8 e 34 Cost., per quanto concerne il sistema elettorale, i circondari elettorali e le disposizioni speciali in materia di voto. La libertà di scelta dei Cantoni riguarda però unicamente la procedura di voto. I Cantoni non possono quindi per esempio decidere di sopprimere il diritto di voto e di eleggibilità delle donne.

Le disposizioni speciali in materia elettorale comprendono le regole che un Cantone può emanare per proteggere una o alcune sue particolarità locali o regionali. Ecco alcuni esempi: nell'ambito delle elezioni per il Consiglio di Stato del Cantone di Berna un seggio è destinato a un candidato di lingua francese, mentre nel Cantone del Vallese ogni distretto ha diritto ad avere al massimo un rappresentante nel Consiglio di Stato.

Questa proposta si prefigge di fare in modo che il Tribunale federale non esiga più da un Cantone, come ha invece fatto nella giurisprudenza recente²⁹, la formazione di gruppi di circondari oppure l'applicazione del metodo «doppio Pukelsheim».

Infine il capoverso 1^{bis} menziona espressamente anche i membri del Consiglio degli Stati per fare in modo che queste disposizioni siano applicate anche nell'ambito delle elezioni dei consiglieri agli Stati.

3.2 Proposta della minoranza

Art. 39 cpv. 1

Il testo del capoverso 1 è identico a quello proposto dalla maggioranza.

²⁹ DTF 140 I 394 e decisioni precedenti.

Art. 39 cpv. 1^{bis}

Questa proposta si prefigge di precisare chiaramente che i Cantoni sono sovrani nell'ambito delle procedure di elezione sul piano cantonale e comunale.

Il capoverso 1^{bis} consolida l'autonomia di cui dispongono i Cantoni nella scelta del loro sistema elettorale precisando le diverse possibilità di scelta: sistema proporzionale, sistema maggioritario e forma mista.

I Cantoni potranno istituire i loro circondari elettorali tenendo conto delle particolarità di ordine storico, federalistico, regionale, culturale, linguistico, etnico e religioso. Questa formulazione riprende i criteri indicati dalle decisioni più recenti del Tribunale federale³⁰ che consentono ai Cantoni di istituire circondari elettorali di dimensioni ridotte per garantire a tali circondari, a scapito del sistema proporzionale, il diritto di essere rappresentati, assicurando in tal modo una protezione delle minoranze.

I Cantoni potranno infine anche emanare disposizioni speciali in materia elettorale, prendendo in considerazione le particolarità locali menzionate in precedenza. Questa aggiunta consentirà ad esempio al Cantone di Berna di continuare ad assicurare a un membro di lingua francese un seggio all'interno del Governo cantonale e al Cantone del Vallese di continuare ad applicare il principio secondo cui ogni distretto non può avere più di un rappresentante in Governo. Le disposizioni speciali in materia elettorale non sono menzionate esplicitamente nelle iniziative cantonali presentate dai Cantoni di Zugo e Uri, ma in linea di principio rientrano nella nozione generale «questioni elettorali» utilizzata da entrambi i Cantoni.

La proposta presentata dalla minoranza commissionale si prefigge di adeguare l'articolo 39 Cost. alla recente giurisprudenza del Tribunale federale, che chiede ai Cantoni di rispettare il significato del sistema proporzionale istituendo gruppi di circondari oppure applicando il metodo «doppio Pukelsheim», senza tuttavia limitare la libera scelta dei Cantoni in materia di sistema elettorale (proporzionale, maggioritario o forma mista)³¹. Il capoverso 1^{bis} stabilisce che i Cantoni «possono» scegliere il loro sistema elettorale, istituire i loro circondari ed emanare disposizioni speciali in materia elettorale; un'autonomia completa non è invece prevista. Questo capoverso non si prefigge quindi di conseguire modifiche della prassi giudiziaria, bensì di fare in modo che il Tribunale federale non possa interpretare in modo ancora più restrittivo l'autonomia dei Cantoni in materia di procedure di elezione sul piano cantonale e comunale sulla base degli articoli 8 e 34 Cost.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La modifica della Costituzione prevista non comporta ripercussioni finanziarie o sull'effettivo del personale.

³⁰ DTF 136 I 352 consid. 4.1.

³¹ DTF 140 I 394 e decisioni precedenti.

4.2 Attuabilità

Come nel diritto vigente, l'articolo costituzionale lascia al singolo Cantone la libertà di definire le sue disposizioni in materia elettorale e quelle che si applicano nei Comuni. L'esecuzione spetta pertanto ai Cantoni. Il previsto rafforzamento del margine di manovra cantonale e della certezza del diritto rende tendenzialmente più agevole per i Cantoni l'attuazione delle disposizioni in questione.

5 Forma dell'atto

Nell'ambito del diritto in materia elettorale le competenze devono essere disciplinate a livello costituzionale. La Commissione ha accertato che le prescrizioni della Confederazione relative alla configurazione dei sistemi elettorali dei Cantoni e dei Comuni non possono essere disciplinate a livello di legge (cfr. n. 1.3.1).