

# Da un proporzionale all'altro

## Gli effetti politici del nuovo sistema elettorale nel rinnovo degli esecutivi comunali ticinesi del 2004<sup>1</sup>

Oscar Mazzoleni, Valentina De Luigi, Mauro Stanga, Ovp/Ustat

**Questo studio si concentra su alcune conseguenze politiche derivanti dalle recenti modifiche del sistema vigente per le elezioni dei Municipi ticinesi. A partire dai risultati dell'aprile 2004, si è constatato che il nuovo sistema ha favorito, nel complesso, un leggero rafforzamento del multipartitismo. Nonostante le molte specificità comunali, le tendenze mostrano che i partiti di media dimensione sono stati i più favoriti dal nuovo sistema.**

In generale, un sistema elettorale, ossia l'insieme dei meccanismi formali e informali che regolano la traduzione dei voti espressi dai cittadini in seggi attribuiti ai candidati, esercita un'influenza più o meno intensa o diretta sul sistema dei partiti, ossia sullo spazio che i partiti riescono a conquistare nelle elezioni per il rinnovo delle istituzioni rappresentative. Se il ruolo del sistema elettorale non è mai neutro, non è però facile verificare come, nelle situazioni concrete, si eserciti precisamente il suo influsso. È questo uno dei rompicapi su cui la politologia e l'ingegneria elettorale si sono spesso cimentati (Rae 1967; Grofman & Lijphart 1986; Lijphart 1994; Norris 2004). Il mondo politico ha

spesso visto nell'ingegneria elettorale uno strumento capace di spostare i rapporti di forza fra i partiti, vuoi in nome della "governabilità" e per evitare un'eccessiva frammentazione politica, vuoi per rispondere ad un'esigenza di maggiore aderenza delle istituzioni rappresentative alla diversità delle domande e degli interessi dei cittadini.

La scelta di un sistema elettorale implica la definizione delle "regole del gioco", di un quadro che, in una certa misura, "incita" gli attori in campo (candidati, partiti), ad adottare determinati comportamenti e strategie. Così, sappiamo che, a certe condizioni, un modo di scrutinio maggioritario tende a produrre un sistema di partito tendenzialmente bipolare (dominato da due opposte alleanze fra due o più partiti) o persino bipartitico, dove i piccoli partiti non ottengono una quota di seggi pari alla proporzione di voti conquistati; mentre un sistema proporzionale crea le condizioni per l'emergere e il consolidamento di un sistema multipartitico, dove ciascun partito è dotato di una struttura forte e indipendente dagli altri (Duverger 1958). Tuttavia, se vogliamo capire quali effetti questi sistemi possono esercitare, in modo indiretto o diretto, occorre essere consapevoli di due assunti centrali. In primo luogo, un siste-



ma elettorale esercita raramente degli effetti "automatici" sul comportamento degli attori politici e degli elettori. Alle volte, la sua introduzione in un contesto di cui non si conoscono a fondo le caratteristiche (storiche, culturali, politiche, ecc.), può portare a conseguenze inverse a quelle prospettate dal legislatore. In secondo luogo, per poter formulare ipotesi circostanziate sui possibili effetti del sistema elettorale, occorre dapprima considerare che molto raramente, nel concreto, si riscontrano esempi di sistema maggioritario o proporzionale in assoluto, prevalgono infatti i casi di sistemi che si collocano in una posizione più o meno intermedia fra i due estremi.

Un sistema elettorale è una miscela complessa di componenti che non possono essere ridotte al solo modo di scrutinio (proporzionale, maggioritario o misto) o alla formula elettorale che presiede alla traduzione dei voti in seggi. Ad esempio, per capire il grado di proporzionalità di un sistema occorre prendere in conto la dimensione delle circoscrizioni, l'esistenza o meno di soglie d'acces-

<sup>1</sup> Si ringraziano per le critiche e i suggerimenti rivolti ad una versione precedente Daniel Bochsler, Davide Fabrizio e i membri della Commissione scientifica dell'Osservatorio della vita politica, in particolare Andrea Ghiringhelli, Carlo Malaguerri, Pascal Sciarini e Elio Venturilli.



foto Ti-press / Francesca Agosta 2004

so esplicite, la possibilità o meno di stringere congiunzioni elettorali, ecc. Per verificare le conseguenze politiche di un sistema elettorale occorre dunque osservare da vicino come è strutturato. Può infatti capitare che la stessa formula elettorale, usata ad esempio nell'elezione del Consiglio nazionale, espliciti i suoi effetti in modo alquanto diverso, poiché viene applicata in circoscrizioni molto piccole o molto grandi, che possono nel caso specifico variare da 1 seggio a 34. Così, mentre nei più piccoli cantoni svizzeri, dove è applicata la proporzionale essa agisce come se fosse un maggioritario plurinomiale ad un turno, nei cantoni grandi, la proporzionale esplica tutti i suoi connotati intrinseci, favorendo il moltiplicarsi del numero di partiti rappresentati nella camera bassa federale. Di conseguenza, non è facile individuare, in vitro, quanto possa essere forte e vincolante l'incitamento esercitato dal sistema elettorale in quanto tale, poiché i partiti devono tenere anche conto di altri fattori difficilmente misurabili e di cui non sempre hanno piena consapevolezza (la cultura politica prevalente, il

grado di fedeltà degli elettori, la forza di attrazione degli avversari, ecc.).

Da questo punto di vista, le elezioni degli esecutivi comunali ticinesi nel 2004 sono un interessante campo di prova. Il rinnovo degli esecutivi a suffragio diretto avviene, fin dal 1891, a circoscrizione unica e secondo un sistema proporzionale a scrutinio di lista<sup>2</sup>. Questo sistema, nel suo complesso non è cambiato, ma nel 2002 sono state introdotte per via legislativa tre modifiche che possono mutare il funzionamento del proporzionale. In primo luogo, dalla formula elettorale detta del "maggior resto" (Hare), si passa a quella della "miglior media" (con la procedura di Hagenbach-Bischoff); in secondo luogo, è concesso a tutte le liste di partecipare all'attribuzione dei seggi residui; in terzo luogo viene impedita la congiunzione tecnica di liste diverse. Poiché nell'aprile 2004 è avvenuta la prima elezione con questa nuova configurazione, il nostro obiettivo è di capire quali siano stati gli effetti sui sistemi di partito dei comuni ticinesi, in particolare sulle possibilità delle liste minori di accedere ai seggi in palio.

<sup>2</sup> Il Ticino costituisce, con Zugo, l'unico cantone svizzero dove viene applicato il proporzionale in modo sistematico in tutti i comuni (Ladner & Milner 1999: 242-3).

Il nostro contributo, che si limita ad una prospettiva "strategica", che guarda unicamente alla logica di incitamento del sistema elettorale (e non approfondisce la conoscenza di ciascun contesto e la compresenza di altre logiche), è suddiviso in tre parti. In primo luogo, presenteremo in dettaglio gli elementi nuovi del sistema elettorale, cercando differenze e analogie sulle possibili conseguenze rispetto a quello precedente. In secondo luogo, delimitaremo il nostro campo d'indagine e illustreremo i criteri metodologici adottati. In terzo luogo, proporrò una simulazione per capire se il vecchio sistema di calcolo avrebbe portato a risultati diversi da quelli effettivamente riscontrati nelle elezioni del 2004. Infine, verrà approfondito il tema dell'effetto dell'abolizione delle congiunzioni di lista.

## 1. Maggiore o minore proporzionalismo? Il nuovo e il vecchio sistema elettorale

Il nostro studio considera l'assunto secondo cui maggiore è il grado di proporzionalità del sistema elettorale, più elevato tende pure ad essere lo spazio conquistato dalle liste minori. Per cercare di valutare se il nuovo sistema elettorale possa avere ridotto oppure accresciuto la tendenza al multipartitismo rispetto al più recente passato, ci sembra importante soppesare i possibili effetti specifici di ciascun nuovo elemento del sistema elettorale dal punto di vista del grado di proporzionalità raggiunto.

Le prime due novità riguardano il sistema di attribuzione dei seggi (per i Municipi si passa dal sistema del maggior resto a quello della miglior media e l'accesso agli esecutivi viene aperto anche alle liste che non raggiungono il quoziente) e l'altra il divieto della congiunzione delle liste (sia per il Municipio che per il Consiglio comunale), introdotte dal parlamento cantonale con la riforma della Legge sui diritti politici approvata il 16 dicem-

bre 2002. Sino al 2000 per le elezioni dei Municipi veniva applicato il quoziente elettorale detto di Hare, costituito dalla somma dei voti conseguiti dai singoli gruppi<sup>3</sup>, divisa per il numero di seggi disponibili.

#### Quoziente elettorale (Hare)

$$\frac{\text{Voti emessi e non emessi}}{\text{N}^\circ \text{ di seggi}}$$

Ciascun gruppo si vedeva attribuire tanti seggi quante volte il quoziente elettorale era contenuto nel numero di voti conseguiti. L'altra componente importante del sistema era che le liste che non raggiungevano il quoziente elettorale non avevano diritto a partecipare alla ripartizione. Se non tutti i seggi risultavano distribuiti dopo la prima ripartizione, i seggi rimanenti erano attribuiti, fino ad esaurimento, a quei gruppi che avevano raggiunto il quoziente e avevano i maggiori resti (o maggiori frazioni)<sup>4</sup>. Il maggior resto era calcolato nella maniera seguente:

#### Maggior resto

$$\text{Voti} - (\text{Quoziente elettorale} \times \text{Seggi assegnati nella prima ripartizione})$$

Questo metodo di attribuzione dei seggi, che è rimasto valido per l'elezione dei Consigli comunali ticinesi, è stato sostituito da un sistema basato sul metodo di Hagenbach-Bischoff o Droop (già in vigore per l'elezione del Consiglio di Stato e del Consiglio nazionale). Basato anch'esso sul sistema del quoziente, si distingue dal precedente poiché, anzitutto, nel calcolo viene aggiunta al divisore (il numero dei seggi da distribuire) un'unità.

#### Quoziente elettorale (Hagenbach-Bischoff)

$$\frac{\text{Voti emessi e non emessi}}{\text{N}^\circ \text{ di seggi} + 1}$$

Anche qui, ad ogni gruppo vengono assegnati tanti seggi quante volte il quoziente è contenuto nel totale dei suoi voti. La formula Hagenbach-Bischoff, rispetto a quella di

Hare, abbassa il valore del quoziente elettorale. A prescindere dalla dimensione della circoscrizione (ossia dal numero di seggi in palio), la nuova formula abbassa la soglia "implicita", cioè la quota minima di suffragi necessari perché una lista possa vedere assicurato un seggio. Così per esempio, se con la formula Hare, per accedere ad un Municipio di 5 membri, un gruppo doveva tassativamente conquistare il 20% dei voti, con la formula Hagenbach-Bischoff basta il 16,6% per avere un seggio assicurato. Nondimeno, il semplice abbassamento del quoziente, tende a ridurre la proporzionalità del modo di ripartizione dei seggi, nel senso che in quanto tale esso premia le liste medie e grandi rispetto a quelle più piccole. L'effetto concreto sul sistema dei partiti rispetto al quoziente Hare può essere quasi nullo (Lijphart 1994). Diverso è il caso in cui la formula viene applicata in un contesto dove concorrono diverse liste e dove i seggi a disposizione non sono molti (Pennisi 1988; Bochsler 2003: 91). Nel caso degli esecutivi ticinesi il relativo minore proporzionalismo del quoziente è però stato controbilanciato da un altro cambiamento della procedura di ripartizione. I seggi restanti sono ripartiti dividendo il numero dei voti ottenuti da ogni gruppo per

quello dei seggi già assegnati aumentato di uno: il gruppo che ottiene il maggior quoziente ha diritto ad un seggio supplementare, l'operazione va ripetuta di volta in volta, finché tutti i seggi sono distribuiti. Ma dopo avere applicato una prima volta il suddetto quoziente, se non tutti i seggi sono attribuiti, tutte le liste, non solo quelle che dispongono già di un seggio, hanno facoltà di partecipare alle attribuzioni finali. In questo modo, l'effetto dovrebbe essere quello di favorire una più ampia rappresentanza negli esecutivi comunali dei partiti più piccoli, che dopo la prima ripartizione non hanno diritto ad un seggio pur godendo dei maggiori resti.

Se in linea di principio, l'applicazione della nuova formula può diminuire il grado di proporzionalismo, mentre la partecipazione di tutte le liste alle ripartizioni successive lo aumenta, la terza novità tende a ridurre il grado di proporzionalità. L'abolizione della possibilità di realizzare delle congiunzioni tra liste tende infatti a favorire i partiti grandi e impedisce alleanze "tecniche" fra liste piccole o medie. Questo era anche l'obiettivo esplicito del legislatore, che permetteva con le prime due novità una migliore ripartizione delle liste minori (piccole e medie), ma voleva impedire



foto Ti-press / Carlo Reguzzi 2004

<sup>3</sup> Il totale dei voti è costituito dalla somma dei voti emessi e non emessi. I voti emessi sono i suffragi ottenuti dai singoli candidati sulla lista di gruppo, più quelli preferenziali ottenuti da elettori di altre liste. I voti non emessi sono i suffragi preferenziali spettanti a ogni lista e che non sono stati espressi.

<sup>4</sup> Legge sull'esercizio dei diritti politici, art.93, cpv 5: "In caso di parità di frazione, la precedenza spetta al gruppo che ha ottenuto il maggior numero di voti; se i gruppi a parità di frazione hanno pari voti, decide la sorte". Cpv 6: "I seggi che non possono essere assegnati per quoziente o per frazione vengono attribuiti al gruppo che oltre al quoziente ha ottenuto la maggiore frazione".

# 1 Elezioni dei Municipi dal 1996 al 2004: consultazioni popolari, tacite e differite

nel contempo alleanze fra piccoli e medi partiti magari lontani ideologicamente fra loro, ma capaci di insidiare il partito di maggioranza.

La domanda centrale è ora quella di capire qual è l'effetto congiunto delle tre novità. Di primo acchito, si dovrebbe formulare l'ipotesi di un minore proporzionalismo, quindi di un minore multipartitismo. Tuttavia, fra proporzionalismo e multipartitismo non c'è relazione meccanica e occorre tra l'altro fare i conti con l'azione strategica dei partiti, i quali adattano il loro comportamento al mutare delle condizioni e del contesto in cui agiscono. L'abolizione della congiunzione di lista, nel contesto delle elezioni comunali ticinesi, dove l'uso di liste civiche, non legate apertamente ai partiti cantonali, è abbastanza diffuso, potrebbe infatti portare non pochi partiti a tattiche per così dire di "aggiramento". Potrebbe accadere che, partiti affini impossibilitati di operare una congiunzione tecnica, presentino una lista elettorale comune. L'effetto dell'abolizione della congiunzione di lista potrebbe allora essere contrario a quello ufficialmente voluto dal legislatore.

Rimane però da considerare un'ulteriore novità introdotta nel 2004, sebbene la sua validità sia circoscritta ad alcuni comuni. Come già accennato, nell'analisi complessiva del grado di proporzionalità è importante mettere in relazione l'uso di una determinata formula elettorale con la dimensione della circoscrizione elettorale (Gallagher 1991). Nel caso delle elezioni degli esecutivi comunali ticinesi, bisogna tenere presente che il numero di membri degli esecutivi può variare da 3 a 7 seggi e che, proprio prima delle elezioni del 2004, in seguito a processi di aggregazione, in alcuni comuni il numero di seggi è aumentato<sup>5</sup>. Come il cambiamento della formula, anche il contemporaneo aumento della dimensione della circoscrizione può favorire l'accesso alle liste minoritarie, abbassando la soglia implicita (Martin 1997: 90; Feltrin & Fabrizio 2002). In conclusione, possiamo formulare l'ipotesi che le novità introdotte hanno leggermente ridotto il grado di propor-

zionalità complessivo del sistema elettorale. Nel contempo, l'aumento dei seggi e l'azione strategica dei partiti potrebbero avere favorito tendenze contrarie e persino un certo rafforzamento del multipartitismo.

## 2. Questioni di metodo: selezione dei comuni e classificazione delle liste

Prima di capire se questa ipotesi regge, è opportuno precisare l'universo di comuni e il tipo di liste su cui sarà operata la nostra verifica. Anzitutto, ci soffermiamo sui comuni dove si è svolta un'elezione a suffragio universale per il rinnovo dei Municipi, non quindi sull'insieme dei comuni ticinesi. La particolarità delle elezioni comunali (rispetto a quelle cantonali e federali) è che il numero di comuni dove hanno luogo elezioni a suffragio universale non è mai identico, né soprattutto corrisponde al totale dei comuni esistenti. Storicamente, in una quota di comuni abbastanza significativa, le elezioni avvengono in forma detta tacita, ossia la distribuzione dei seggi avviene, per accordo fra i partiti, senza ricorrere alle urne. Inoltre, può capitare che per qualche ragione le elezioni vengano differite, come nel caso di aggregazioni comunali. Proprio nel 2004 il totale dei comuni con elezione popolare è stato ridotto a causa delle recenti aggregazioni che hanno coinvolto 52 comuni. La nostra analisi avviene quindi su 118 comuni su un totale (nell'aprile del 2004) di 203 (v. tab. 1).

La principale difficoltà che sorge allorché si affronta il tema delle elezioni comunali deriva dal fatto che ogni comune possiede un sistema di partito distinto. Risulta quindi difficile trovare dei criteri "unificanti" che permettano un approccio globale. Classificare in modo semplice e univoco i gruppi politici, visto il carattere assai variegato delle liste che si presentano alle elezioni comunali ticinesi, può rivelarsi un vero rompicapo. Se ritroviamo in quasi tutti i comuni il Partito liberale-radical e il Partito popolare democratico, con le loro rispettive sigle (PLR e PPD), lo stesso non può dirsi delle liste socialiste o della Lega dei ticinesi (Lega). Accanto alle liste intestate espressamente al Partito socialista (PS), sono numerose le altre denominazioni che possono essere annoverate nella famiglia socialista ma non necessariamente al PS (Lista socialista, Unità socialista, Insieme a Sinistra, ecc.). Di ancor più difficile collocazione sono le molte liste "civiche", presenti solo in un comune, o le unioni fra diversi gruppi. Se "Lega-Forza Locarno" è ancora riducibile alla Lega, che dire di "Valcolla Unità", "Nuova Brissago" o "Claro Insieme"? Poiché l'obiettivo della nostra indagine non è quello di approfondire ogni singolo caso, ma di disporre di dati comparabili sull'insieme del cantone, il problema è dunque quello di adottare criteri il più possibile obiettivi e omogenei. Una soluzione possibile sarebbe stata quella di confrontare i soli comuni dove il PLR, il PPD, il PS e la Lega, ossia i 4 partiti governativi, si sono presentati al giudizio dei cittadini contemporaneamente e con la loro

<sup>5</sup> La decisione sul numero di municipali che siedono in un esecutivo è stabilita dal regolamento comunale tenendo conto dei limiti fissati dalla LOC (Legge organica a comunale). Più precisamente, l'articolo 80 cpv 2 LOC indica che il Municipio si compone di un numero dispari di membri, ritenuto in un massimo di sette e in un minimo di tre. "In caso di fusione di due o più comuni il numero di membri componenti il nuovo Municipio sarà fissato dal Gran Consiglio in sede di approvazione del Decreto di fusione giusta le norme della legge sulla fusione e sulla separazione dei comuni" (Ratti 1988: 805).

precisa denominazione (o con varie alleanze come "PS e indipendenti" o "PPD - Generazione giovani"). Abbiamo scartato questa possibilità per l'esiguità del numero di comuni che corrispondono a questo criterio. Nel 1996 i Municipi confrontabili erano 22 su 165 (13,3%), nel 2000 21 su 160 (13,1%) e nel 2004 solo 4 su 118 (ossia il 3,4%). Pur consapevoli del fatto che è impossibile trovare, in questo campo, un criterio univoco che non presenti qualche svantaggio, abbiamo preso come riferimento le sigle dei 4 partiti governativi (PLR, PPD, PS e Lega), sommando le liste in cui figura la loro precisa denominazione (compresi "PS e indipendenti", "Lega - Forza Locarno", ecc.). Fra gli svantaggi di questa soluzione c'è la sottovalutazione possibile di liste legate indirettamente ai partiti, in particolare al PS e alla Lega. Ma poiché l'obiettivo di questo contributo non è di comparare il successo di un partito rispetto all'altro nel suo complesso, ma piuttosto di capire come, per ciascun partito, l'effetto del sistema elettorale sia stato vantaggioso oppure penalizzante nel 2004 rispetto al recente passato, l'uso di questo criterio di classificazione ci sembra appropriato.

A questo punto, poiché il nostro obiettivo è di capire in quale misura le liste minori sono state favorite o sfavorite dal nuovo sistema elettorale, occorre capire quali liste possono essere considerate, "piccole", "medie" o "grandi". Anche in questa fase non c'è criterio unico possibile, sebbene l'operazione sia meno oggetto di possibili controversie. Abbiamo infatti scelto di classificare le principali liste in funzione della soglia di accesso implicita<sup>6</sup> e del numero di voti ottenuti nel 2004 nei diversi comuni in cui si sono presentati. Così, il PLR risulta essere una "lista grande" (presente in 105 comuni, è collocato nel 72% dei casi tra le "liste grandi" e nel 28% restante tra quelle medie); il PPD una "lista medio-grande" (presente in 90 comuni, nel 52% dei casi come "lista media", nel 37% come "lista grande" e solo nell'11% come "lista piccola"); il PS come "lista media" (pre-

sente in 29 comuni, nel 72% dei casi come "lista media", nel 14% come "lista grande" e nel restante 14% come "lista piccola") e la Lega come "lista piccola" (presente in 27 comuni, nel 93% dei casi come "lista piccola" e nell'7% restante come "lista media").

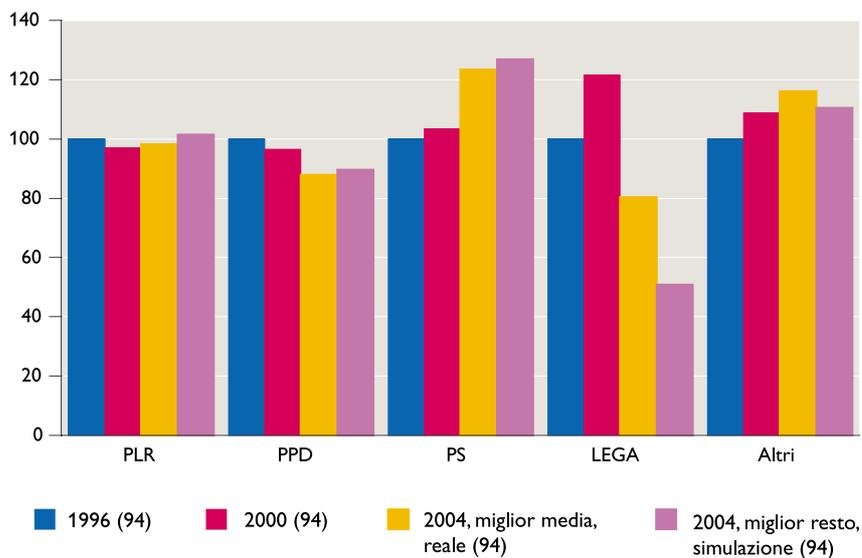
### 3. Fra risultati effettivi e simulazione: il ruolo della formula elettorale

Per valutare se la nuova formula elettorale ha avuto un ruolo nel rafforzare il multipartitismo procediamo ad una simulazione. L'uso di questa procedura ci sembra possibile poiché i parametri principali del sistema elettorale (proporzionale di lista) sono rimasti immutati anche dopo le modifiche già menzionate. Questo metodo ha il merito del-

la semplicità, sebbene non permetta di valutare appieno l'effetto di altri elementi, come il fatto che di fronte al cambiamento del sistema, i partiti o alcuni di essi, possano avere mutato strategia.

Procediamo quindi confrontando la distribuzione dei seggi in tutti i comuni in cui si è eletto il Municipio a suffragio universale, eccetto quelli coinvolti nei processi di aggregazione (dove si è in alcuni casi assistito ad un aumento della dimensione della circoscrizione), sulla base delle due formule elettorali. Dall'analisi dell'insieme dei comuni, ridistribuendo i seggi con la formula precedente, il PLR e il PPD avrebbero insieme ottenuto 14 seggi in più, a scapito della Lega e delle altre liste, di quanto invece hanno conquistato nell'aprile 2004. Questo primo dato sembra quindi indicare che l'introduzione della formula Hagenbach-Bischoff abbia effettivamente

**A** Elezioni dei Municipi 1996-2004: variazione nella distribuzione dei seggi per i comuni confrontabili (esclusi gli aggregati) e per le principali liste (PLR, PPD, PS e Lega)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Fra parentesi, il numero di comuni inclusi.

<sup>6</sup> Le classi sono state suddivise come segue: per i Municipi formati da 5 membri le liste che non hanno raggiunto il quoziente di Hagenbach-Bischoff sono state classificate come "liste piccole"; quelle che hanno ottenuto un numero di voti pari o maggiore a due volte il quoziente sono state ritenute "liste grandi"; mentre quelle che si trovano in posizione intermedia (hanno ottenuto un unico seggio nella prima ripartizione) sono state giudicate "liste medie". I valori sono stati ovviamente adattati per i Municipi con 3 o 7 seggi.

## 2 Elezioni dei Municipi 2004, confronto tra Hare (simulazione) e Hagenbach-Bischoff, liste che hanno guadagnato o perso almeno un seggio con l'introduzione della nuova formula, nei 41 comuni con cambiamento, escludendo i comuni aggregati

### Partiti che hanno guadagnato almeno un seggio

	guadagnati (N)
PPD	10
PLR	7
LEGA	2
PS	1
ALTERNATIVA POP. DEM.	1
AMICIZIA-DEMOCRAZIA	1
BRUSINO 2000	1
CLARO INSIEME	1
G.P.ROSSO-VERDE	1
GUS	1
GUSO	1
IL GUASTAFESTE-VERDI	1
IND.MAROGGESE	1
INSIEME A SINISTRA	1
LEGA-FORZA LOCARNO	1
LEGA-UDC	1
LEGA-UDC-IND.	1
LISTA CIVICA	1
LISTA DELLA SINISTRA	1
MOV.MURALTOVIVA	1
MOVIMENTO SINISTRA	1
NUOVA BISSONE	1
NUOVA BRISSAGO	1
PAC-IND.-VERDI	1
PLR ARBEDO	1
PPD-GEN. GIOVANI	1
PS E L'ALTRA INTRAGNA	1
PS-IND.	1
SOCIALISTI-VERDI-IND.	1
UNIONE SINISTRA	1

te facilitato l'accesso nei Municipi alle liste di media dimensione. In un'ottica di più ampio respiro, con un'analisi fra le elezioni del 1996, del 2000 e del 2004, la situazione non appare molto diversa. Attribuendo a ciascun partito il valore base di 100 per il 1996, il grafico A mostra l'evoluzione della quota di seggi conquistata in 94 comuni dalle principali liste. Il mantenimento del sistema del maggior resto avrebbe favorito il PLRT, il PPD e il PS, penalizzando invece maggiormente la Lega.

Per capire meglio cosa sia potuto acca-

### Partiti che hanno perso almeno un seggio

	persi (N)
PLR	18
PPD	12
PS	2
ALLEANZA RONCHESE	1
BRUSINO INSIEME	1
CIVICA CORTICIASCA	1
GRUPPO PRIMAVERA	1
LISTA SOCIALISTA	1
PPD ARBEDO-CASTIONE	1
PS E INDIPENDENTI	1
PS E PROGRESSISTI	1
SOCIALISTI E IND.	1
SOCIALISTI PROGR.	1
UDC-NUOVA LOSONE	1
UNITÀ SOCIALISTA	1
UNITÀ SOCIALISTA-VERDI	1
VIVORIGLIO	1

dere, soffermiamoci sui comuni dove si registra un mutamento della distribuzione dei seggi con l'applicazione delle due formule. In più di un terzo dei comuni comparabili - 41 per la precisione su 109<sup>7</sup>, ossia il 37,6% - il mantenimento della formula di Hare avrebbe, a parità di risultati, portato ad una diversa distribuzione dei seggi tra le liste. Più precisamente, 46 seggi su 615 (il 7,5%), sarebbero stati diversamente attribuiti. Si tratta quindi di una minoranza di seggi, come era prevedibile, visto che fra Hare e Hagenbach-Bischoff le differenze non sono radicali. I cambiamenti si sono inoltre concentrati nei comuni in cui la dimensione della circoscrizione elettorale è più ampia. Con l'introduzione del nuovo sistema il quoziente si abbassa dal 33,3% al 25% dei voti nei Municipi con 3 seggi, dal 20% al 16,7% in quelli di 5 e dal 14,3% al 12,5% in quelli di 7. La nostra analisi mostra che i 41 comuni in cui l'applicazione della vecchia formula causerebbe dei cambiamenti sono composti per il 4,4% di Municipi con 3 seggi, per il 53,3% di Municipi con 5 seggi e per il 42,2% da Municipi con 7. Insomma, si conferma l'i-

potesi dell'impatto tutt'altro che secondario della dimensione della circoscrizione.

Vediamo ora il dettaglio delle ripartizioni e il funzionamento del meccanismo. Nei 41 comuni, 30 liste hanno, secondo la nostra simulazione, "guadagnato" almeno un seggio nei Municipi grazie alla nuova formula, mentre le liste che per lo stesso motivo hanno invece perso almeno un seggio sono 17 (v. tab. 2). Tra i partiti di governo, se consideriamo i saldi finali, allorché la Lega guadagna 2 seggi, il PLR risulta perderne 11, il PPD 2, il PS 1. Se però teniamo anche conto delle liste leghiste che si presentano con denominazioni più ampie, che hanno aggirato in pratica l'effetto dell'abolizione della congiunzione delle liste - "Lega-Forza Locarno", "Lega-UDC" e "Lega-UDC-IND" - la Lega sale a 5 seggi guadagnati. Torneremo nel prossimo paragrafo sul tema della congiunzione delle liste, osservando comunque come l'effetto proporzionalista della formula si rafforza in particolare allorché si combina con altri aspetti. Per il momento, soffermiamoci sui 41 comuni in questione per capire in che modo ha agito la diversa formula elettorale.

L'analisi mostra come in 15 comuni su 41 le liste abbiano guadagnato un seggio già nella prima ripartizione. In 12 l'accesso al Municipio è stato permesso dal fatto di tenere conto nelle ripartizioni successive di quelle liste che non avevano raggiunto il quoziente. In altri 12 casi la differenza fra vecchio e nuovo sistema si è giocata al momento di attribuire i seggi per i resti. Infine in due comuni la spiegazione è doppia: a Osogna hanno giocato l'abbassamento del quoziente e la ridistribuzione dei seggi per i resti, mentre a Bissone due partiti si guadagnano un seggio uno grazie all'abbassamento del quoziente, l'altro partecipando alle ripartizioni successive, pur non avendo raggiunto il quoziente.

In 28 comuni sono favorite liste medie e piccole (che ricevono dal 12% al 20% dei voti). Più precisamente, come avevamo ipotizzato, le liste che ottengono un seggio anche se non avevano raggiunto il quoziente sono

<sup>7</sup> Agno, Arbedo-Castione, Arzo, Besazio, Biasca, Bidogno, Bissone, Brissago, Brusino Arsizio, Bruzella, Cademario, Cadempino, Cadro, Camignolo, Camorino, Chiasso, Claro, Coldreio, Comano, Corticiasca, Gorduno, Gudo, Intragna, Locarno, Losone, Malvaglia, Maroggia, Massagno, Morbio Inferiore, Muralto, Novazzano, Origgio, Osogna, Pianezzo, Riva San Vitale, Ronco Sopra Ascona, Sant'Antonino, Sementina, Tegna, Valcolla, Vezia.

### 3 Elezioni dei Municipi 2004, cambiamenti dovuti all'introduzione del nuovo sistema elettorale nei nove comuni aggregati, confronto tra formula Hare (simulazione) e Hagenbach-Bischoff

	1	2	3	4	5
Bioggio	no, 7	SI	PLR +1 seggio	Libertà e Trasparenza -1 seggio	Grazie ai resti, il nuovo sistema assegna un seggio supplementare al partito di maggioranza, il PLR. Il vecchio sistema avrebbe favorito un partito medio.
Castel S.Pietro	no, 7	SI	Movimento CSP '94 +1 seggio	PLR -1 seggio	Il partito di minoranza viene ripescato.
Collina d'Oro	no, 7	SI	PS +1 seggio	PPD -1 seggio	Seggio guadagnato grazie all'abbassamento del quoziente.
Maggia	no, 5	SI	Unità di sinistra +1 seggio	PPD -1 seggio	Seggio guadagnato grazie all'abbassamento del quoziente.
Acquarossa	no, 5	NO			
Capriasca	no, 7	NO			
Lavizzara	sì, 7	(NO)			Situazione immutata solo con 7 seggi.
Lugano	sì, 7	(NO)			Situazione immutata solo con 7 seggi.
Mendrisio	no, 7	NO			

- 1 Aumento del numero di seggi (e numero di seggi nel 2004)
- 2 L'utilizzo del nuovo sistema di calcolo ha cambiato qualcosa nell'attribuzione dei seggi?
- 3 Lista che ha beneficiato del cambiamento
- 4 Lista che ha perso
- 5 Motivo

in gran parte "piccole" (e spesso presenti solo in un singolo comune e non formalmente legate a partiti presenti sul piano cantonale), mentre quelle che riescono a raggiungere il quoziente grazie al suo abbassamento sono in prevalenza "medie" (su 21 casi, 13 liste "medie" e 6 "piccole", 2 "grandi").

In 13 comuni, secondo la nostra simulazione, l'introduzione del nuovo metodo di calcolo ha invece favorito le liste maggiori. In questi comuni si ritrovano solitamente un forte partito (con più del 35% dei voti), alcuni partiti medi con buone percentuali di voti (attorno al 20%, che otterrebbero un seggio sia con il metodo del maggior resto che con quello dalla miglior media) e dei piccolissimi partiti con percentuali inferiori al 10% (che dunque non possono sperare in un seggio con nessuno dei

due metodi di calcolo). In tal senso, sono significativi i casi di Sementina e Massagno. In questi due comuni il nuovo sistema ha favorito la lista maggiore (PLR a Sementina e PPD a Massagno), mentre il vecchio sistema avrebbe favorito una maggiore rappresentanza delle liste di media grandezza. A Sementina il PLR ha ottenuto 4 seggi, il PPD 1 e Unità socialista nessuno. Utilizzando il vecchio metodo, la ripartizione sarebbe stata 3 PLR 2 PPD e 0 US. A Massagno il PPD (che ha conquistato il 51% dei voti) ha ottenuto 5 seggi e il PLR e la Lista socialista 1. Con il sistema del maggior resto al PPD sarebbero stati assegnati solo 4 seggi e il PLR ne avrebbe avuti 2. In altre parole, in determinate situazioni e in assenza di congiunzioni, la nuova formula non ha significato maggiore frammentazione (o più esteso multipartitismo).

Concentriamoci ora sui comuni soggetti ad aggregazione (v. tab. 3). Nell'aprile 2004 nove comuni recentemente al centro di processi di aggregazione (Acquarossa, Bioggio, Castel San Pietro, Capriasca, Collina d'Oro, Lugano, Lavizzara, Maggia e Mendrisio) hanno avuto elezioni a suffragio universale. In questi comuni, il confronto fra la vecchia e la nuova formula evidenzia cambiamenti nella distribuzione dei seggi in 4 casi su 9 (4 seggi sui 59 a disposizione sarebbero stati attribuiti diversamente utilizzando il sistema del maggior resto). In 3 casi su 4 (75%) l'introduzione della nuova formula ha permesso, in linea teorica, ad alcuni partiti di minoranza di accedere al Municipio, mentre nel caso restante, a Bioggio, è il partito di maggioranza a risultare favorito dal nuovo sistema elettorale. La situazione

ne complessiva dei comuni aggregati non sembra dunque differire dalle tendenze riscontrate negli altri 41 comuni. Cambiamenti particolari sono comunque avvenuti nei comuni di Lugano e Lavizzara, dove nel 2004 i seggi sono stati aumentati a 7.

Solo con i 7 seggi, il confronto tra Hare e Hagenbach-Bischoff non comporta nessun mutamento nella distribuzione dei seggi in questi 2 comuni. L'uso della nuova formula, ma con il mantenimento di 5 seggi, avrebbe invece portato alla situazione seguente: a Lugano il PLR avrebbe conquistato 2 seggi, mentre 1 sarebbe spettato al PS, alla Lega e a Nuova Lugano Azzurra, ossia al PPD. Sono quindi il PLR e il PS ad essere stati maggiormente avvantaggiati dall'aumento del numero di seggi (oggi siedono a Lugano 3 PLR, 2 PS, un rappresentante della Lega e uno di Nuova Lugano Azzurra). La ripartizione a 5 avrebbe prodotto differenze ancora più marcate negli equilibri fra le liste nell'esecutivo di Lavizzara, dove la lista di minoranza "Monte Cima" non sarebbe riuscita ad accedere all'esecutivo. I mutamenti sarebbero stati più rilevanti se si fosse usata la formula Hare con i 5 seggi, ossia con il sistema in vigore nel 2000: a Lugano il PLR e il PS si sarebbero spartiti tutti seggi (rispettivamente 3 e 2) mentre a Lavizzara il partito di maggioranza ("Lavizzara 2004", con il 64,1% dei voti) si sarebbe aggiudicato l'intero esecutivo. In altre parole, in questi casi, il proporzionale avrebbe avuto conseguenze simili ad un sistema maggioritario, ossia ad imporre una tendenza verso una semplificazione bipolare del sistema dei partiti. Dunque, in alcuni comuni aggregati, l'aumento dei seggi disponibili (da 5 a 7), ma più ancora il cambiamento della formula elettorale hanno facilitato l'accesso agli esecutivi alle liste di piccola e media grandezza, impedendo una semplificazione del sistema dei partiti. Il cambiamento del numero di seggi in palio, ossia tecnicamente la dimensione della circoscrizione elettorale, sembra quindi avere contribuito ad incrementare lo spazio per le liste di forza piccola o media.

	2000 (100)	2004 (100)	Differenza 2000-2004
Liste civiche (N)	108	108	-
Unioni interpartitiche (N)	8	4	-4
LEGA e UDC	8	2	-6
PPD e UDC	-	1	1
PS e VERDI	-	1	1
Liste di partito allargate (N)	22	33	11
<b>Totale Liste "comunali"</b>	<b>138</b>	<b>145</b>	<b>7</b>

### 4. L'effetto della soppressione della congiunzione delle liste

Quali sono state, dal punto di vista della distribuzione dei seggi, le conseguenze dell'abolizione della congiunzione di lista? Abbiamo visto che almeno in due casi la presentazione di una lista comune fra la Lega e Unione democratica di centro (UDC) è risultata vincente. Inoltre, nel grafico A, si poteva osservare che la presenza di liste "altre" negli esecutivi comunali è in continuo aumento fra il 1996 e il 2004. Cerchiamo ora di valutare in modo più specifico l'impatto di questa novità. La nostra ipotesi è che, poiché il numero di seggi distribuiti alle piccole e medie liste è aumentato nel 2004 per effetto della nuova formula (e, in alcuni casi, dell'aumento della dimensione delle circoscrizioni), l'abolizione della congiunzione delle liste abbia facilitato il proliferare di liste non legate ad uno specifico partito riconosciuto sul piano cantonale. Per tentare una verifica di questa ipotesi abbiamo dapprima riclassificato le liste in quattro gruppi: le liste direttamente riconducibili a partiti presenti sul piano cantonale (PLR, PPD, PS, Lega, UDC, IVerdi); le "liste di partito allargate", le quali affiancavano il nome di un partito ufficiale ad un'altro (Lega-Forza Locarno, PS e indipendenti, ...); le "unioni interpartitiche", ossia le liste elettorali che si sono presentate con le sigle di due o più partiti (Lega e UDC, PPD e UDC, ...); le "liste civiche", nella cui denominazione non compare il nome di un partito presente sul piano cantonale (es. Brusino 2000, Amicizia-Demo-

crazia, ...). A questo punto abbiamo riunito le liste civiche, le unioni interpartitiche e le liste di partito allargate (escludendo in pratica solo le liste che si presentano con la denominazione ufficiale di partiti presenti sul piano cantonale) che possiamo definire come "liste comunali", essendo il prodotto di specifiche alleanze che si esprimono in un solo comune o, più raramente, in alcune realtà comunali. Si tratta in sostanza di capire se nei comuni i partiti hanno fatto fronte all'impossibilità di congiungere le liste creando nuove liste civiche, nuove unioni interpartitiche o liste di partito allargate. Per poter calcolare se effettivamente le liste comunali sono aumentate dopo l'introduzione del nuovo sistema elettorale, si devono prendere in considerazione solo i comuni in cui si è svolta un'elezione al Municipio sia nel 2000 che nel 2004, risultando dunque direttamente confrontabili, con l'esclusione dei comuni aggregati.

La tabella 4 mostra che il numero delle cosiddette "liste comunali" aumenta solo leggermente (+7, ossia +5,1%). Questo aumento è dovuto soprattutto alle "liste di partito allargate": infatti, mentre il numero di "liste civiche" rimane invariato e quello delle "unioni interpartitiche" si dimezza, le "liste allargate" registrano un aumento considerevole, passando da 22 a 33 (aumento del 50%). Tale incremento può essere effettivamente interpretato come una conferma dell'ipotesi per cui i partiti piccoli o medi, per "aggirare" l'impossibilità della congiunzione di lista, hanno in parte modificato le loro strategie di presentazione delle liste. Non sempre questa nuova tecnica di presentazione delle liste ha trovato

terreno politicamente fertile. Infatti, se il numero di liste prodotte da "unioni interpartitiche" diminuisce è soprattutto per effetto dei mutati rapporti fra Lega e UDC sul piano cantonale, diventati, nelle elezioni del 2004, più di competizione che di collaborazione, rispetto al 2000. Le alleanze fra i due partiti nei comuni confrontabili sono diminuite da 8 a 2. Laddove però l'alleanza è avvenuta nel 2004, essa ha coinciso con la conquista di un seggio.

## 5. Conclusione

Con questo studio abbiamo tentato di individuare alcune conseguenze politiche delle recenti modifiche del sistema elettorale per l'elezione degli esecutivi comunali ticinesi. Le principali novità introdotte applicate per la prima volta nell'aprile 2004 sono state: il passaggio per l'assegnazione dei seggi dalla formula detta di Hare ("maggior resto") a quella di Hagenbach-Bischoff ("miglior media"); la facoltà delle piccole liste di partecipare alla ripartizione seggi al di là della prima ripartizione; l'abolizione della possibilità di operare congiunzioni tecniche tra le liste. Le simulazioni presentate in questo studio mostrano che, a parità di suffragi, in poco meno di due terzi dei comuni in cui nel 2004 c'è stata elezione popolare, i seggi non sarebbero stati diversamente attribuiti se si fosse usata la formula precedente. In 41 dei 109 comuni dove è avvenuta un'elezione a suffragio universale (esclusi i comuni di recente aggregazione dove pure l'elezione è avvenuta in questa forma, analizzati a parte), il nuovo metodo ha favorito soprattutto l'accesso a liste di media grandezza. In una minoranza di comuni, l'applicazione del nuovo sistema ha favorito le liste maggiori.

L'impossibilità per le liste piccole e medie di ricorrere alla congiunzione non sembra, nel complesso, aver portato ad una riduzione della frammentazione dei sistemi politici comunali. Questa novità non ha impedito, contrariamente all'intenzioni del legislatore, la diffusione di liste "ibride" capaci di sfidare i partiti

## Bibliografia

- Bochsler D. (2003), *Schweizer Kantone als Vorbild für Bosnien: Welche Wahlsysteme erleichtern das Regieren multiethnischer Länder?* Lizentiatsarbeit, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Duverger M. (1958), *Les partis politiques*, Paris, Colin.
- Feltrin P. e Fabrizio D. (2002), "Questioni di soglia: sistemi elettorali e comportamento strategico degli attori partitici", in Amorosino S., Morbidelli G. e Morisi M. (a cura di) *Istituzioni, mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Torino, Giappichelli, pp. 205-242.
- Gallagher M. (1991) "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies*, vol. 10, n. 1.
- Grofman B. e Lijphart A. (1986) (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press.
- Ladner A. e Milner H. (1999), "Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections", *Electoral Studies*, vol. 18, no. 1.
- Lijphart A. (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press.
- Martin P. (1997), *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien.
- Norris P. (2004), *Electoral engineering*, New York, Cambridge University press.
- Pennisi A. (1998), "Disproportionality Indexes and Robustness of Proportional Allocation Methods", *Electoral Studies*, vol. 17, no. 1.
- Rae D. (1967), *The political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University Press.
- Ratti E. (1988), *Il comune. Organizzazione politica e funzionamento*, Vol. II, Losone, Poncioni.

maggiori. Un confronto fra le elezioni comunali del 2004 e quelle del 2000 dimostra che, nell'ultima elezione, sono state presentate un numero maggiore di liste con denominazioni non riducibili alle sigle dei partiti rappresentati sul piano cantonale, una parte significativa delle quali ha conquistato seggi in palio. Se questo aumento non si è presentato in modo ancor più marcato è perché nel 2004 sono diminuite le liste scaturite dall'alleanza fra due partiti presenti sul piano cantonale e nel 2000 presentatesi come liste congiunte.

Nelle elezioni svoltesi in comuni recentemente coinvolti in processi di aggregazione e in cui il numero dei seggi da distribuire è stato ritoccato verso l'alto, l'applicazione del nuovo sistema elettorale ha favorito il multipartitismo. Nei comuni di Lugano e di Lavizzara l'uso della vecchia formula e il mancato aumento del numero di seggi avrebbero, a

parità di voti conquistati dalle liste, drasticamente ridotto il numero di partiti presenti nei rispettivi esecutivi. L'applicazione della proporzionale avrebbe avuto effetti simili a quelli prodotti da un sistema maggioritario. Più in generale, la tendenza al multipartitismo è apparsa minore, come era prevedibile, dove la dimensione della circoscrizione è più piccola (3 seggi in palio) rispetto ai comuni dove invece si dispone di 5 o 7 seggi, sia con la vecchia, sia con la nuova formula elettorale.

Insomma, se le nostre ipotesi sembrano avere retto alla prova empirica, abbiamo pure osservato una elevata differenziazione degli effetti del sistema elettorale. Solo un approccio più composito, capace di integrare una conoscenza più approfondita di ogni singolo comune, avrebbe permesso di prevedere con più precisione gli effetti del nuovo sistema elettorale sui rispettivi sistemi di partito. ■