

ad 04.018

Costituzione cantonale dei Grigioni. Garanzia federale

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

del 24 maggio 2004

Onorevoli presidente e consiglieri,

la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati vi sottopone il suo rapporto sul conferimento della garanzia federale alla costituzione del Cantone dei Grigioni proponendovi di approvare il disegno del Consiglio federale di decreto federale che accorda la garanzia federale.

24 maggio 2004

In nome della Commissione:

Il Presidente, Jean Studer

Rapporto

1 L'essenziale in breve

Nelle votazioni popolari del 18 maggio e del 14 settembre 2003 gli elettori del Cantone dei Grigioni hanno approvato la revisione totale della costituzione cantonale. Con il messaggio del 5 marzo 2004 il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale il disegno di decreto federale che accorda la garanzia federale alla costituzione del Cantone dei Grigioni (FF 2004 927).

Nel suo messaggio il Consiglio federale giunge alla conclusione che tutte le disposizioni costituzionali adempiono i presupposti per il conferimento della garanzia federale. Tuttavia, rifacendosi a dichiarazioni fatte in ambito scientifico, *esprime dubbi in merito alla costituzionalità del sistema maggioritario per quanto concerne l'elezione del Parlamento cantonale* (FF 2004 934). La Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio degli Stati *si oppone fermamente* a questo giudizio. Vista l'importanza fondamentale di questa questione per futuri conferimenti della garanzia federale ed eventualmente anche per la futura giurisprudenza del Tribunale federale, la Commissione ha deciso di confermare la costituzionalità delle elezioni secondo il sistema maggioritario in un rapporto scritto. Se anche le Camere federali confermeranno questo giudizio nei loro dibattimenti, i dubbi espressi dal Consiglio federale nel citato messaggio dovranno essere considerati irrilevanti per la futura prassi di conferimento della garanzia federale e per la prassi futura del Tribunale federale. Conformemente all'articolo 172 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.), la competenza di conferire la garanzia federale alle costituzioni cantonali spetta infatti all'Assemblea federale e non al Consiglio federale.

2 Il conferimento della garanzia federale alle costituzioni cantonali in generale

In virtù dell'articolo 51 capoverso 1 della Costituzione federale ogni Cantone si dà una costituzione democratica. La costituzione cantonale necessita dell'approvazione del popolo e deve poter essere riveduta qualora la maggioranza dei cittadini lo richieda. Secondo il capoverso 2 dello stesso articolo, le costituzioni cantonali devono ottenere la garanzia federale. Tale garanzia è accordata se la costituzione cantonale in questione non è contraria al diritto federale. Alle costituzioni cantonali che soddisfano queste condizioni la garanzia federale deve essere accordata; per contro, se le disattendono, la garanzia deve essere negata.

L'esame delle costituzioni cantonali al fine di determinare se sono conformi al diritto federale avviene dunque esclusivamente in base al criterio della *legalità*; in questo ambito non sono ammesse considerazioni politiche relative all'opportunità.

Secondo l'articolo 27 capoverso 2 della costituzione del Cantone dei Grigioni, l'elezione del Gran Consiglio avviene secondo il sistema maggioritario; in virtù del capoverso 3 di questa stessa disposizione i circondari formano i circondari elettorali. Oltre al Cantone dei Grigioni, anche i Cantoni di Appenzello Esterno, Appenzello Interno e Uri applicano completamente o in parte il sistema maggioritario per l'elezione del loro parlamento.

Nel suo messaggio il Consiglio federale scrive: «Secondo la dottrina e la giurisprudenza (...), il diritto federale non vieta ai Cantoni di prevedere un sistema puramente maggioritario per l'elezione del Parlamento» (FF 2004 934). Inoltre fa ampio riferimento ad autori che nella dottrina criticano il sistema maggioritario in quanto «antidemocratico» e affermano che il sistema proporzionale è divenuto lo «standard nazionale». La CIP ritiene che questi riferimenti a discussioni condotte in ambito scientifico sono sicuramente utili in un messaggio relativo al conferimento della garanzia federale. Non può però comprendere il motivo per cui il Consiglio federale prosegue poi esprimendo esso stesso dubbi in merito alla costituzionalità del sistema maggioritario: *«È lecito quindi dubitare della costituzionalità del sistema maggioritario per quanto concerne l'elezione del Parlamento cantonale»* (FF 2004 934). Finora il sistema maggioritario è stato giudicato senza riserva conforme al diritto federale. «Per motivi legati alla tutela della buona fede, una modifica di questa prassi potrà essere attuata soltanto mediante preavviso». Conformemente alla dichiarazione rilasciata dinanzi alla Commissione dal rappresentante del Consiglio federale, quest'ultimo non intendeva affatto esprimersi nel senso di un preavviso, bensì voleva semplicemente invitare il Parlamento a chiarire se siffatta modifica della prassi potesse essere opportuna. Dalle argomentazioni fatte valere si può tuttavia dedurre che con il suo messaggio sul conferimento della garanzia federale alla costituzione del Cantone dei Grigioni il Consiglio federale voglia annunciare una modifica della prassi per il futuro.

Questo «preavviso» può tuttavia essere considerato avvenuto soltanto se l'Assemblea federale in quanto autorità federale competente per il conferimento della garanzia non vi si oppone espressamente. La CIP del Consiglio degli Stati vi si oppone con il presente rapporto, sperando che i dibattimenti alle Camere confermino quest'opinione.

Determinante per giudicare la conformità al diritto federale di un sistema maggioritario per l'elezione del Parlamento può essere soltanto l'articolo 51 capoverso 1 Cost., che esige dai Cantoni una «costituzione democratica». Non è concepibile che il sistema maggioritario possa essere giudicato «antidemocratico» in virtù dell'articolo 51 capoverso 1 Cost. Questo sistema elettorale è applicato non soltanto in numerosi Stati considerati senza contestazioni «democratici», bensì anche in Svizzera a livello federale (art. 47–51 della legge federale sui diritti politici, RS 161.1). I membri del Consiglio degli Stati sono eletti in tutti i Cantoni tranne che in uno con il sistema maggioritario. *Nei Cantoni e nei Comuni il sistema maggioritario è applicato tradizionalmente soprattutto nelle piccole regioni di campagna, dove di solito i candidati sono conosciuti personalmente dalla maggior parte degli elettori.* In queste elezioni è la personalità dei candidati che conta; la loro appartenenza a questo o a quel partito ha un'importanza minima, quando ce l'ha. Il sistema maggioritario viene inoltre applicato soprattutto laddove la popolazione quantitativamente limitata

di una regione di piccole dimensioni con una sua identità molto marcata avanza la pretesa di essere rappresentata a livello più alto e quindi di avere un proprio circondario elettorale – come accade ad esempio nel Cantone dei Grigioni con le sue valli.

Alle condizioni del sistema politico svizzero, il sistema proporzionale ha invece indubbiamente i suoi vantaggi laddove un grande numero di cittadini può eleggere in Parlamento un grande numero di rappresentanti. Il sistema proporzionale è in questo caso più adeguato per garantire un equilibrio per quanto possibile uguale della forza elettorale di ogni elettore e quindi una composizione rappresentativa del Parlamento.

Non è sempre facile stabilire se in un caso concreto d'applicazione prevalgano i vantaggi di un sistema o dell'altro, come mostrano chiaramente le discussioni animate avutesi nel Cantone dei Grigioni. Tocca però ai cittadini interessati decidere. Se la Confederazione – attraverso il conferimento della garanzia federale alla costituzione cantonale o giudicando ricorsi sul diritto di voto – dichiarasse come unico sistema elettorale ammesso il sistema proporzionale, *si tratterebbe di una grave ingerenza nell'autonomia organizzativa cantonale*. Determinati Cantoni si troverebbero allora costretti ad attribuire ai partiti un'importanza molto maggiore di quella che hanno tuttora o a togliere ai Comuni e alle valli con un modesto numero di abitanti i loro circondari elettorali e di conseguenza la loro rappresentanza nel Parlamento cantonale.