

Rapporto

relativo all'adeguamento del sistema per l'elezione del Gran Consiglio

Coira, 17 marzo 2020

Indice

1.	Situazione di partenza	4
1.1	Procedura elettorale attuale per l'elezione del Gran Consiglio	4
1.2	Sentenza del Tribunale federale del 29 luglio 2019.....	4
1.3	Incarico Claus concernente l'adeguamento del sistema per l'elezione del Gran Consiglio	5
1.4	Iniziativa popolare cantonale "Per il ridimensionamento del Gran Consiglio – 90 bastano"	5
2.	Ulteriore procedura.....	6
3.	Opzioni per un sistema elettorale conforme al diritto federale nel Cantone dei Grigioni.....	8
3.1	Prescrizioni del diritto federale	8
3.1.1	Sistemi maggioritari	8
3.1.2	Sistemi proporzionali	10
3.1.3	Sistemi misti	11
3.1.4	Sintesi delle direttive di diritto federale.....	12
3.2	Possibili modelli di sistema elettorale	14
3.2.1	Sistema maggioritario (modello A).....	15
3.2.2	Sistema proporzionale isolato con le regioni quali circondari elettorali (modello B).....	19
3.2.3	Sistema biproporzionale nel rapporto Cantone / circondari elettorali (ev. regioni) (modello C)	21
3.2.4	Sistema biproporzionale nel rapporto circondari elettorali (regioni) / sottocircondari elettorali (modello D).....	23
3.2.5	Sistema misto con maggioritario e proporzionale nei circondari di Coira e di Fünf Dörfer (modello E)	25
3.2.6	Sistema misto con maggioritario e proporzionale nei circondari di Coira, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin e Rhäzüns (modello F)	27
3.2.7	Sistema misto con maggioritario e proporzionale nell'intero Cantone (modello G)	29
3.2.8	Sistema misto con proporzionale e maggioritario e con le regioni quali circondari elettorali (modello H).....	31
3.2.9	Single Transferable Vote (STV)	33
3.3	Nuova suddivisione dei circondari elettorali.....	33
4.	Valutazione dei sistemi elettorali da parte del Governo	34
4.1	Criteri determinanti	34
4.2	Sistemi elettorali meno adatti per i Grigioni	35
4.2.1	Sistema proporzionale isolato con le regioni quali circondari elettorali (modello B).....	35
4.2.2	Sistema biproporzionale: circondari elettorali (regioni)/sottocircondari elettorali (modello D).....	37
4.2.3	Sistema misto: maggioritario e proporzionale nei circondari di Coira, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin e Rhäzüns (modello F)	39
4.2.4	Sistema misto: maggioritario e proporzionale nell'intero Cantone (modello G).....	41
4.2.5	Sistema misto: maggioritario e proporzionale in regioni/unioni di circondari elettorali (modello H)	42
4.2.6	Sistema elettorale a voto di preferenza: Single Transferable Vote (STV)	45

4.3	Modelli di sistema elettorale in linea di principio adatti per i Grigioni	46
4.3.1	<i>Sistema maggioritario (modello A)</i>	<i>46</i>
4.3.2	<i>Sistema biproporzionale: Cantone/circondari elettorali (circondari attuali) (modello C)</i>	<i>48</i>
4.3.3	<i>Sistema misto: con maggioritario e proporzionale nei circondari di Coira e Fünf Dörfer (modello E)</i>	<i>50</i>
4.3.4	<i>Conclusione</i>	<i>52</i>
5.	Osservazioni conclusive	53

Allegati

- 1) Panoramiche relative alle opzioni per un sistema per l'elezione del Gran Consiglio (a – c)
- 2) Panoramica relativa alla necessità di adeguare le basi giuridiche per i modelli di sistema elettorale in linea di principio adatti
- 3) Ripartizione dei 120 seggi in Gran Consiglio tra le regioni sulla base della statistica "Popolazione svizzera residente permanente (STATPOP)" della Confederazione (stato 31.12.2018)
- 4) Questionario

1. Situazione di partenza

1.1 Procedura elettorale attuale per l'elezione del Gran Consiglio

La Costituzione del Cantone dei Grigioni (Cost. cant.; CSC 110.100) disciplina i tratti essenziali della composizione del Gran Consiglio e l'elezione dei suoi membri: il Gran Consiglio è composto di 120 membri. L'elezione avviene secondo il sistema maggioritario. Il Cantone è suddiviso in al massimo 39 circondari elettorali. I seggi per il Gran Consiglio sono ripartiti tra i circondari elettorali in proporzione alla popolazione svizzera ivi residente. L'attribuzione dei comuni ai circondari elettorali è disciplinata nell'allegato alla legge sul Gran Consiglio (LGC; CSC 170.100). In tale allegato sono elencati 39 circondari elettorali e ad ognuno di questi sono attribuiti tra uno e undici comuni. La ripartizione dei 120 seggi tra i 39 circondari elettorali avviene secondo la procedura per quoziente elettorale con una garanzia del seggio per ciascun circondario elettorale (art. 2 LGC). Di conseguenza, le ultime elezioni per il rinnovo svoltesi nel 2018 hanno avuto luogo separatamente in 19 circondari uninominali e in 20 circondari plurinominali con un numero di seggi da assegnare compreso tra 2 e 20.

1.2 Sentenza del Tribunale federale del 29 luglio 2019

Con sentenza del 29 luglio 2019, comunicata il 20 agosto 2019, il Tribunale federale ha stabilito che il sistema maggioritario attualmente vigente nel Cantone dei Grigioni per l'elezione del Gran Consiglio è in ampia misura, ma non completamente, conforme ai requisiti costituzionali (DTF 145 I 259). Secondo il Tribunale federale, l'applicazione del sistema elettorale maggioritario non è conforme alla Costituzione federale nel circondario elettorale più piccolo, ossia Avers (per via dell'uguaglianza della forza di voto/dell'uguaglianza di rappresentanza), e nei sei circondari elettorali più popolosi, ossia Coira, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos e Ilanz (sotto il profilo dell'uguaglianza del valore effettivo dei voti). Ai sensi di un appello, il Tribunale federale ha invitato le competenti autorità del Cantone dei Grigioni a creare un regolamento elettorale conforme alla Costituzione in vista delle prossime elezioni per il rinnovo del Gran Consiglio (presumibilmente il 15 maggio 2022), tenendo conto delle considerazioni dei giudici.

1.3 Incarico Claus concernente l'adeguamento del sistema per l'elezione del Gran Consiglio

Nella sessione di dicembre 2019, su richiesta del Governo il Gran Consiglio ha accolto una versione modificata dell'incarico Claus concernente l'adeguamento del sistema per l'elezione del Gran Consiglio presentato nella sessione di agosto 2019. In base a tale incarico il Governo è tenuto a sottoporre al Gran Consiglio un messaggio relativo all'adeguamento del sistema per l'elezione del Gran Consiglio. Il futuro sistema elettorale dovrà essere stabile, trasparente/chiaro, equo e conforme al diritto. In particolare dovrà tenere conto della varietà geografica (valli), culturale, economica, linguistica, sociale e confessionale del nostro Cantone e dovrà garantire che tale varietà trovi riflesso in Gran Consiglio attraverso una rappresentanza corrispondente (vedi PGC 1 I 2019/2020, pag. 20 e 3 I 2019/2020, pag. 459 segg.).

1.4 Iniziativa popolare cantonale "Per il ridimensionamento del Gran Consiglio – 90 bastano"

L'iniziativa popolare "Per il ridimensionamento del Gran Consiglio – 90 bastano", presentata il 12 settembre 2018, avrebbe dovuto essere trattata nella sessione di ottobre 2019, dopo che il 18 giugno 2019 il Governo aveva licenziato un messaggio con il quale incaricava il Gran Consiglio di raccomandare al Popolo di respingere l'iniziativa (vedi messaggio quaderno n. 5 / 2019-2020, pag. 191 segg.). Successivamente, in accordo con il comitato d'iniziativa, la Conferenza dei presidenti del Gran Consiglio ha deciso di sospendere fino a nuovo avviso il dibattito relativo al messaggio. Con tale decisione si intendeva guadagnare tempo e creare spazio per trovare una soluzione fondata su ampia base per quanto riguarda il sistema elettorale e l'organizzazione del Gran Consiglio (vedi comunicato stampa della Conferenza dei presidenti su <https://www.gr.ch/IT/media/Comunicati/MMStaka/2019/Seiten/2019092604.aspx> e quello del PS Grigioni su <https://sp-gr.ch/it/presse/>, entrambi del 26 settembre 2019).

2. Ulteriore procedura

Ciò considerato è certo che le elezioni per il rinnovo del Gran Consiglio previste nel 2022 non potranno più avvenire secondo il sistema elettorale attuale. Quest'ultimo dovrà invece essere assolutamente adeguato. A tale scopo saranno presumibilmente necessari una modifica della Costituzione con votazione popolare obbligatoria nonché l'adeguamento di leggi e ordinanze. Inoltre, a seconda dell'organizzazione concreta del nuovo sistema elettorale, saranno necessari ampi lavori preliminari organizzativi e amministrativi a livello cantonale, regionale e comunale. Infine, anche i partiti e l'opinione pubblica dovranno essere istruiti e informati tempestivamente in merito alla nuova procedura.

La finestra temporale per trovare un sistema elettorale conforme alla Costituzione e accettato a livello politico è quindi molto piccola. Le tappe più importanti dello scadenziario provvisorio sono le seguenti:

- procedura di consultazione	aprile - giugno 2020
- messaggio al Gran Consiglio	agosto 2020
- dibattito in Gran Consiglio	sessione di dicembre 2020
- votazione popolare sulla modifica della Costituzione cantonale	13 giugno 2021
- richiesta della garanzia federale	22 giugno 2021
- scadenza del termine di referendum per gli adeguamenti legislativi	15 settembre 2021
- entrata in vigore delle nuove disposizioni	1° ottobre 2021
- decreto governativo relativo alla ripartizione dei seggi	8 ottobre 2021
- elezioni per il rinnovo del Gran Consiglio	15 maggio 2022

Affinché sia possibile raggiungere con successo gli obiettivi occorre procedere a un'analisi approfondita della sentenza del Tribunale federale e a un'ampia panoramica relativa ai sistemi elettorali adatti e conformi alla Costituzione quale base per il successivo dibattito politico. Per questo motivo, in accordo con il Governo, la Cancelleria dello Stato ha chiesto inoltre una perizia al Prof. Dr. iur. Andreas Glaser, titolare della cattedra di diritto costituzionale, amministrativo ed europeo, con particolare riguardo per le questioni relative alla democrazia, presso l'Università di Zurigo. L'11 dicembre 2019 il Prof. A. Glaser ha presentato la sua

perizia. In essa egli evidenzia la necessità di adeguamento nonché il margine di manovra concesso dal Tribunale federale e presenta in modo concreto e dettagliato i possibili sistemi elettorali conformi al diritto federale. Nell'ALLEGATO 1 della perizia si trova una panoramica di otto sistemi elettorali provvisti ognuno di una valutazione concernente il rispetto delle prescrizioni. L'ALLEGATO 2 contiene un glossario con i concetti più importanti e una spiegazione relativa al sistema biproporzionale (doppio Pukelsheim). L'esperto giunge alla conclusione che, anche dopo la sentenza del Tribunale federale, per i Grigioni esiste un'ampia scelta di possibili modelli di sistema elettorale conformi alla Costituzione. La perizia è pubblicamente accessibile quale parte della documentazione relativa alla consultazione. Le evidenze risultate dalla perizia costituiscono una base importante per il presente rapporto.

La procedura di consultazione si pone l'obiettivo di ottenere indicazioni chiare relative all'accettazione concreta a livello politico dei vari modelli di sistema elettorale in discussione. A tale scopo, nella sezione seguente viene illustrato il quadro che il diritto federale e la giurisprudenza del Tribunale federale pongono ai Cantoni in relazione all'organizzazione del sistema elettorale per l'elezione dei loro parlamenti e viene fornita una panoramica dei modelli di sistema elettorale che potrebbero essere applicati nei Grigioni. A questo riguardo, negli ALLEGATI 1 a - c si trovano delle brevi panoramiche. In una sezione successiva il Governo procede poi a una valutazione dei possibili modelli basandosi sui criteri determinanti dal punto di vista grigionese e spiegati nella risposta all'incarico Claus e determina i modelli che ritiene in linea di principio più adatti. Per quanto riguarda questi modelli, l'ALLEGATO 2 contiene una panoramica relativa alla necessità di adeguare le basi giuridiche a livello di Costituzione e di legge. L'ulteriore necessità di revisione viene illustrata in modo sommario. Infine, mediante un questionario si intende rilevare in modo mirato le preferenze dei partecipanti alla consultazione per quanto riguarda questi modelli (vedi ALLEGATO 3).

In base ai risultati della procedura di consultazione, il Governo elaborerà e licenzierà poi il messaggio a destinazione del Gran Consiglio corredato di un progetto sull'adeguamento del sistema elettorale che goda di un'accettazione possibilmente ampia sul piano politico.

3. Opzioni per un sistema elettorale conforme al diritto federale nel Cantone dei Grigioni

3.1 Prescrizioni del diritto federale

Negli ultimi anni, nel quadro dell'esame di numerose procedure per le elezioni di parlamenti cantonali, il Tribunale federale ha sviluppato su base continua il principio costituzionale dell'uguaglianza in materia di diritto di voto (con le componenti dei principi dell'uguaglianza del valore dei voti nel conteggio, dell'uguaglianza della forza di voto e dell'uguaglianza del valore effettivo di tutti i voti) derivato dall'art. 8 e dall'art. 34 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS 101), innanzitutto in relazione a procedure applicate in Cantoni nei quali in sostanza valeva il principio del sistema proporzionale. Poi nel quadro della verifica dei sistemi elettorali misti in vigore nei Cantoni di Appenzello Esterno e di Uri. E ora con la decisione relativa al Cantone dei Grigioni, nel quadro della quale è stato sottoposto a esame per la prima volta un sistema maggioritario puro. Di seguito vengono illustrate le direttive giuridiche che risultano da questa giurisprudenza del Tribunale federale per le tre (principali) categorie di sistemi elettorali.

3.1.1 Sistemi maggioritari

Nella sentenza relativa al Cantone dei Grigioni, il Tribunale federale ha chiarito per la prima volta che i Cantoni hanno il diritto di eleggere i loro parlamenti secondo un sistema maggioritario puro e ciò anche in cosiddetti circondari plurinominali. Ma il Tribunale ha anche ribadito che in linea di principio l'uguaglianza dell'influsso dei voti¹ quale componente del principio dell'uguaglianza in materia di diritto di voto deve essere rispettata anche nel caso di sistemi maggioritari puri. Tuttavia, secondo il Tribunale federale, nel caso di sistema maggioritario puro il principio dell'uguaglianza del valore effettivo dei voti deve passare in secondo piano in misura ancora maggiore rispetto a quanto richiesto nel caso di sistema elettorale misto. Restrizioni al principio dell'uguaglianza del valore effettivo dei voti sono ammesse se la personalità dei candidati è di una certa importanza per la decisione della maggior parte degli elettori e se l'appartenenza dei candidati a un

¹L'uguaglianza del valore effettivo dei voti deve garantire che ogni voto abbia lo stesso valore, vale a dire che ogni singolo voto contribuisca, materialmente e al pari di tutti gli altri, al risultato elettorale e che venga considerato nella ripartizione dei mandati. Il sistema maggioritario non permette di concretizzare l'uguaglianza del valore effettivo dei voti.

determinato raggruppamento politico specifico riveste un ruolo secondario. Il Tribunale federale ha ritenuto soddisfatti questi presupposti per i circondari elettorali la cui popolazione residente svizzera ammonta a meno di 7000 persone e nei quali erano da eleggere tra uno e cinque granconsiglieri. Per via della grandezza limitata della popolazione nonché a seguito delle particolarità geografiche, politiche e sociali, in simili circondari elettorali si potrebbe presumere che vi sia una certa prossimità tra i candidati e gli aventi diritto di voto. Per contro, secondo il Tribunale federale, nei circondari elettorali più popolosi con un grande numero di seggi da assegnare si deve supporre che gli aventi diritto di voto si orientino fortemente all'appartenenza dei candidati a un partito politico. **Una scelta a favore del sistema maggioritario richiede quindi che nessun circondario elettorale presenti una popolazione residente svizzera superiore a 7000 persone o un numero di seggi superiore a cinque.**

Va rispettata anche l'uguaglianza della forza di voto quale ulteriore elemento dell'uguaglianza in materia di diritto del voto. Il rapporto tra la popolazione rappresentata e il numero di seggi attribuiti deve essere possibilmente uguale nei singoli circondari elettorali. Secondo la prassi del Tribunale federale, a determinate condizioni sono ammesse limitazioni all'uguaglianza della forza di voto dovute a una garanzia del seggio per circondari elettorali più piccoli. Nella sentenza relativa ai Grigioni, il Tribunale federale ha stabilito per la prima volta una tolleranza di variazione: una garanzia del seggio non sarebbe più giustificabile se il circondario elettorale interessato è chiaramente troppo piccolo in rapporto al numero di rappresentanza medio. **Quale valore indicativo per la grandezza minima di un circondario elettorale sarebbe da considerare la metà del numero di rappresentanza medio, ovvero del quoziente determinante per la prima ripartizione.** In relazione ai circondari di Rheinwald e Belfort il Tribunale federale ha tollerato valori leggermente inferiori al valore indicativo. In generale, ha fatto salve "situazioni particolari" nelle quali importanti motivi oggettivi depongono a favore del mantenimento, in via eccezionale, di un determinato circondario elettorale, nonostante la popolazione residente non raggiunga il numero minimo di persone prescritto.

3.1.2 Sistemi proporzionali

In relazione ai requisiti posti all'organizzazione del sistema proporzionale esiste una giurisprudenza del Tribunale federale consolidata (vedi ad es. DTF 143 I 92 segg.). Il criterio determinante per la compatibilità con l'uguaglianza in materia di diritto di voto garantita dal diritto federale è rappresentato dal rispetto dell'uguaglianza del valore effettivo dei voti. Il fattore determinante è il carattere che va oltre i circondari elettorali, di modo che all'interno di tutto il comprensorio elettorale deve verificarsi la medesima realizzazione del principio dell'uguaglianza. Se un Cantone ha optato per il principio proporzionale per quanto riguarda la procedura elettorale per il suo parlamento, esso deve di conseguenza provvedere affinché i voti espressi contribuiscano possibilmente nella stessa misura al risultato elettorale in tutti i circondari elettorali e affinché vengano considerati nella ripartizione dei mandati.

Se nella maggior parte dei circondari elettorali vengono svolte delle elezioni isolate, la realizzazione del diritto elettorale proporzionale dipende quindi dal numero di mandati da assegnare nei singoli circondari elettorali. Quanto più elevato è il numero di mandati spettanti a un circondario elettorale, tanto più basso è il quorum naturale, ovvero la quota di voti che una lista necessita per ottenere un mandato in occasione della prima ripartizione. Secondo la giurisprudenza più recente del Tribunale federale, i quorum naturali (come anche i quorum legali diretti) che superano il limite del 10 per cento non sono ammessi. Il Tribunale federale esclude in modo assoluto un superamento del quorum naturale del 10 per cento. Esso rimanda alla possibilità di mantenere i piccoli circondari elettorali, nell'interesse di una protezione delle minoranze, pur garantendo una rappresentazione relativamente precisa della forza dei partiti in seno al parlamento: ciò sarebbe possibile attraverso la creazione di unioni di circondari elettorali o applicando il metodo di conteggio dei voti "doppio Pukelsheim" (DTF 143 I 92 consid. 5.2 pag. 99).

Un sistema elettorale proporzionale **isolato** che non esplica effetti tra i singoli circondari elettorali quindi è realizzabile soltanto a condizione che in nessun circondario elettorale vi sia un quorum naturale che superi il 10 per cento dei voti espressi. È possibile garantire questa condizione soltanto se in ogni circondario elettorale vengono assegnati **almeno nove seggi**. Se invece si intende mantenere

i circondari elettorali (troppo) piccoli, la ripartizione dei mandati tra i partiti/raggruppamenti deve avvenire in *unioni di circondari elettorali* (sufficientemente grandi) oppure secondo *il sistema biproporzionale* (a livello cantonale o in "regioni" sufficientemente grandi).

Per quanto riguarda i sistemi proporzionali il Tribunale federale permette determinate limitazioni all'uguaglianza del valore effettivo dei voti. Ad esempio, in generale le cosiddette **soglie di sbarramento (quorum legale)**, le quali richiedono, affinché i partiti possano partecipare alla ripartizione dei seggi, che i partiti raggiungano una determinata percentuale di voti, nell'intero comprensorio elettorale o nel singolo circondario elettorale. Il Tribunale federale riconosce che i Cantoni hanno un interesse legittimo a evitare una frammentazione eccessiva delle forze politiche in Parlamento, perché una forte frammentazione dei partiti rende più difficile il lavoro parlamentare e potrebbe, in determinati casi, indebolire la posizione del Parlamento nei confronti di Governo e Amministrazione. Come vale per i quorum naturali, anche in caso di cosiddetto quorum legale deve valere un valore massimo del 10 per cento (TF. 1C_546/2014, sentenza del 9 dicembre 2014, consid. 4). In caso di applicazione del sistema "**doppio Pukelsheim**", il Tribunale federale ammette inoltre le cosiddette **clausole maggioritarie**, che garantiscono almeno un seggio alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti in un circondario elettorale (DTF 143 I 92 consid. 6.3.2 pag. 104 seg.). In questo modo è possibile evitare, in particolare per i circondari uninominali, che a seguito di un possibile trasferimento di voti l'unico seggio venga assegnato a una lista diversa da quella che ha ottenuto il maggior numero di voti. In simili casi la compensazione deve essere cercata in altri circondari elettorali (plurinominali).

3.1.3 Sistemi misti

I requisiti legali posti all'organizzazione di un sistema elettorale misto sono definibili in modo meno chiaro. In generale il Tribunale federale considera un sistema misto per l'elezione del Parlamento cantonale compatibile con la Costituzione federale, a condizione che il legislatore (costituzionale) non dichiari esplicitamente applicabile il principio proporzionale e che rispetto a un sistema maggioritario puro venga garantito complessivamente in modo migliore il principio dell'uguaglianza del valore effettivo dei voti. In un'ottica complessiva un sistema misto deve

presentare una struttura equilibrata e oggettivamente chiara. La coesistenza concreta di elementi del sistema maggioritario e di quello proporzionale deve riallacciarsi a criteri ragionevoli e in particolare deve essere chiaro il motivo per cui determinati seggi vengono ripartiti secondo il principio maggioritario e altri secondo il principio proporzionale (cfr. DTF140 I 394 consid. 11.2 pag. 407).

Per quanto riguarda la **componente proporzionale**, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, affinché essa sia compatibile con il principio dell'uguaglianza del valore effettivo dei voti quale espressione del principio dell'uguaglianza in materia di diritto del voto, deve risultare irrilevante il fatto che questa componente trovi applicazione all'interno di un sistema misto e che non si tratti di un sistema proporzionale puro (cfr. DTF 143 I 92 consid. 5.4 pag.100). Ciò significa che va rispettato il quorum naturale del 10 per cento, vale a dire almeno 9 seggi per circondario elettorale. Per quanto riguarda la **componente maggioritaria**, in un sistema misto il Tribunale federale attribuirebbe probabilmente maggiore peso al principio dell'uguaglianza del valore effettivo dei voti rispetto a quanto farebbe nel caso di un sistema maggioritario puro e porrebbe dei limiti tendenzialmente più stretti per quanto riguarda la grandezza dei circondari con sistema maggioritario (e contrario dalla DTF 145 I 259, consid. 8.5.3.). Rimangono delle incertezze riguardo alla misura concreta in cui ciò potrebbe accadere. Per lo meno è stato lo stesso Tribunale federale stesso ad aver posto in gioco il sistema misto quale opzione per i Grigioni. Tuttavia, in ogni caso, sia per il sistema maggioritario, sia per il sistema proporzionale, dovrebbero essere soddisfatti i rispettivi presupposti dovuti al sistema.

3.1.4 Sintesi delle direttive di diritto federale

In caso di **sistema maggioritario** sono compatibili con il diritto federale soltanto i circondari elettorali che hanno meno di 7000 abitanti svizzeri e nei quali vengono attribuiti al massimo 5 mandati. In caso di **sistema proporzionale** deve essere rispettato il quorum naturale del 10 per cento, vale a dire che ai circondari elettorali devono spettare almeno 9 seggi; nei circondari elettorali più piccoli la ripartizione dei mandati tra i partiti deve avvenire all'interno di unioni di circondari elettorali (con almeno 9 seggi) oppure secondo il sistema biporzionale (a livello cantonale o in "regioni" sufficientemente grandi [con almeno 9 seggi]). Questi presupposti per la componente maggioritaria e per quella proporzionale valgono in

linea di principio anche in caso di **sistemi elettorali misti**, ma affinché elementi di un sistema maggioritario possano essere affiancati a elementi di un sistema proporzionale occorre che siano dati altri criteri ragionevoli e chiari.

3.2 Possibili modelli di sistema elettorale

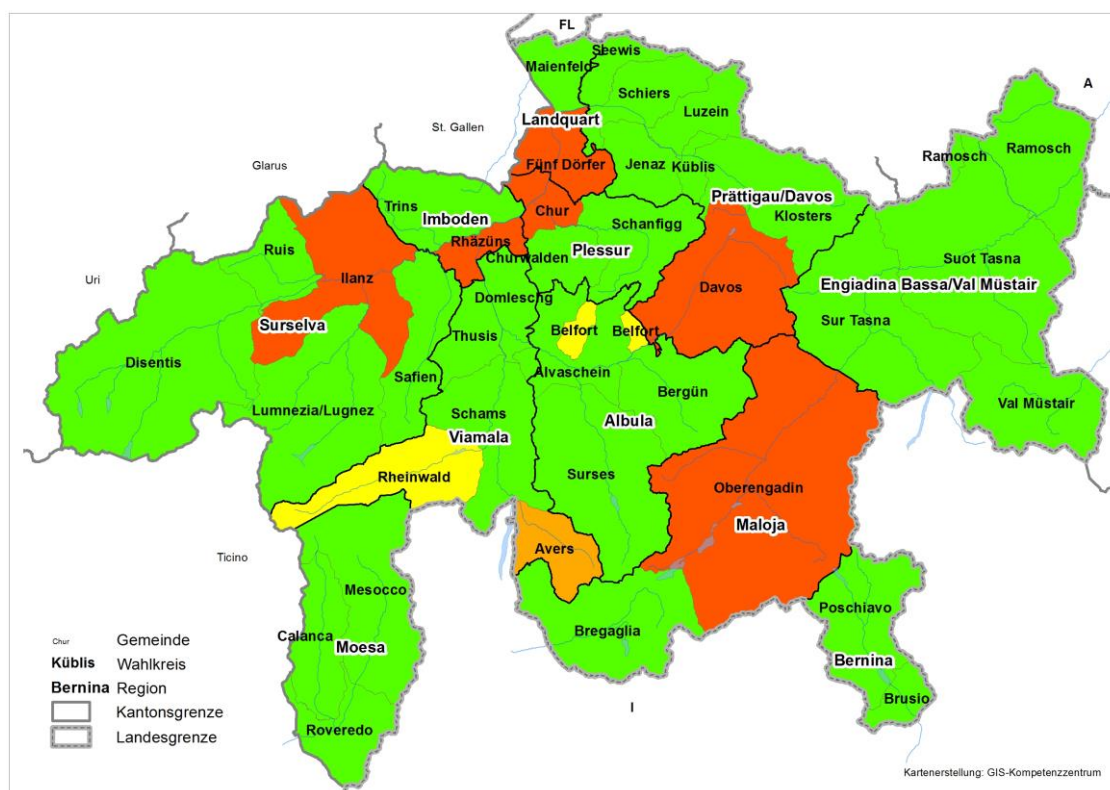
Nel rispetto della pregressa giurisprudenza del Tribunale federale e tenendo conto delle nuove direttive giuridiche formulate da quest'ultimo nella sentenza relativa ai Grigioni nonché delle indicazioni concrete in essa contenute riguardo a possibili soluzioni, come pure sulla base della perizia allestita dal Prof. Glaser, ai fini di un'ampia analisi di seguito verranno illustrati i tratti essenziali di possibili opzioni per un nuovo sistema elettorale.² In linea di massima, queste opzioni possono essere suddivise in tre categorie:

- sistema maggioritario (modello A)
- sistema proporzionale (modelli B – D)
- sistemi misti (modelli E – H)

(Negli ALLEGATI 1 A–C si trovano anche delle panoramiche semplificate al riguardo).

² Per quanto riguarda la popolazione, ci si basa in linea di principio sulla più recente statistica della popolazione svizzera residente permanente (STATPOP) della Confederazione, stato 31.12.2018. Laddove sono necessarie delle eccezioni, ciò viene indicato. Per le elezioni 2022 e per elezioni successive possono naturalmente risultare delle modifiche.

3.2.1 Sistema maggioritario (modello A)



Modello A: sistema maggioritario come finora. I circondari elettorali troppo grandi di Coira, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos e Ilanz devono essere divisi, quelli troppo piccoli di Avers, ev. Rheinwald e Belfort uniti.

I 120 seggi del Gran Consiglio verrebbero attribuiti come finora nei circondari elettorali secondo il sistema maggioritario. Stando al Tribunale federale, degli attuali 39 circondari elettorali potrebbero esserne mantenuti 32. I sei circondari elettorali con oltre 7000 persone di cittadinanza svizzera (Coira, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos e Ilanz) dovrebbero essere suddivisi in circondari elettorali più piccoli. Ciò potrebbe eventualmente valere anche per il circondario elettorale di Trins (6726 persone). Il circondario elettorale di Avers, che è troppo piccolo, andrebbe unito a un circondario elettorale confinante.

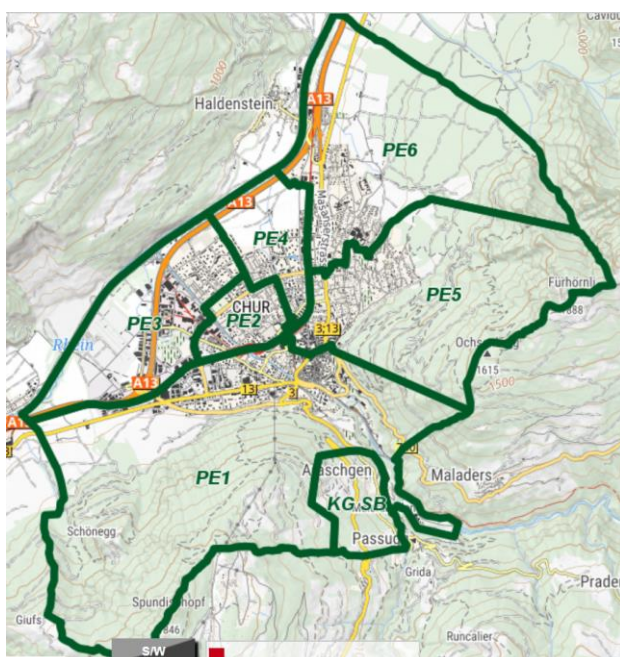
Per quanto riguarda i circondari elettorali di *Ilanz*, *Oberengadin* e *Rhäzüns*, tenendo conto dei confini comunali la divisione potrebbe ad esempio essere effettuata come segue:

Circondario elettorale di Ilanz: circondario elettorale I composto da Ilanz/Glion e Obersaxen Mundaun (5053 persone) e circondario elettorale II composto da Falera, Laax, Sagogn e Schluein (3127 persone).

- *Circondario elettorale di Oberengadin*: circondario elettorale I composto da Sils i. E./Segl, Silvaplana, St. Moritz e Celerina/Schlarigna (5180 persone) e circondario elettorale II composto da Samedan, Pontresina, Bever, La Punt-Chamues-ch, Madulain, S-chanf e Zuoz (6221 persone).
- *Circondario elettorale di Rhäzüns*: circondario elettorale I composto da Domat/Ems (6212 persone) e circondario elettorale II composto da Bonaduz e Rhäzüns (4123 persone).

Nel caso dei circondari elettorali di *Coira, Fünf Dörfer e Davos*, essi andrebbero formati in parte senza osservare i confini comunali, ad esempio come segue:

- *Circondario elettorale di Fünf Dörfer*: circondario elettorale I composto dai paesi di Landquart e Mastrils (4080 persone), circondario elettorale II composto dal paese di Igis e dal Comune di Trimmis (5888 persone), circondario elettorale III composto dai Comuni di Intervaz e Zizers (5192 persone). A seguito della prevista aggregazione con Coira, il Comune di Haldenstein non viene considerato.³
- *Circondario elettorale di Davos*: circondario elettorale I composto da Dorf (2507 persone), circondario elettorale II composto da Platz (4186 persone), circondario elettorale III composto da Frauenkirch, Glaris, Monstein e Wiesen (1262 persone).⁴
- Per quanto riguarda il *circondario elettorale di Coira*, entrerebbe in considerazione una divisione del circondario elettorale secondo i sei circondari del comune parrocchiale evangelico. Vedi illustrazione seguente:



Fonte: GIS-Stadtplan

³ Dati secondo la perizia del Prof. Andreas Glaser (vedi perizia Glaser, pag. 14, nota 50).

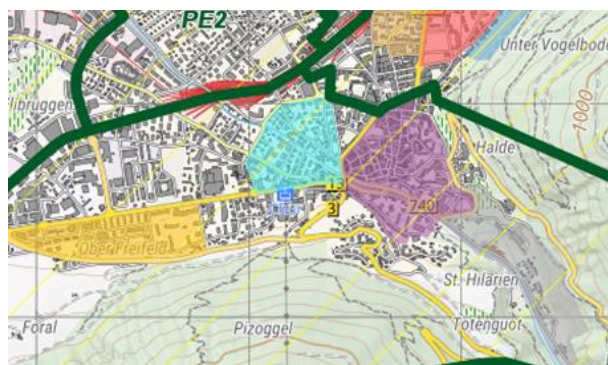
⁴ Dati secondo la perizia del Prof. Andreas Glaser (vedi perizia Glaser, pag. 14, nota 52).

La popolazione svizzera nei circondari del comune parrocchiale evangelico ammonta a:⁵

PE1	8524	PE2	4736	PE3	4913
PE4	5731	PE5	3625	PE6	4670

KG SB (comune parrocchiale di Steinbach) 177

Cinque circondari del comune parrocchiale soddisferebbero il criterio del numero massimo di 7000 persone di cittadinanza svizzera. Unicamente il circondario PE 1 dovrebbe essere suddiviso in due circondari elettorali. Questo potrebbe a sua volta avvenire rifacendosi ai confini delle associazioni di quartiere all'interno di questo circondario. Potrebbero fungere da riferimento i territori delle associazioni di quartiere Altstadt (viola), Gäuggeli (turchese) e Kornquader/Ober Freifeld (giallo). Vedi illustrazione seguente:



Fonte: GIS-Stadtplan Chur

Al circondario PE 6 si aggiungerebbero altre 936 persone dal Comune di Haldenstein, che probabilmente si aggregherà a Coira con effetto al 1° gennaio 2021. 475 persone dal Comune di Maladers, il quale si è aggregato a Coira con effetto al 1° gennaio 2020, potrebbero essere attribuite al circondario elettorale PE 5, al pari delle 177 persone che vivono sul territorio del comune parrocchiale di Steinbach.

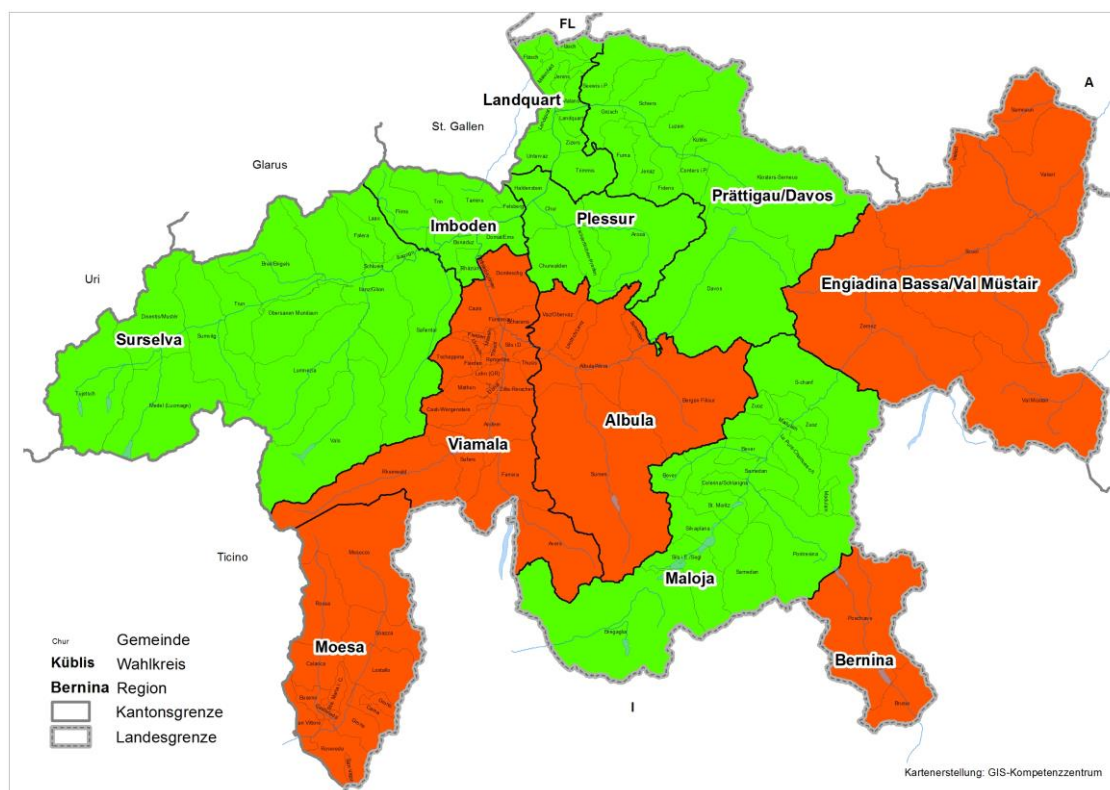
A causa dell'eccessiva distorsione con riguardo all'uguaglianza della forza di voto criticata dal Tribunale federale, il circondario elettorale di **Avers** andrebbe unito a un altro circondario elettorale. Dal punto di vista geografico, a tale scopo si presterebbe bene il circondario elettorale di Schams. Dal punto di vista linguistico-culturale, in primo piano si troverebbe però piuttosto il *circondario elettorale di Rheinwald*. Ciò permetterebbe al contempo di risolvere anche il problema demo-

⁵ Dati secondo la perizia del Prof. Andreas Glaser (vedi perizia Glaser, pag. 14, nota 57).

grafico presente nel circondario elettorale di Rheinwald, il quale con una popolazione svizzera residente pari a 633 persone si trova al di sotto del valore indicativo (673 persone) per la grandezza minima di un circondario elettorale. Questo problema potrebbe essere risolto allo stesso modo anche per quanto riguarda il *circondario elettorale di Belfort* (645 persone), attraverso la sua unione con il circondario elettorale di Alvaschein.

Se ci si limitasse agli adeguamenti assolutamente necessari dal profilo giuridico, il nuovo sistema maggioritario conterebbe quindi 51 circondari elettorali. Se si integrasse il circondario di Belfort nel circondario di Alvaschein e se, in considerazione dell'evoluzione demografica, a titolo cautelativo si dividesse il circondario elettorale di Trins (6726 persone di cittadinanza svizzera) in due circondari elettorali, ad esempio nel circondario elettorale I composto da Flims e Trin (3427 persone) e nel circondario elettorale II composto da Felsberg e Tamins (3299 persone), si arriverebbe complessivamente a 52 circondari elettorali. A prescindere dalla nuova suddivisione dei circondari elettorali, la procedura elettorale rimarrebbe pressoché invariata rispetto a oggi. Dal punto di vista amministrativo, le elezioni continuerebbero a essere svolte dai comuni e dalle regioni. L'elezione dei supplenti in Gran Consiglio, che oggi si svolge separatamente, potrebbe avvenire come finora.

3.2.2 Sistema proporzionale isolato con le regioni quali circondari elettorali (modello B)



Modello B: sistema proporzionale isolato nelle regioni. Le regioni Albula, Bernina, Engiadina bassa/Val Müstair, Moesa e Viamala, che sono troppo piccole, devono essere riunite in unioni di circondari elettorali.

Il Gran Consiglio verrebbe eletto secondo il sistema proporzionale. Al posto degli attuali 39 circondari elettorali, fungerebbero da circondari elettorali le 11 regioni. In linea di principio la ripartizione dei seggi avverrebbe in modo isolato sulla base dei rispettivi risultati ottenuti negli 11 circondari elettorali.

Nelle cinque regioni Albula (6632 persone / 5 seggi), Bernina (4192 persone / 3 seggi), Engiadina bassa/Val Müstair (7633 persone / 6 seggi), Moesa (6638 persone / 5 seggi) e Viamala (11 457 persone / 8 seggi) il quorum naturale si troverebbe tuttavia al di sopra del limite assoluto del 10 per cento tracciato dal Tribunale federale, poiché a nessuna di queste regioni spetterebbero almeno 9 seggi. La conformità al diritto federale dovrebbe quindi essere ottenuta riunendo queste cinque regioni troppo piccole in unioni di circondari elettorali insieme ad altre regioni, in modo da raggiungere in ogni caso almeno 9 seggi. In queste unioni di circondari

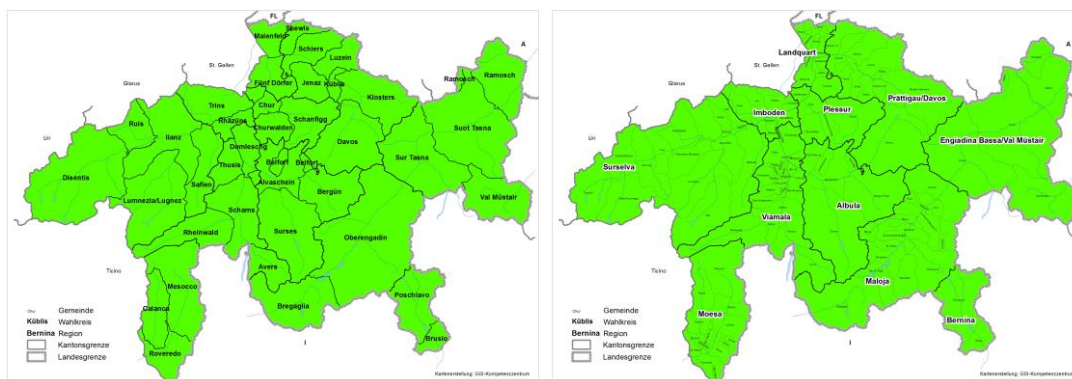
elettorali, la ripartizione dei seggi tra i partiti avverrebbe dapprima a livello di unione di circondari elettorali e successivamente nei circondari elettorali. È possibile che si verifichi un trasferimento di voti tra i circondari elettorali all'interno di un'unione di circondari elettorali. Questo significa che, dato che per la ripartizione dei seggi tra i partiti è determinante il risultato all'interno dell'unione di circondari elettorali, una persona potrebbe risultare eletta all'interno di un circondario elettorale, anche se questa persona o il suo partito hanno ottenuto meno voti dei concorrenti candidati all'interno dello stesso circondario. L'introduzione di una *clausola maggioritaria* permetterebbe di garantire che il partito più forte in termini di voti all'interno di un circondario elettorale ottenga almeno un seggio e attraverso una *soglia di sbarramento* si potrebbe limitare parzialmente il rischio di trasferimenti di voti.

Dal punto di vista aritmetico, per la costituzione delle unioni di circondari elettorali necessari vi sarebbero diverse varianti che permetterebbero di raggiungere il numero minimo necessario di nove seggi da attribuire:

- unione Viamala (8 seggi) + Albula (5 seggi) = 13 seggi
- unione "Grigioni meridionale": Moesa (5 seggi) + Maloja (9 seggi) + Bernina (3 seggi) + Engiadina Bassa/Val Mustair (6 seggi) = 23 seggi
- unione Bernina (3 seggi) + Moesa (5 seggi) + Engiadina Bassa/Val Mustair (6 seggi) = 14 seggi
- unione Bernina (3 seggi) + Engiadina Bassa/Val Mustair (6 seggi) + Maloja (9 seggi) = 18 seggi
- unione Moesa (5 seggi) + Albula (5 seggi) + Viamala (8 seggi) = 18 seggi

In caso di sistema proporzionale, l'attuale regolamentazione relativa ai supplenti andrebbe sostituita da un modello adeguato, ad esempio sotto forma di subentro temporaneo del primo candidato non eletto o in sovrannumero.

3.2.3 Sistema biproporzionale nel rapporto Cantone / circondari elettorali (ev. regioni) (modello C)



Modello C: doppio Pukelsheim: sistema proporzionale negli attuali 39 circondari con ripartizione dei seggi sulla base del risultato elettorale cantonale cumulato. Clausola maggioritaria e soglia di sbarramento possibili. (Variante: regioni anziché circondari)

Il Gran Consiglio verrebbe eletto secondo il sistema (bi)proporzionale (sistema del divisore biproporzionale con arrotondamento standard = "doppio Pukelsheim"). Quali circondari elettorali potrebbero essere mantenuti i 39 circondari elettorali attuali. In una prima fase la ripartizione dei seggi tra i partiti avverrebbe sulla base del loro risultato elettorale nell'intero Cantone (sintesi dei risultati nei circondari elettorali; cosiddetta sovraripartizione).⁶ In questo modo sarebbe stabilito quanti seggi ogni gruppo di liste (= partito politico) ottiene a livello cantonale. L'uguaglianza del valore effettivo di tutti i voti sarebbe in tal modo garantita in tutto il territorio elettorale. In una seconda fase si procederebbe alla ripartizione dei seggi tra le singole liste di partito candidate nei singoli circondari elettorali, tenendo conto del risultato nei circondari elettorali (cosiddetta sottoripartizione). In questo modo in diversi circondari elettorali potrebbe verificarsi il caso per cui il risultato della ripartizione dei seggi non coincide con la forza del partito nel circondario elettorale (ciò a seguito del trasferimento di voti). Ma anche in questi casi potrebbero essere elette sempre e soltanto persone dello stesso circondario elettorale, vale a dire che

⁶ Gli elettori di tutti i circondari devono poter esercitare lo stesso influsso sulla ripartizione dei seggi a livello cantonale, indipendentemente dalla grandezza del circondario. Non vengono perciò sommati i voti di partito, bensì viene determinato il numero di elettori dei partiti (gruppi di liste). A tale scopo, per ogni circondario il numero di voti di partito ottenuto da una lista (un partito) viene diviso per il numero di seggi da assegnare nel rispettivo circondario. I singoli numeri di elettori di un partito risultati nei diversi circondari vengono infine sommati e poi divisi per una cosiddetta chiave di ripartizione elettorale cantonale (viene stabilita in modo tale che tutti i 120 seggi vengano attribuiti). In questo modo viene stabilito quanti seggi spettano a un partito (gruppo di liste) nell'intero Cantone.

non potrebbero essere elette persone che non si sono candidate in questo circondario. Non è possibile prevedere se e con quale frequenza nei singoli circondari elettorali si verificherebbero tali trasferimenti di voti. L'introduzione di una soglia di sbarramento (a livello cantonale e/o di circondario elettorale) permetterebbe di limitare in parte il rischio di trasferimenti di voti, rischio che nei circondari elettorali uninominali potrebbe essere escluso totalmente attraverso l'introduzione di una clausola maggioritaria. La clausola maggioritaria permetterebbe inoltre di garantire che il partito più forte in termini di voti all'interno di un circondario elettorale ottenga almeno un seggio (vedi al riguardo anche pag. 11).

In alternativa, al posto degli attuali 39 circondari potrebbero fungere da circondari elettorali anche le undici regioni.

In caso di sistema proporzionale, l'attuale regolamentazione relativa ai supplenti andrebbe sostituita da un modello adeguato, ad esempio sotto forma di subentro temporaneo del primo candidato non eletto o in sovrannumero.

Indicazione: spiegazioni più dettagliate riguardo al sistema biproporzionale si trovano nella perizia del Prof. Andreas Glaser alle pagine 21-24 e nel relativo allegato 2, pag. 52 segg.

3.2.4 Sistema biproporzionale nel rapporto circondari elettorali (regioni) / sottocircondari elettorali (modello D)



Modello D: doppio Pukelsheim: sistema proporzionale negli attuali 39 circondari con ripartizione dei seggi sulla base dei risultati elettorali cumulati delle rispettive regioni. Le regioni troppo piccole devono essere riunite in circondari elettorali sovraregionali. Clausola maggioritaria e soglia di sbarramento possibili. (Variante: regioni troppo piccole quali sottocircondari elettorali in regioni riunite).

Il Gran Consiglio verrebbe eletto secondo il sistema (bi)proporzionale (sistema del divisore biproporzionale con arrotondamento standard = "doppio Pukelsheim"). In sostanza le regioni fungerebbero da circondari elettorali. Le regioni con un numero di seggi insufficiente dovrebbero essere riunite in un circondario elettorale con almeno nove seggi (= circondari elettorali sovraregionali). All'interno dei circondari elettorali vi sarebbero due possibilità per formare sottocircondari elettorali: questi ultimi potrebbero essere costituiti dalle regioni che sono state oggetto di unioni (variante 1; limitatamente ai circondari elettorali sovraregionali) oppure dagli attuali circondari (variante 2). La ripartizione dei seggi avverrebbe sulla base dei risultati nei circondari elettorali (regioni o regioni riunite; sovraripartizione). A differenza del modello C, l'uguaglianza del valore effettivo di tutti i voti sarebbe quindi

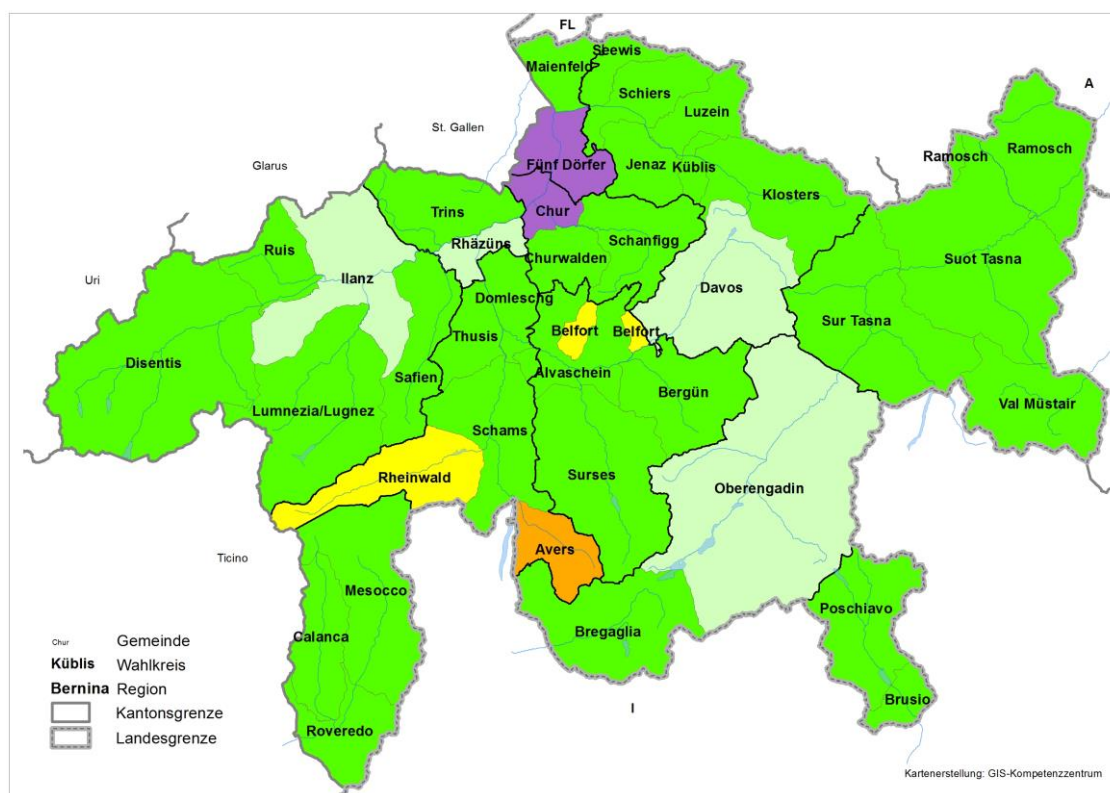
garantita soltanto all'interno dei singoli circondari elettorali, non in generale per l'intero territorio elettorale (Cantone). In una seconda fase si procederebbe alla ripartizione dei seggi tra le singole liste di partito candidate nei sottocircondari elettorali, tenendo conto del risultato nei sottocircondari elettorali (circondari elettorali esistenti o regioni troppo piccole; sottoripartizione).

I circondari elettorali sovraregionali contenenti le regioni troppo piccole potrebbero essere creati in modo analogo alle unioni di circondari elettorali nel modello B (vedi pag. 19).

Nei circondari elettorali con sottocircondari elettorali, con entrambe le varianti (regioni troppo piccole o attuali circondari quali sottocircondari elettorali) potrebbero verificarsi trasferimenti di voti, tendenzialmente in misura minore con la variante 1 che con la variante 2. Anche in questo caso, da un lato potrebbe essere emanata una *clausola maggioritaria* secondo la quale la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti all'interno del sottocircondario elettorale ottiene in ogni caso un seggio. D'altro lato si potrebbe prevedere una *soglia di sbarramento*, di modo che possano conquistare un seggio soltanto le liste che in un circondario elettorale e/o in un sottocircondario elettorale hanno ottenuto una determinata percentuale di voti.

In caso di sistema proporzionale, l'attuale regolamentazione relativa ai supplenti andrebbe sostituita da un modello adeguato, ad esempio sotto forma di subentro temporaneo del primo candidato non eletto o in sovrannumero.

3.2.5 Sistema misto con maggioritario e proporzionale nei circondari di Coira e di Fünf Dörfer (modello E)



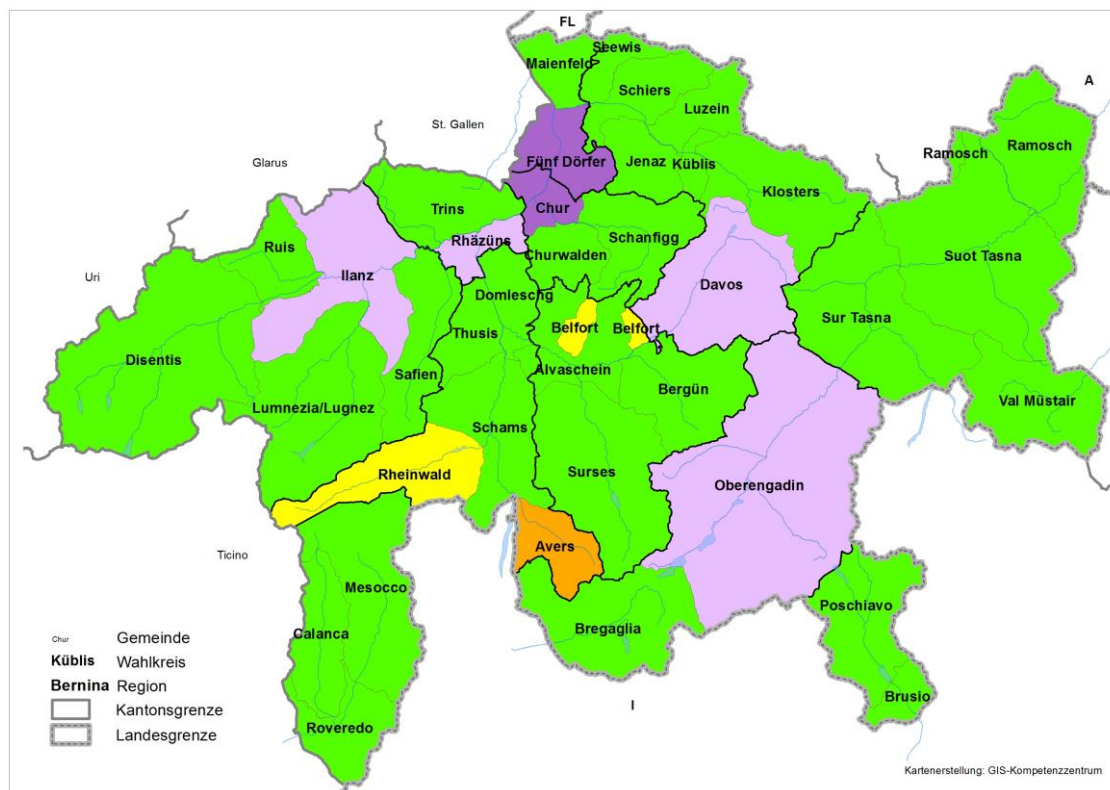
Modello E: analogo al modello A, sistema maggioritario come finora, tuttavia con sistema proporzionale isolato nei circondari di Coira e di Fünf Dörfer. I circondari elettorali troppo grandi di Oberengadin, Rhäzüns, Davos e Ilanz devono essere divisi, quelli troppo piccoli di Avers, ev. Rheinwald e Belfort uniti.

Il sistema elettorale maggioritario verrebbe mantenuto nella grande maggioranza dei circondari elettorali esistenti, ossia nei 32 circondari elettorali (tranne nel circondario di Avers, che deve essere unito a un altro) che dispongono di 5 seggi o meno. Gli attuali circondari elettorali di Davos, Ilanz, Oberengadin e Rhäzüns sono troppo grandi per il sistema maggioritario (più di 5 seggi), ma troppo piccoli per il sistema proporzionale (meno di 9 seggi). Essi dovrebbero perciò essere divisi in 9 circondari elettorali con 5 seggi o meno (vedi al riguardo anche il modello A, pag. 14 seg.). Nei due attuali circondari elettorali di Coira e di Fünf Dörfer, nei quali non risulterebbe un quorum naturale troppo elevato, in quanto dispongono di più di 9 seggi, sarebbe possibile procedere in modo isolato a elezioni secondo il sistema proporzionale. Diversamente da quanto accadrebbe con il modello A, in questo caso non dovrebbero essere divisi.

Nei due circondari a sistema proporzionale si potrebbe prevedere una *soglia di sbarramento* con un quorum legale fino a un massimo del 10 per cento, al fine di contrastare una concentrazione di micropartiti.

La regolamentazione relativa ai supplenti potrebbe essere mantenuta laddove vige il sistema maggioritario e ridisciplinata laddove vige il sistema proporzionale, ad esempio sotto forma di subentro temporaneo del primo candidato non eletto o in sovrannumero.

3.2.6 Sistema misto con maggioritario e proporzionale nei circondari di Coira, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin e Rhäzüns (modello F)



Modello F: laddove possibile, sistema maggioritario come finora (32 circondari attuali). Negli altri circondari, sistema proporzionale. I circondari di Ilanz, Rhäzüns, Davos e Oberengadin, troppo piccoli per un sistema proporzionale isolato, devono però essere riuniti in unioni di circondari elettorali (variante: doppio Pukelsheim in tutti i circondari a sistema proporzionale).

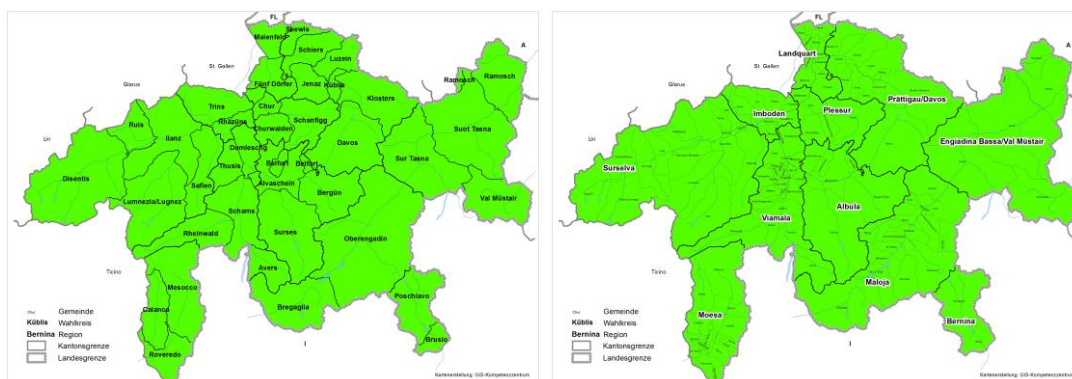
Nei 32 circondari elettorali attuali (tranne nel circondario di Avers, che deve essere unito a un altro) con un massimo di 5 seggi le elezioni si terrebbero secondo il sistema maggioritario. Nei rimanenti circondari elettorali attuali, ossia *Coira, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin e Rhäzüns*, ai quali spettano almeno 6 seggi, le elezioni si terrebbero secondo il sistema proporzionale. Per i quattro circondari (a sistema proporzionale) di Ilanz (6 seggi), Rhäzüns (7 seggi), Davos (6 seggi) e Oberengadin (8 seggi) andrebbero tuttavia formate unioni di circondari elettorali (ad es. Ilanz e Rhäzüns, Davos e Oberengadin) oppure andrebbe applicato il sistema biporzionale riferito a tutti e quattro i circondari, in quanto dispongono di meno di 9 seggi ciascuno. In questo modo si giungerebbe a una compensazione di voti tra alcuni (in caso di unioni di circondari elettorali) o tra tutti (in caso di sistema biporzionale) i circondari elettorali troppo piccoli per il sistema proporzionale.

Anche in questo caso, da un lato potrebbe essere emanata una *clausola maggioritaria* secondo la quale la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti all'interno del circondario elettorale ottiene in ogni caso un seggio. D'altro lato si potrebbe prevedere una *soglia di sbarramento*, di modo che possano conquistare un seggio soltanto le liste che in un circondario elettorale e/o in un'unione di circondari elettorali hanno ottenuto una determinata percentuale di voti.

In questo modo 59 seggi verrebbero quindi assegnati secondo il sistema proporzionale in sei circondari che applicano tale sistema. Il sistema maggioritario verrebbe applicato in 32 circondari, nei quali andrebbero assegnati 61 seggi.

La regolamentazione relativa ai supplenti potrebbe essere mantenuta laddove vige il sistema maggioritario e ridisciplinata laddove vige il sistema proporzionale, ad esempio sotto forma di subentro temporaneo del primo candidato non eletto o in sovrannumero.

3.2.7 Sistema misto con maggioritario e proporzionale nell'intero Cantone (modello G)



Modello G: il primo seggio viene attribuito in tutti i circondari secondo il sistema maggioritario; come nel modello A i circondari elettorali troppo grandi devono essere divisi e quelli troppo piccoli uniti. I rimanenti seggi vengono attribuiti all'interno delle regioni secondo il sistema proporzionale isolato. Le regioni troppo piccole devono essere riunite in circondari elettorali sovraregionali. (Variante: sistema biproporzionale sulla base dell'insieme di queste regioni).

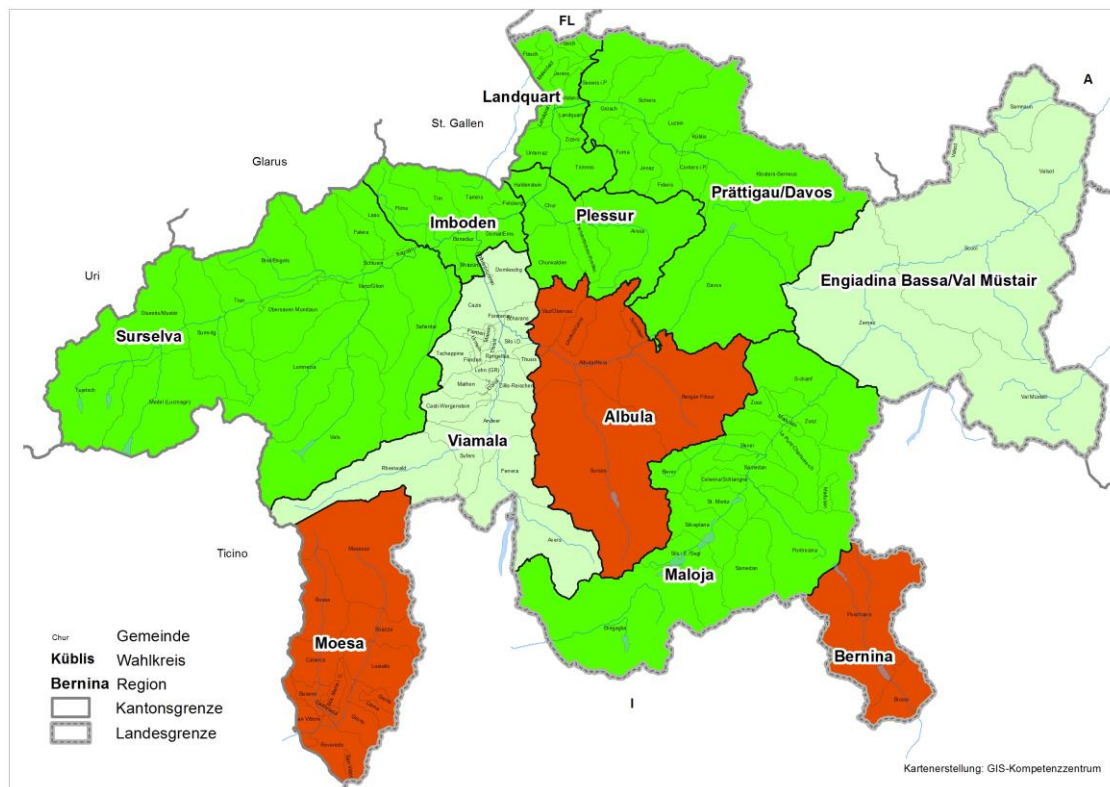
Questo modello si rifà ai sistemi già posti in discussione in passato "modello grigionese" e "Piccolo Primo". Nei 32 circondari elettorali attuali (tranne nel circondario di Avers, che deve essere unito a un altro) con un massimo di 5 seggi e nei circondari elettorali troppo grandi di *Coira*, *Fünf Dörfer*, *Oberengadin*, *Rhäzüns*, *Davos* e *Ilanz*, che in analogia al modello A (vedi pag. 14 seg.) devono essere divisi secondo le direttive del Tribunale federale, un seggio ciascuno e quindi un corrispondente numero pari a oltre 50 membri del Gran Consiglio verrebbe eletto secondo il *sistema maggioritario*. I circa 70 membri del Gran Consiglio rimanenti verrebbero eletti secondo il *sistema proporzionale*. In questo caso le 11 regioni fungerebbero da circondari elettorali. Teoricamente entrerebbero in considerazione anche i circondari elettorali esistenti, con applicazione del sistema biproporzionale. Ciò porterebbe tuttavia a una doppia garanzia dei seggi a favore dei circondari attuali.

Siccome vi sarebbero da attribuire secondo il sistema proporzionale solo circa 70 seggi, le regioni troppo piccole per fungere da circondario elettorale dovrebbero essere riunite in unioni di circondari elettorali oppure in queste regioni

dovrebbe trovare applicazione il sistema biproporzionale. Per via del numero inferiore di seggi da assegnare, ciò avverrebbe in misura più ampia che in caso di introduzione di un sistema proporzionale puro (cfr. modello B, pag. 18 seg.): presumibilmente un sistema proporzionale isolato sarebbe giuridicamente possibile soltanto nelle regioni Plessur, Landquart e Prättigau/Davos (con 9 e più seggi).

La regolamentazione relativa ai supplenti potrebbe essere mantenuta separatamente nel sistema maggioritario e in quello proporzionale. Per il sistema proporzionale andrebbe sviluppato un meccanismo adeguato.

3.2.8 Sistema misto con proporzionale e maggioritario e con le regioni quali circondari elettorali (modello H)



Modello H: sistema maggioritario nelle regioni in cui è possibile. Nelle rimanenti regioni sistema proporzionale isolato; le regioni troppo piccole devono essere riunite in unioni di circondari elettorali sovraregionali (variante: doppio Pukelsheim in queste regioni).

Nelle regioni con meno di 7000 abitanti (ovvero con 5 seggi o meno) le elezioni avverrebbero in linea di principio secondo il sistema maggioritario. Nelle regioni con oltre 7000 abitanti, ovvero con più di 5 seggi si voterebbe secondo il sistema proporzionale isolato.

Il sistema maggioritario potrebbe in sostanza essere applicato nelle regioni *Albula* (5 seggi), *Bernina* (3 seggi) e *Moesa* (5 seggi). Per le regioni *Viamala* (8 seggi) ed *Engiadina bassa/Val Müstair* (6 seggi), che sono troppo grandi per il sistema maggioritario e troppo piccole per quello proporzionale, andrebbero trovate soluzioni quali le unioni di circondari elettorali o il sistema biproporzionale, in modo che siano da assegnare almeno 9 seggi. Engiadina bassa/Val Müstair potrebbe essere unita a Maloja. Al contempo ciò renderebbe la Regione Maloja, che con 9 seggi si trova al limite di quanto ammesso per il sistema proporzionale, adatta a lungo termine all'applicazione del sistema proporzionale. Per la Regione Viamala

l'unico partner ipotizzabile per un'unione di circondari elettorali sarebbe probabilmente la Regione Albula. Ciò comporterebbe però un'applicazione del sistema maggioritario soltanto nelle due regioni italofone Moesa e Bernina (non però nell'altra valle italoфона, la Bregaglia)

Nelle due unioni di circondari elettorali potrebbero verificarsi trasferimenti di voti. Questo rischio potrebbe essere leggermente attenuato prevedendo una *clausola maggioritaria* e una *soglia di sbarramento*.

La regolamentazione relativa ai supplenti potrebbe essere mantenuta laddove vige il sistema maggioritario e ridisciplinata laddove vige il sistema proporzionale, ad esempio sotto forma di subentro temporaneo del primo candidato non eletto o in sovrannumero.

3.2.9 *Single Transferable Vote (STV)*

La formula del single transferable vote (sistema del voto singolo trasferibile) è un sistema elettorale a voto di preferenza che non può essere facilmente attribuito ai sistemi elettorali classici. I 120 seggi del Gran Consiglio verrebbero attribuiti in circondari elettorali plurinominali di circa cinque seggi ciascuno. Di conseguenza il Cantone andrebbe diviso in circa 24 circondari elettorali di pari dimensioni. Le elezioni verrebbero svolte in modo isolato nei singoli circondari elettorali. Si svolgerebbe un'elezione personale in occasione della quale gli elettori indicherebbero, oltre al candidato preferito in assoluto, una graduatoria di altre preferenze per altri candidati.

La regolamentazione delle supplenze potrebbe in linea di principio essere mantenuta anche nel sistema del STV, richiederebbe però un radicale adeguamento secondo cui ad esempio fungerebbero da supplenti i primi non eletti.

3.3 Nuova suddivisione dei circondari elettorali

Teoricamente sarebbe ipotizzabile, sia in caso di un sistema maggioritario, sia in caso di un sistema proporzionale, procedere nel Cantone a una suddivisione dei circondari elettorali totalmente nuova. Il Governo ritiene tuttavia che una tale "geometria dei circondari elettorali" non sia un'opzione. Gli elettori dovrebbero disporre di uno stretto legame storico o attuale con il circondario elettorale. Per il Governo non è immaginabile nemmeno ricorrere ai comuni quali circondari elettorali, ciò soprattutto per via delle importanti differenze nella grandezza dei comuni. In un sistema maggioritario i comuni grandi andrebbero divisi, mentre nel caso dei comuni più piccoli si porrebbe il problema dell'uguaglianza della forza di voto. Con un sistema proporzionale, per poter soddisfare le direttive poste dal dritto federale ai circondari elettorali, i comuni più piccoli dovrebbero essere riuniti in unità più grandi (unioni di circondari elettorali) oppure si dovrebbe procedere a un conteggio dei voti a livello cantonale mediante il "doppio Pukelsheim". Per via delle importanti differenze nella grandezza dei comuni (circondari elettorali) e dei numerosi circondari elettorali uninominali che ne risulterebbero, da tale sistema risulterebbero probabilmente importanti trasferimenti di voti. La chiarezza e la trasparenza ne sarebbero fortemente pregiudicate.

4. Valutazione dei sistemi elettorali da parte del Governo

4.1 Criteri determinanti

I criteri determinanti per la valutazione delle diverse opzioni per l'adeguamento del sistema elettorale si possono desumere dall'incarico Claus concernente l'adeguamento del sistema per l'elezione del Gran Consiglio, accolto dal Gran Consiglio nella sessione di dicembre 2019. Tale incarico richiede che il futuro sistema elettorale si basi in primo luogo sui criteri seguenti:

- *compatibilità con il diritto federale (conformità al diritto federale)*
- *considerazione e rappresentazione della varietà geografica (valli), culturale, economica, linguistica, sociale e confessionale dei Grigioni (varietà)*
- *stabilità a medio termine in considerazione dei cambiamenti demografici (stabilità)*
- *trasparenza e chiarezza dei risultati elettorali (trasparenza e chiarezza)*

Queste direttive non sono tutte attuabili in pari misura nel caso dei diversi sistemi elettorali. Perciò è necessario procedere a una reciproca ponderazione e cercare soluzioni ottimali nel complesso, affinché per i Grigioni possa essere trovato un sistema elettorale conforme al diritto e accettato a livello politico. Per quanto riguarda il criterio della compatibilità con il diritto federale, vi è poco spazio per dei compromessi. Qualora dalla prassi del Tribunale federale risultino direttive chiare e consolidate, queste vanno rispettate. Tuttavia, laddove risultano dei margini di manovra, questi vanno sfruttati per trovare una soluzione la quale sia in sintonia con la situazione diversificata e complessa dai più svariati punti di vista (geografia, lingue, cultura, economia, confessione, tradizione federalistica, ecc.) che si riscontra nel Cantone dei Grigioni. In questo modo si intende anche esprimere la grande importanza attribuita alla riproduzione in seno al Gran Consiglio di questa varietà del Cantone. Occorre sempre tenere presente questo fatto anche nell'applicazione degli ulteriori criteri.

Di seguito si procede a una valutazione dei modelli di sistema elettorale presentati nel capitolo 3.2 sulla scorta dei criteri esposti.

4.2 Sistemi elettorali meno adatti per i Grigioni

Per le ragioni esposte di seguito, il Governo ritiene che i modelli B, D, F, G e H siano meno adatti per il Cantone dei Grigioni.

4.2.1 Sistema proporzionale isolato con le regioni quali circondari elettorali (modello B)

Modello B: sistema proporzionale isolato nelle regioni. Le regioni Albula, Bernina, Engiadina bassa/Val Müstair, Moesa e Viamala, che sono troppo piccole, devono essere riunite in unioni di circondari elettorali.

Conformità al diritto federale

Nel suo punto di partenza questo modello non è compatibile con le direttive di diritto federale, poiché in 5 circondari elettorali su 11 il quorum naturale superiore al 10 per cento sarebbe troppo elevato, come mostra la ripartizione dei 120 seggi tra le 11 regioni sulla base dei dati relativi alla popolazione in occasione delle ultime elezioni per il rinnovo tenute nel 2018 (popolazione svizzera residente, stato 30.12.2016; vedi ALLEGATO 3). Tale norma viene richiesta in modo sistematico dal Tribunale federale in una giurisprudenza nel frattempo consolidata che non lascia alcun margine di manovra. In caso di sistema proporzionale isolato, in un circondario elettorale devono essere attribuiti almeno 9 seggi. La conformità al diritto federale potrebbe essere data soltanto se i 5 circondari elettorali ai quali spettano meno di 9 seggi venissero riuniti insieme a un'altra regione in un'unione di circondari elettorali che conti almeno 9 seggi. Come spiegato sopra (vedi numero 3.2.2, pag. 19), dal punto di vista meramente aritmetico esistono diverse soluzioni, delle quali però nessuna è in grado di convincere senza riserve dal punto di vista del contenuto. Questo perché in parte sarebbe necessario unire regioni le quali non presentano importanti caratteristiche in comune.

La necessità di creare unioni di circondari elettorali per determinate regioni comporta una disparità di trattamento tra le regioni. Nelle regioni riunite, il risultato elettorale viene infatti determinato a livello sovraregionale. Nel caso delle altre regioni non vi è un tale influsso da parte di regioni terze.

Varietà

Come spiegato, viene attribuita un'importanza fondamentale alla considerazione e alla rappresentazione della grande varietà dei Grigioni. Le 11 regioni non permettono di riprodurre questa varietà del Cantone in misura pari a quanto è il caso oggi con i 39 circondari elettorali. Ad esempio non sarebbe più garantita in particolare una rappresentanza dei circondari di valle (Bregaglia, Calanca, Safiental, Schanfigg, Surses, Val Müstair). Per via della necessità di creare unioni di circondari elettorali bisognerebbe accettare ulteriori tagli. Ad esempio le regioni italo-fone Bernina e Moesa dovrebbero essere unite a regioni di lingua diversa.

Stabilità

Dopo la creazione di unioni di circondari elettorali con le regioni troppo piccole, la stabilità a medio termine in considerazione dei cambiamenti demografici sarebbe garantita.

Trasparenza e chiarezza

La trasparenza e la chiarezza dei risultati elettorali sarebbero pregiudicate nelle regioni che fanno parte di un'unione di circondari elettorali. In questi casi potrebbero verificarsi trasferimenti di voti tra i circondari elettorali (regioni) all'interno di un'unione di circondari elettorali.

In sintesi occorre rilevare che il sistema proporzionale isolato con le regioni quali circondari elettorali, soprattutto con riguardo alla necessità di creare unioni di circondari elettorali e alla riproduzione della varietà del Cantone, presenta lacune talmente importanti da rendere tale sistema poco adatto secondo il Governo.

4.2.2 Sistema biproporzionale: circondari elettorali (regioni)/sottocircondari elettorali (modello D)

Modello D: doppio Pukelsheim: sistema proporzionale negli attuali 39 circondari con ripartizione dei seggi sulla base dei risultati elettorali cumulati delle rispettive regioni. Le regioni troppo piccole devono essere riunite in circondari elettorali sovraregionali. Clausola maggioritaria e soglia di sbarramento possibili. (Variante: regioni troppo piccole quali sottocircondari elettorali in regioni riunite).

Conformità al diritto federale

Il sistema biproporzionale è di principio compatibile con il diritto federale. La conformità al diritto federale può perciò essere supposta anche se il sistema biproporzionale viene applicato non per l'intero territorio elettorale, bensì nel rapporto circondari elettorali / sottocircondari elettorali (sistema biproporzionale regionale). Una regolamentazione analoga è applicata nel Cantone del Vallese.

L'applicazione di questo sistema richiederebbe che le cinque regioni troppo piccole per il sistema proporzionale vengano riunite in circondari elettorali con almeno 9 seggi. Per la creazione di questi circondari elettorali sovraregionali vale la stessa problematica esposta riguardo al modello B, che prevede la creazione di unioni di circondari elettorali. Dal punto di vista meramente aritmetico esistono diverse soluzioni, delle quali però nessuna è in grado di convincere senza riserve dal punto di vista del contenuto. Questo perché in parte risulta necessario unire regioni le quali non presentano importanti caratteristiche in comune. Ad esempio, segnatamente le regioni italofone Bernina e Moesa dovrebbero essere riunite in un circondario elettorale con regioni di lingua diversa.

La necessità di riunire determinate regioni in unioni di circondari elettorali comporta una disparità di trattamento tra le regioni. Nelle regioni riunite, il risultato elettorale viene infatti determinato a livello sovraregionale. Nel caso delle altre regioni non vi è un tale influsso da parte di regioni terze.

Varietà

Per quanto riguarda la riproduzione della varietà dei Grigioni, la valutazione per la variante 1 (con le regioni e le unioni sovraregionali quali circondari elettorali e con sottocircondari elettorali esclusivamente nelle regioni troppo piccole) produce

un risultato negativo in misura analoga a quella del precedente modello B, poiché non sarebbe più garantita la rappresentanza dei circondari di valle. La variante 2 produce risultati migliori, poiché con i circondari attuali che fungerebbero da sottocircondari elettorali delle regioni o delle unioni di regioni sarebbe garantita la rappresentanza parlamentare degli attuali circondari.

Stabilità

Dopo la creazione di circondari elettorali con le regioni troppo piccole, la stabilità a medio termine in considerazione dei cambiamenti demografici sarebbe garantita.

Trasparenza e chiarezza

Con entrambe le varianti, tendenzialmente però in misura più frequente con la variante 2 che con la variante 1, potrebbero risultare trasferimenti di voti, fatto che pregiudica la trasparenza e la chiarezza dei risultati elettorali.

In sintesi è possibile osservare che il sistema biproporzionale con le regioni quali circondari elettorali risulta problematico soprattutto a causa della necessità di riunire in circondari elettorali le regioni troppo piccole, le quali tuttavia sono in parte molto differenti. Nel caso della prima variante, con le regioni troppo piccole a formare dei sottocircondari elettorali, anche la varietà del Cantone risulterebbe riprodotta in modo nettamente peggiore rispetto a oggi. Nel caso della seconda variante, con i circondari attuali a fungere da sottocircondari elettorali, rimarrebbe il problema legato alla creazione di circondari elettorali sovraregionali. Il Governo considera perciò questo sistema come poco adatto.

4.2.3 Sistema misto: maggioritario e proporzionale nei circondari di Coira, Fünf Dörfer, Davos, Ilanz, Oberengadin e Rhäzüns (modello F)

Modello F: laddove possibile sistema maggioritario (32 circondari attuali). Negli altri circondari, sistema proporzionale. I circondari di Ilanz, Rhäzüns, Davos e Oberengadin, troppo piccoli per un sistema proporzionale isolato, devono però essere riuniti in unioni di circondari elettorali (variante: doppio Pukelsheim in tutti i circondari a sistema proporzionale).

Conformità al diritto federale

Questo modello prevede che nei circondari elettorali che contano al massimo 5 seggi le elezioni avvengano secondo il sistema maggioritario. Tuttavia, non è certo che il Tribunale federale consideri conformi al diritto federale dei circondari elettorali di queste dimensioni anche nel quadro di un sistema misto. Nella sua sentenza relativa al sistema misto simile del Cantone di Uri, il Tribunale federale si è pronunciato, senza contestarla, solo in merito all'applicazione del sistema maggioritario in circondari elettorali con un numero massimo di 2 seggi (vedi TF 1C_511/2015 del 12 ottobre 2016). Il 19 maggio 2019 il Popolo del Cantone di Uri ha deciso una modifica costituzionale che, in caso di elezioni del Gran Consiglio, prevede un'estensione del sistema maggioritario a circondari elettorali con 3 e 4 seggi. Il sistema proporzionale vale solo a partire da 5 seggi. Nel suo messaggio del 6 dicembre 2019 concernente il conferimento della garanzia federale alla costituzione riveduta del Cantone di Uri, il Consiglio federale ha definito la nuova dimensione dei circondari del sistema maggioritario urano quale caso limite; rinviando tra l'altro alla sentenza del Tribunale federale relativa al Cantone dei Grigioni, esso ha proposto però all'Assemblea federale di accordare la garanzia federale alla modifica (vedi al riguardo FF 2020 147, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2020/137.pdf>).⁷ Appare aperta anche la questione relativa al fatto se il Tribunale federale consideri la coesistenza di elementi di maggioritario e proporzionale come chiara e fondata su criteri ragionevoli (vedi pag. 11). Ciò considerato, la conformità di questo modello al diritto federale risulta perlomeno incerta.

Varietà

⁷ Garanzia nel frattempo rilasciata dalle Camere federali durante la sessione di marzo. La votazione finale è ancora in sospeso; la sessione è però stata nel frattempo interrotta a causa del coronavirus.

Risulta problematica anche la riunione, assolutamente necessaria dal profilo giuridico, dei quattro circondari di Ilanz, Rhäzüns, Davos e Oberengadin, i quali sono troppo piccoli per poter applicare il sistema proporzionale isolato, in unioni di circondari elettorali o in un sistema biproporzionale. In entrambi i casi si giungerebbe a una compensazione di voti tra alcuni o tra tutti i circondari elettorali che applicano il sistema proporzionale, quindi in determinate circostanze anche tra circondari elettorali geograficamente non confinanti e di lingua diversa.

Stabilità

Per quanto riguarda l'aspetto della stabilità a medio termine in considerazione dei cambiamenti demografici, nei circondari elettorali a sistema maggioritario potrebbero risultare necessari degli adeguamenti in caso di forte riduzione o aumento della popolazione svizzera residente, mentre i circondari elettorali a sistema proporzionale presenterebbero una stabilità a lungo termine.

Trasparenza e chiarezza

Dal punto di vista degli elettori e dei candidati, nei circondari elettorali nei quali si eleggesse secondo il sistema proporzionale, possibili trasferimenti di voti all'interno di un'unione di circondari elettorali oppure, in caso di applicazione del sistema biproporzionale, all'interno del corrispondente territorio elettorale a sistema proporzionale, risulterebbero sfavorevoli per la trasparenza e la chiarezza.

In sintesi risulta che, a seconda del numero di seggi dei circondari elettorali, un sistema misto con maggioritario e proporzionale risulta meno adatto soprattutto per via dell'incertezza riguardo alla conformità al diritto federale nonché per via della necessaria, ma problematica, riunione dei circondari elettorali a sistema proporzionale troppo piccoli, privi di continuità geografica e in parte diversi dal punto di vista linguistico in unioni di circondari elettorali o ai fini dell'applicazione del sistema biproporzionale.

4.2.4 Sistema misto: maggioritario e proporzionale nell'intero Cantone (modello G)

Modello G: *il primo seggio viene attribuito in tutti i circondari secondo il sistema maggioritario; come nel modello A i circondari elettorali troppo grandi devono essere divisi e quelli troppo piccoli uniti. I rimanenti seggi vengono attribuiti all'interno delle regioni secondo il sistema proporzionale isolato. Le regioni troppo piccole devono essere riunite in circondari elettorali sovraregionali. (Variante: sistema biproporzionale sulla base dell'insieme di queste regioni).*

Conformità al diritto federale

Questo sistema si rifà a modelli già oggetto anni fa del dibattito politico, ossia al "modello grigionese" e al modello "Piccolo Primo". Per via della giurisprudenza del Tribunale federale, che è stata nel frattempo inasprita, l'assegnazione dei seggi secondo il sistema maggioritario dovrebbe avvenire nei piccoli circondari elettorali dimensionati secondo il modello A. Per l'assegnazione dei rimanenti seggi secondo il sistema proporzionale nelle regioni, le regioni troppo piccole dovrebbero essere riunite in unioni di circondari elettorali con almeno 9 seggi oppure occorrerebbe applicare il sistema biproporzionale in misura ancora più ampia che nel caso di un'introduzione del sistema proporzionale isolato secondo il modello B. In linea di massima si può ritenere che un sistema elettorale concepito in tal modo sia conforme al diritto federale, anche se al riguardo il Tribunale federale non si è mai pronunciato.

Varietà, trasparenza e chiarezza

Il Governo considera tuttavia questo modello come troppo complicato. Tale modello richiede non solo una divisione dei circondari troppo grandi per il sistema maggioritario. Esso richiede anche la problematica riunione dei circondari elettorali a sistema proporzionale troppo piccoli, privi di continuità geografica e in parte diversi dal punto di vista linguistico in unioni di circondari elettorali o ai fini dell'applicazione del sistema biproporzionale. In questo senso sarebbero possibili anche trasferimenti di voti, sfavorevoli per la trasparenza e la chiarezza. Questo modello appare troppo complicato anche dal punto di vista procedurale. Gli interessati (elettori, candidati e autorità) sarebbero contemporaneamente confrontati a elezioni per le quali valgono differenti principi decisionali e regole di espressione del voto e che

si tengono in circondari elettorali differenti. Questa coesistenza richiederebbe un fitto sistema di disposizioni procedurali.

Per tutte queste ragioni, questo modello appare poco adatto per il Cantone dei Grigioni.

4.2.5 Sistema misto: maggioritario e proporzionale in regioni/unioni di circondari elettorali (modello H)

Modello H: sistema maggioritario nelle regioni in cui è possibile. Nelle rimanenti regioni sistema proporzionale isolato; le regioni troppo piccole devono essere riunite in circondari elettorali sovraregionali (variante: doppio Pukelsheim in queste regioni).

Conformità al diritto federale

Per quanto riguarda i circondari a sistema maggioritario, vale a dire le regioni Moesa (5 seggi) e Bernina (3 seggi) nonché eventualmente anche Albula (5 seggi), qualora non si dovesse riunire questa regione in un'unione di circondari elettorali insieme a Viamala, si porrebbe la questione se, per via della loro grandezza (numero di seggi), potrebbero ancora essere considerati conformi al diritto federale nel quadro di un sistema elettorale misto. Come già spiegato in relazione ai modelli E ed F, a questo riguardo permane una determinata incertezza. Nel caso delle regioni Viamala (8 seggi) ed Engiadina bassa/Val Müstair (6 seggi), le quali sono troppo piccole per il sistema proporzionale e troppo grandi per quello maggioritario, la conformità al diritto federale potrebbe essere garantita creando unioni di circondari elettorali con almeno 9 seggi. Appare aperta la questione relativa al fatto se il Tribunale federale consideri la coesistenza di elementi di maggioritario e proporzionale come chiara e fondata su criteri ragionevoli (vedi pag. 11).

Varietà

Questo sistema con le regioni quali circondari elettorali rifletterebbe la varietà del Cantone in misura nettamente meno forte rispetto a oggi. In particolare non vi sarebbe una rappresentanza garantita per i circondari di valle (Bregaglia, Calanca, Safiental, Schanfigg, Surses, Val Müstair). Per via della necessità di creare unioni di circondari elettorali bisognerebbe accettare ulteriori tagli.

Il principio alla base di questo modello, ossia "Elezioni con il sistema maggioritario dove possibile, con il sistema proporzionale dove necessario", non può essere attuato in modo coerente, a meno che le due regioni troppo grandi per

il sistema maggioritario, Viamala ed Engiadina bassa/Val Müstair, venissero riunite. In questo modo verrebbe soddisfatto solo l'aspetto aritmetico. Per contro, tra queste due regioni non vi sono quasi affinità geografiche, linguistiche e culturali. Qualora si volesse tenere conto in misura maggiore di questi aspetti, si dovrebbe in linea di principio unire la regione Albula, probabilmente adatta al sistema maggioritario, alla regione Viamala in un'unione di circondari elettorali, assoggettando entrambe al sistema proporzionale. La regione Engiadina bassa/Val Müstair dovrebbe invece essere unita alla regione Maloja, la quale di per sé potrebbe applicare anche da sola il sistema proporzionale. Dal punto di vista delle due regioni Albula e Maloja ciò significherebbe una disparità di trattamento casuale rispetto alle altre regioni.

Stabilità

Quale circondario elettorale autonomo, alla regione Maloja spetterebbero attualmente 9 seggi, ciò la porrebbe al limite per un circondario a sistema proporzionale. Se la regione non venisse inclusa in un'unione di circondari elettorali insieme a un'altra regione, a seconda dell'evoluzione potrebbe senz'altro essere che la regione perda presto la sua idoneità al sistema proporzionale. Per quanto riguarda i circondari con 5 seggi che prevedono il sistema maggioritario, in caso di evoluzione demografica positiva, che nei casi concreti non va però delineandosi, potrebbe porsi la questione dell'idoneità al sistema maggioritario. In futuro, prima di ogni elezione occorrerebbe osservare i cambiamenti demografici e se necessario procedere tempestivamente ad adeguamenti nella suddivisione dei circondari elettorali.

Trasparenza e chiarezza

Nelle regioni riunite in unioni di circondari elettorali potrebbero verificarsi trasferimenti di voti tra le regioni, fatto che risulterebbe sfavorevole per la trasparenza e la chiarezza.

In sintesi occorre rilevare che in relazione a questo modello risultano incertezze per quanto riguarda la conformità al diritto federale dei circondari a sistema maggioritario. Inoltre la varietà del Cantone non potrebbe essere riprodotta nella misura attuale. Dei punti interrogativi si pongono anche per quanto riguarda la stabilità di determinati circondari elettorali. Il modello comporta una coesistenza tra

sistema proporzionale nelle regioni, sistema proporzionale nelle unioni di circondari elettorali e sistema maggioritario, ciò che risulta sfavorevole per la trasparenza e la chiarezza. Per quanto riguarda la necessaria creazione di unioni di circondari elettorali vi sarebbero probabilmente delle soluzioni aritmetiche, ma non delle soluzioni oggettivamente convincenti. Per tutte queste ragioni, il Governo ritiene questo modello non adatto per i Grigioni.

4.2.6 Sistema elettorale a voto di preferenza: Single Transferable Vote (STV)

Questo sistema non è presente in Svizzera e a livello mondiale esistono solo pochi casi di applicazione pratica. Esso non può essere preso seriamente in considerazione già soltanto per la grande incertezza riguardo alla sua conformità al diritto federale. Inoltre il sistema richiederebbe una suddivisione dei circondari elettorali totalmente nuova, che non si baserebbe né sull'attuale suddivisione in circondari, né sulle regioni. Anche l'espressione del voto secondo preferenze sarebbe qualcosa di assolutamente inconsueto per gli elettori e la determinazione dei risultati sarebbe di difficile comprensione.

Il Governo ritiene un tale sistema non adatto per i Grigioni.

4.3 Modelli di sistema elettorale in linea di principio adatti per i Grigioni

Per le ragioni esposte di seguito, il Governo ritiene che i modelli A, C ed E siano in linea di principio adatti per il Cantone dei Grigioni.

4.3.1 Sistema maggioritario (modello A)

Modello A: sistema maggioritario come finora. I circondari elettorali troppo grandi di Coira, Fünf Dörfer, Oberengadin, Rhäzüns, Davos e Ilanz devono essere divisi, quelli troppo piccoli di Avers, ev. Rheinwald e Belfort uniti.

Conformità al diritto federale

Dopo che il Tribunale federale nella sua sentenza in materia relativa ai Grigioni ha formulato indicazioni molto concrete al riguardo, si può ritenere data la compatibilità di questo modello con il diritto federale.

Varietà

La rappresentanza regionale, segnatamente delle valli, particolarmente importante per i Grigioni in considerazione della loro geografia, sarebbe garantita nella sua forma attuale. Per via della necessaria divisione dei sei circondari elettorali troppo grandi e degli oltre 50 circondari elettorali che ne risulterebbero, essa potrebbe addirittura essere considerata in misura ancora maggiore.

Stabilità

In considerazione dell'evoluzione demografica, in alcuni circondari potrebbe non essere data la stabilità a medio termine. Sia nel caso in cui un circondario elettorale diventasse troppo grande per il sistema maggioritario (oltre 7000 persone svizzere tra la popolazione residente ovvero 5 seggi), sia nel caso un circondario elettorale diventasse troppo piccolo e quindi non sarebbe più data l'uguaglianza della forza di voto. In futuro, prima di ogni elezione occorrerebbe osservare i cambiamenti demografici e se necessario procedere tempestivamente ad adeguamenti nella suddivisione dei circondari elettorali.

Trasparenza e chiarezza

La trasparenza e la chiarezza dei risultati elettorali sarebbero garantiti come finora in misura elevata. Per gli interessati (elettori, candidati e autorità) varrebbero in linea di principio le procedure e i processi familiari seguiti finora; non cambierebbe nemmeno la modalità di espressione del voto.

In sintesi si può affermare che questo modello è quello che più si avvicina al sistema attuale. In particolare, esso tiene conto anche della lunga serie di decisioni democratiche del Popolo: dal 1937, il Popolo grigionese ha avuto otto volte di esprimersi in merito al sistema per l'elezione del Gran Consiglio nel quadro di votazioni popolari. Otto volte si è pronunciato a favore del sistema maggioritario. Il Governo valuta tuttavia in modo critico la necessaria divisione dei sei circondari elettorali troppo grandi per il sistema maggioritario, in particolare quella dei tre circondari elettorali di Coira, Fünf Dörfer e Davos: in questi casi sarebbe necessario suddividere dei comuni e creare nuovi circondari elettorali, in parte scavalcando i confini comunali. Questa divisione sarebbe anche in contraddizione con gli sforzi attuati finora nel quadro della riforma territoriale e dei comuni, che mira proprio alla creazione di unità più grandi.

4.3.2 Sistema biproporzionale: Cantone/circondari elettorali (circondari attuali) (modello C)

Modello C: doppio Pukelsheim: sistema proporzionale negli attuali 39 circondari con ripartizione dei seggi sulla base del risultato elettorale cantonale cumulato. Clausola maggioritaria e soglia di sbarramento possibili. (Variante: regioni quali circondari elettorali).

Conformità al diritto federale

Il sistema biproporzionale nel rapporto Cantone / circondari elettorali è compatibile con il diritto federale, come confermato dal Tribunale federale in una giurisprudenza costante. Non è chiaro se per via dell'uguaglianza della forza di voto il circondario elettorale di Avers sarebbe da considerare contrario al diritto anche all'interno di un sistema biproporzionale. Nel caso del Cantone di Svitto, dove per quando riguarda la forza di voto vi sono differenze tra i circondari elettorali simili a quelle dei Grigioni, il Tribunale federale non aveva tuttavia affrontato tale questione nel quadro del sistema biproporzionale (cfr. TF 1C_407/2011, 1C_445/2011, 1C_447/2011 del 19 marzo 2012). Questo sistema permetterebbe quindi eventualmente di mantenere anche il circondario di Avers quale circondario elettorale autonomo.

Varietà, stabilità, trasparenza e chiarezza

La struttura a 39 circondari elettorali permetterebbe di riprodurre nella misura attuale in Gran Consiglio la varietà del Cantone dal punto di vista geografico, culturale, economico, linguistico, sociale e confessionale. La rappresentanza regionale, segnatamente delle valli, particolarmente importante per i Grigioni in considerazione della loro geografia, sarebbe garantita nella sua forma attuale. Poiché il sistema prevede una ripartizione dei seggi tra i partiti sulla base dei risultati ottenuti sull'intero territorio cantonale, sarebbe inoltre garantito che la ripartizione corrisponda con la maggiore precisione possibile alla forza dei partiti nel Cantone. D'altro lato, a seguito di questa ripartizione a livello cantonale la situazione politica nei singoli circondari elettorali potrebbe non trovare necessariamente espressione nella ripartizione dei seggi nel rispettivo circondario elettorale, ciò per via di possibili trasferimenti di voti. Non sarebbe quindi garantito che i "feudi" partitici attuali possano essere mantenuti nella misura attuale. I circondari attuali rimarrebbero rappresentati solo da persone elette nel circondario, che eventualmente però potrebbero non appartenere ai partiti più forti nel circondario in questione.

L'eventualità che tali trasferimenti di voti si verificino in singoli circondari elettorali e la loro entità dipendono da fattori matematici e non sono prevedibili in anticipo. Con 39 circondari elettorali, oltretutto di dimensioni molto diverse, i trasferimenti di voti non possono tuttavia essere esclusi. La chiarezza e la trasparenza dei risultati elettorali sarebbero perciò presumibilmente inferiori per i cittadini rispetto a oggi. Una *clausola maggioritaria* permetterebbe tuttavia perlomeno di garantire che il primo seggio in un circondario elettorale vada sempre al partito più forte in quel circondario. Ciò sarebbe importante per l'accettazione politica dei risultati in particolare per i 19 circondari uninominali. Per contrastare una concentrazione di seggi a favore di micropartiti nei circondari elettorali con molti seggi, potrebbe essere introdotta una *soglia di sbarramento*. Per via dell'esistenza di numerosi piccoli circondari elettorali, sarebbe opportuno che questa venisse introdotta a livello cantonale.

Per contro, il Governo non considera un'opzione valida la variante che prevede le regioni quali circondari elettorali, poiché in tal modo la varietà del Cantone verrebbe riprodotta con una precisione nettamente inferiore.

In sintesi il Governo ritiene senz'altro adatto per i Grigioni il sistema biproportionale nel rapporto tra intero Cantone e attuali circondari elettorali, completato da una clausola maggioritaria e da una soglia di sbarramento.

4.3.3 Sistema misto: con maggioritario e proporzionale nei circondari di Coira e Fünf Dörfer (modello E)

Modello E: analogo al modello A, sistema maggioritario come finora, tuttavia con sistema proporzionale isolato nei circondari di Coira e di Fünf Dörfer. I circondari elettorali troppo grandi di Oberengadin, Rhäzüns, Davos e Ilanz devono essere divisi, quelli troppo piccoli di Avers, ev. Rheinwald e Belfort uniti.

Conformità al diritto federale

Allo stesso modo come per il modello F, anche in questo caso si pone la domanda della grandezza (numero di seggi) che i circondari a sistema maggioritario possono avere per poter ancora essere considerati conformi al diritto federale nel quadro di un sistema elettorale misto. Vi sono indizi che conducono in direzioni diverse. Determinati passaggi della sentenza del Tribunale federale relativa ai Grigioni sembrano puntare verso un approccio più severo, da cui si potrebbe desumere una graduazione della validità del principio del valore effettivo di tutti i voti tra sistemi misti e sistemi maggioritari puri (cfr. DTF 145 I 259, consid. 8.2). D'altro lato, nella citata sentenza il Tribunale federale stesso ha posto in gioco il presente modello per i Grigioni. Inoltre, in relazione al sistema elettorale misto paragonabile applicato nel Cantone di Appenzello Esterno, il Tribunale ha tollerato circondari elettorali a sistema maggioritario con un massimo di 6 seggi (cfr. DTF 143 I 92 consid. 6.1 pag. 102). Più critico a tale riguardo pare essere il Consiglio federale nel suo messaggio relativo alla garanzia in relazione al sistema misto del Cantone di Uri (cfr. pag. 38). I circondari elettorali di Davos, Ilanz, Oberengadin e Rhäzüns, troppo piccoli per il sistema proporzionale e troppo grandi per il sistema maggioritario, andrebbero divisi analogamente a quanto previsto con il modello A. Appare aperta la questione relativa al fatto se il Tribunale federale consideri la coesistenza di elementi di maggioritario e proporzionale come chiara e fondata su criteri ragionevoli (vedi pag. 11).

Varietà

La varietà sarebbe garantita almeno in pari misura come finora. A seguito della divisione di circondari elettorali, potrebbe in parte essere considerata in misura ancora maggiore. Nel caso dei circondari elettorali molto piccoli (Avers; ev. anche Belfort) sarebbero per contro necessari determinati tagli, in quanto essi

dovrebbero essere integrati in altri circondari per via del precetto dell'uguaglianza della forza di voto.

Stabilità

In considerazione dell'evoluzione demografica, in alcuni circondari (a sistema maggioritario) potrebbe non essere data la stabilità a medio termine. Sia nel caso in cui un circondario elettorale diventasse troppo grande per il sistema maggioritario (oltre 7000 persone svizzere tra la popolazione residente ovvero 5 seggi), sia nel caso un circondario elettorale diventasse troppo piccolo e quindi non sarebbe più data l'uguaglianza della forza di voto. In futuro, prima di ogni elezione occorrerebbe verificare i cambiamenti demografici e se necessario procedere tempestivamente ad adeguamenti nella suddivisione dei circondari elettorali. Per quanto riguarda i circondari a sistema proporzionale la stabilità a lungo termine sarebbe garantita, poiché né nel circondario di Coira, né nel circondario di Fünf Dörfer è da attendersi una riduzione del numero di seggi a seguito dell'evoluzione demografica.

Trasparenza e chiarezza

Nei circondari a sistema maggioritario non cambierebbe nulla rispetto a oggi e negli attuali circondari elettorali che andrebbero divisi la trasparenza e la chiarezza potrebbero addirittura essere ulteriormente rafforzate. Nei due circondari elettorali a sistema proporzionale si manifesterebbero le caratteristiche di questo sistema. Nel complesso la situazione rimarrebbe probabilmente paragonabile a quella odierna.

In sintesi occorre rilevare che, in ampie parti, questo modello è molto vicino al sistema attuale. La separazione tra circondari a sistema proporzionale e quelli a sistema maggioritario basata su ragioni meramente aritmetiche appare però in fin dei conti un po' arbitraria. Un punto delicato è costituito dall'incertezza legata alla conformità del sistema al diritto federale per quanto riguarda la grandezza dei circondari a sistema maggioritario. Anche la scarsa stabilità di determinati circondari a sistema maggioritario in considerazione dell'evoluzione demografica va valutata in modo sfavorevole. Secondo il Governo il modello è attuabile, ma non particolarmente convincente.

4.3.4 *Conclusione*

L'analisi svolta mostra come sia difficile trovare un sistema elettorale adatto, a seguito delle condizioni quadro giuridiche e della grande varietà del Cantone sotto diversi punti di vista. Dopo la valutazione effettuata in conformità ai criteri predefiniti dal Gran Consiglio nell'incarico Claus e dopo il confronto tra le diverse possibilità, per il Governo, come illustrato, entrano in linea di principio in questione tre sistemi. Non da ultimo in ossequio alla lunga serie di decisioni democratiche adottate dal Popolo grigionese a favore del sistema elettorale maggioritario, il Governo potrebbe sostenere il modello A (sistema maggioritario) o eventualmente anche il modello E (sistema maggioritario con due circondari a sistema proporzionale), qualora dovesse risultare che uno di questi sistemi potrebbe godere di un'accettazione politica sufficientemente ampia. In un'ottica globale, secondo il Governo il sistema biproporzionale nel rapporto tra Cantone e gli attuali circondari elettorali (modello C) è però quello che soddisfa meglio i requisiti posti e ciò, in sintesi, per i motivi seguenti:

- Questo sistema è conforme al diritto federale. Il rischio di possibili altre discussioni giuridiche o addirittura di procedimenti giudiziari è scarso. La garanzia da parte dell'Assemblea federale sembra assicurata.
- Mantenendo gli attuali 39 circondari elettorali, questo sistema tiene conto in misura elevata della grande varietà del Cantone dei Grigioni e permette di riprodurla in Gran Consiglio anche in futuro.
- Per via della ripartizione dei seggi tra i partiti a livello cantonale, questo sistema permette inoltre di riprodurre in modo più preciso i rapporti di forza politici in Gran Consiglio.
- Questo sistema è stabile a lungo termine nonostante possibili cambiamenti demografici.
- Questo sistema consente di migliorare la trasparenza e la chiarezza dei risultati elettorali, limitate da possibili trasferimenti di voti, introducendo una clausola maggioritaria e una soglia di sbarramento a livello cantonale. Una clausola maggioritaria permette di garantire che in ogni circondario elettorale almeno un seggio venga attribuito al partito più forte in termini di voti nel rispettivo circondario. Si tratta di una garanzia importante in particolare per gli attuali 19 circondari elettorali uninominali. Una soglia di sbarramento la quale prevedesse un

quorum cantonale, vale a dire una determinata quota di voti (fino a un massimo del 10 per cento), che un partito deve ottenere a livello cantonale per poter essere tenuto in considerazione in sede di ripartizione dei seggi, consentirebbe di contrastare una concentrazione di micropartiti in Parlamento. Questi due provvedimenti permetterebbero di organizzare il passaggio dall'attuale sistema maggioritario al nuovo sistema proporzionale in maniera adeguata alle peculiarità del Cantone dei Grigioni.

Secondo il Governo questo sistema offre una reale opportunità per porre fine a una lunga discussione politica relativa al giusto sistema per l'elezione del Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni e per creare condizioni istituzionali stabili.

5. Osservazioni conclusive

Come già spiegato all'inizio, nella sua sentenza del 29 luglio 2019 il Tribunale federale ha invitato le competenti autorità del Cantone dei Grigioni a creare un regolamento elettorale conforme alla Costituzione in vista delle prossime elezioni. È dunque chiaro che le elezioni per il rinnovo del Gran Consiglio che si terranno presumibilmente il 15 maggio 2022 non potranno in nessun caso essere svolte secondo il sistema elettorale attuale, che anzi deve essere assolutamente riformato. I tempi a disposizione per procedere a tale riforma sono molto stretti. Lo scadenziario provvisorio (ideale) è già stato illustrato. Nelle circostanze date, il compito rappresenta una sfida molto grande. Tutte le cerchie coinvolte nel processo (autorità e partiti) devono avere l'obiettivo comune di fare fronte a questo compito e di creare un regolamento conforme alla Costituzione e oggettivamente valido. Per questo saranno probabilmente necessari dei compromessi, che dovranno essere in grado di superare anche lo scoglio della votazione popolare. Il Governo è però fiducioso riguardo al fatto che tutti siano consapevoli della grande responsabilità e che sarà possibile instaurare un sistema elettorale conforme al diritto e che goda di ampia accettazione politica.