

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Commissione delle istituzioni
politiche
CH-3003 Berna

13.443 n Iv. pa. CIP-N. Equa rappresentanza delle componenti linguistiche in un Consiglio federale composto di nove membri

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

Berna, novembre 2015



1. Partecipazione alla procedura di consultazione

1.1 Inviti a esprimere un parere

Con lettera del 27 marzo 2015 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha sottoposto alle cerchie interessate, per consultazione, il progetto preliminare di modifica dell'articolo 175 della Costituzione federale. La CIP-N aveva elaborato il progetto preliminare in attuazione dell'iniziativa parlamentare della CIP-N (13.443 n).

Il termine per la consultazione era stato fissato al 3 luglio 2015. Sono stati invitati a esprimere un parere i seguenti destinatari:

- i Cantoni: ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU;
- la Conferenza dei governi cantonali;
- i 12 partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale: PBD, PPD, PCS-OW, CSPO, PEV, PRL.I Liberali, PES, PVL, Lega, MCG, UDC, PS;
- 11 associazioni mantello nazionali: ACS, UCS, SAB, economiesuisse, USAM, UPS, USC, ASB, USS, SIC Svizzera, Travail.Suisse.

1.2 Pareri pervenuti

Fino a metà luglio 2015 la Commissione delle istituzioni politiche aveva ricevuto complessivamente **44 pareri**. Hanno partecipato tutti i 26 governi cantonali, 8 partiti, 2 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 2 associazioni mantello nazionali dell'economia e altre 6 associazioni e singole persone interessate (cfr. elenco dei partecipanti dettagliato nel n. 6 del presente rapporto).



2. Sintesi dei risultati

Dei **44** consultati (istituzioni, associazioni e persone), **12** si esprimono **in favore di un aumento** del numero dei membri del Consiglio federale da sette a nove. **30 partecipanti respingono questo aumento**. Due governi cantonali non si esprimono in maniera esplicita.

19 governi cantonali si esprimono **contro l'aumento del numero dei membri**. **Cinque governi cantonali** (LU, FR, TI, VD, JU) **sostengono** il progetto e si dichiarano quindi favorevoli a un Consiglio federale a nove membri. I Cantoni BE e ZG non esprimono un parere esplicito, ma manifestano dubbi in merito al progetto.

Degli **8 partiti politici** che hanno espresso un parere, **5** si esprimono **contro l'aumento del numero dei membri** (PPD, PLR, Giovani liberali, PVL, UDC) e **3 sono a favore dell'aumento** (PBD, PES, PS).

Da parte delle associazioni, l'Unione delle città svizzere, l'USAM, il Centre patronal e la Fédération des Entreprises Romandes si esprimono contro il progetto, mentre il Gruppo svizzero per le regioni di montagna e Pro Grigioni Italiano hanno espresso un parere positivo.

Due persone giudicano positivamente l'aumento del numero dei membri del Consiglio federale, mentre due negativamente.

Pochi si esprimono riguardo alla riformulazione dell'articolo 175 capoverso 4 Cost., con la quale si intende garantire meglio la rappresentanza delle diverse regioni e componenti linguistiche del Paese: il PPD, ad esempio, vede esplicitamente di buon occhio questa riformulazione, anche se non vuole aumentare il numero dei consiglieri federali. Un'unica persona caldeggia invece l'aumento del numero dei membri del Consiglio federale, mettendo tuttavia in guardia dalla riformulazione dell'articolo 175 capoverso 4 Cost.

3. Argomenti contrari al progetto

30 partecipanti alla procedura di consultazione, di cui 19 governi cantonali, si esprimono contro un aumento del numero dei consiglieri federali da sette a nove.

3.1 Rappresentanza delle componenti linguistiche e delle regioni del Paese quale aspetto della volontà politica

I partecipanti alla procedura di consultazione contrari al progetto argomentano che un aumento del numero dei membri del governo non si giustifica unicamente con il miglioramento della rappresentanza. Indipendentemente dalle dimensioni dell'Esecutivo, l'Assemblea federale ha l'obbligo e la possibilità di provvedere a un'equa composizione. La rappresentanza delle regioni e delle componenti linguistiche del Paese è una questione di volontà politica, e soprattutto i partiti sono tenuti a presentare candidature adeguate attingendo alle varie regioni e componenti linguistiche del Paese. L'aumento del numero dei consiglieri federali non è perciò un mezzo idoneo per migliorare la rappresentanza delle componenti linguistiche e delle regioni del Paese (p. es. BE, SO, BL, SH, TG, GR, PPD,



PLR, Giovani liberali, PVL, Unione delle città svizzere, USAM, Centre patronal). Nel rispetto della libertà di voto non devono essere imposte barriere legali alla volontà politica (OW). Inoltre, l'equa rappresentanza delle varie componenti linguistiche e regioni del Paese in Consiglio federale è solamente uno dei tanti punti di vista nella scelta dei membri del governo. Anche nel caso di un Esecutivo a nove membri i parlamentari si farebbero eventualmente guidare da questi altri punti di vista (ZH, SZ). Nell'eleggere un membro del Consiglio federale l'Assemblea federale deve, in particolare, considerare anche la qualifica professionale, così che anche in caso di un Esecutivo a nove membri si potrebbe verificare una momentanea sottorappresentanza di una determinata regione linguistica (NW). In generale, si mette in guardia dall'attribuire un eccessivo peso politico alla lingua o alla regione: il panorama partitico e il sistema politico della Svizzera non si sono affatto costituiti secondo criteri linguistici o regionali (ZG).

Singoli partecipanti alla procedura di consultazione fanno altresì notare che nel corso degli anni, in base alle statistiche, i membri francofoni e italo-foni del Consiglio federale erano ben rappresentati o addirittura sovrarappresentati (OW, BS, AI, PLR). Finora l'Assemblea federale ha assunto in modo senz'altro soddisfacente e responsabile la propria responsabilità per l'adeguato coinvolgimento delle componenti linguistiche e regioni del Paese (GL, AG).

3.2 Il governo non è un organo rappresentativo

Per i partecipanti alla procedura di consultazione contrari al progetto il governo non è primariamente un organo rappresentativo, bensì dovrebbe essere un organo operativo a livello di direzione e di esecuzione (p. es. AR, GR, TG, VS). Vari partecipanti alla procedura di consultazione ritengono quindi che un Esecutivo più contenuto funzionerebbe meglio quale organo collegiale di un Esecutivo numeroso (p. es. SZ, AG, VS, Giovani liberali, UDC). Viene manifestato il timore che si possano creare alleanze in seno al Consiglio federale. L'organo di governo nel suo complesso sarebbe indebolito, la sua capacità di azione e di reazione verrebbe limitata, la guida del Consiglio federale diventerebbe più difficile (p. es. ZH, UR, SZ, OW, NW, GL, SH, AI, GE). I singoli membri avrebbero meno possibilità di potere influenzare tale organo (ZH, TG) e si sentirebbero meno obbligati nei confronti del governo nel suo complesso e tenterebbero viepiù di profilarsi per emergere rispetto agli altri (SO). Si teme anche che la dipartimentalizzazione aumenti ancora nel senso che i singoli consiglieri federali si concentrino soltanto sul proprio dipartimento (p. es. UR, OW, GL, SO, BS, SH, GR, AG, TG, PLR).

3.3 Altri strumenti per contenere l'onere lavorativo

Vari partecipanti alla procedura di consultazione mettono in dubbio anche il secondo argomento addotto dalla Commissione a sostegno di un aumento del numero dei membri dell'Esecutivo: l'ampliamento dell'organo di governo non è considerato un mezzo idoneo per affrontare l'elevato onere lavorativo del Consiglio federale. Ce ne sono altri per contenere l'onere dei singoli membri (p. es. ZH, BE, UR, SZ, GL, SO, AG, VS, GE, PPD, UDC, Centre patronal). Vengono menzionati i seguenti mezzi:

-- l'impiego di segretari di Stato,



- il miglioramento dei processi lavorativi,
- l'adeguamento del sistema di delega e di quello di rappresentanza,
- la riorganizzazione dei dipartimenti,
- l'utilizzo efficiente delle nuove tecnologie,
- il contenimento delle attività dello Stato,
- meno «legislazione improvvisata e fondata sull'emotività».

3.4 Possibile aumento della mole di lavoro, dell'onere di coordinamento e della burocratizzazione

Si suppone che con la creazione di nuovi dipartimenti aumenterà piuttosto la mole di lavoro e quindi anche l'onere per i Cantoni che, parimenti, devono occuparsi di questi affari, ad esempio nell'ambito di procedure di consultazione (p. es. GL, AG). Non si può neppure presumere che le vie per la comunicazione si accorcerebbero, ragione per cui i Cantoni non possono attendersi un accesso più facilitato a un Consiglio federale composto di nove membri (AR). Vanno segnalati inoltre il maggiore onere di coordinamento tra i dipartimenti e la conseguente burocratizzazione (p. es. OW, BS, BL, SH, AR, GR, AG, PLR, UDC). Viene altresì menzionato che molti Cantoni hanno tentato di conseguire maggiore efficienza riducendo il numero dei membri del proprio governo, spesso riuscendo nel loro intento (p. es. AI, SG). Una singola persona propone così anche per il Consiglio federale una riduzione a 5 membri.

3.5 Necessità di esaminare altri modelli

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione ritengono che debbano essere esaminati altri modelli per una riforma del governo, poiché semplicemente aumentandone il numero dei membri non si risolvono i problemi. Si dovrebbero d'altro canto analizzare in maniera più approfondita le ripercussioni di un tale ampliamento sul principio della collegialità (p. es. BE, una persona).

3.6 L'ampliamento dell'organo governativo comporta una funzione presidenziale più forte

Vari partecipanti alla procedura di consultazione ritengono inoltre che un aumento del numero dei consiglieri federali dovrebbe essere accompagnato da una proroga della durata del mandato presidenziale o da altre misure volte a rafforzare la funzione presidenziale (p. es. ZG, SO, AR). Un governo ampliato può funzionare soltanto sotto la guida ferma di un presidente della Confederazione forte, ma una simile struttura metterebbe in discussione il funzionamento del sistema collegiale svizzero (GR, AG). Si teme che la posizione della Svizzera nel contesto internazionale verrebbe indebolita se, in una lunga rotazione di nove anni, la funzione presidenziale ricadesse sui singoli incaricati (PVL).



3.7 Costi non sostenibili

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione segnalano i costi, a loro avviso non sostenibili, che il progetto causerebbe (p. es. UR, OW, NW, GL, AG, PPD, PLR, Giovani liberali, Unione delle città svizzere).

4. Argomenti a favore del progetto

I Cantoni LU, FR, TI, VD e JU giudicano positivamente l'idea dell'aumento dei membri del Consiglio federale. Questa opinione è condivisa anche da PBD, PES e PS, dal Gruppo svizzero per le regioni di montagna e da altri 3 partecipanti alla procedura di consultazione.

4.1 Migliore rappresentanza di varie componenti linguistiche e regioni del Paese e di gruppi di popolazione

L'aumento del numero dei membri è valutata come riforma di governo realistica che – contrariamente ad altri approcci – può essere attuata senza troppi effetti collaterali (VD). Si sottolinea che l'esigenza della rappresentanza delle diverse regioni e componenti linguistiche del Paese andrebbe garantita anche in un Consiglio federale a sette membri. Considerate le accresciute esigenze poste alla composizione di quest'ultimo, è tuttavia divenuto assai difficile garantire che le differenti regioni linguistiche e regioni del Paese siano considerate in modo ottimale, così che è necessario un aumento dei membri dell'organo governativo (FR, LU, TI, PS). In particolare vi sarebbero così maggiori possibilità che anche le regioni di lingua italiana siano di nuovo rappresentate (TI, JU, PES). Oggi esiste di fatto una situazione di concorrenza tra le regioni francofone e quelle italofone del Paese quanto alla rappresentanza della Svizzera latina (SAB). In tale contesto, Pro Grigioni Italiano saluta il fatto che nel rapporto della Commissione vengano menzionate anche le regioni di lingua italiana del Cantone dei Grigioni. Ma anche Cantoni più piccoli e regioni del Paese più periferiche possono sperare in una migliore rappresentanza (JU). In generale, ciò sarebbe possibile per diversi gruppi di popolazione (LU).

4.2 Migliore ripartizione dell'onere lavorativo

I fautori sottolineano altresì il crescente onere lavorativo e vedono nell'aumento dei membri dell'organo governativo un approccio sensato per fare fronte alle crescenti esigenze poste al governo. Ciascun membro potrebbe dedicarsi più agevolmente alle questioni essenziali del proprio dipartimento, cosicché il livello politico risulterebbe rafforzato rispetto al livello amministrativo. Oggi i consiglieri federali sono costretti ad affidare importanti competenze a segretari di Stato e direttori di uffici (LU). Grazie all'aumento dei membri dell'organo governativo sarebbe anche possibile procedere a una ristrutturazione sensata dei dipartimenti (VD, PBD, PES, SAB, una persona). Si fa anche riferimento alle crescenti esigenze riguardo alla cooperazione intercantonale e internazionale, che un Consiglio federale a nove membri sarebbe in grado di soddisfare meglio, e questo in particolare anche nell'interesse dei Cantoni di frontiera (TI, PES). Si esprime anche la speranza di potere migliorare la cooperazione tra Confederazione e Cantoni, nel caso in cui il Consiglio federale fosse composto da un maggior numero di membri (VD).



4.3 Combinazione con un mandato presidenziale biennale

Singoli fautori di un Consiglio federale a nove membri raccomandano di vagliare la possibilità di un mandato presidenziale biennale (VD, JU, una persona).

4.4 La riforma deve rispettare la neutralità dei costi

Singoli fautori della riforma sottolineano che essa andrebbe attuata rispettando la neutralità dei costi (JU, SAB).

5. Osservazioni in merito all'articolo 175 capoverso 4

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione si esprimono anche in maniera esplicita sulla proposta di riformulazione dell'articolo 175 capoverso 4 Cost., in virtù della quale le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese sono equamente rappresentate in Consiglio federale.

TI, il PPD e il PES caldeggiavano esplicitamente questa riformulazione. Anche se non ha un effetto giuridico vincolante, quello simbolico è comunque importante. La nozione di «regioni del Paese» indica inoltre la necessità di migliorare la rappresentanza di talune regioni germanofone del Paese, ad esempio la Svizzera orientale (PES).

ZG vede con favore il carattere soltanto programmatico e non giuridicamente vincolante della formulazione.

TG e l'UDC ritengono al contrario che, a causa dell'assenza di conseguenze giuridiche, si possa rinunciare a questa riformulazione, poiché non apporta nessun valore aggiunto. L'UDC segnala che, nella prassi, la formulazione potrebbe comportare difficoltà d'interpretazione. Anche BE si chiede se in tal modo ne risulterebbe un miglioramento della situazione: pure dopo una modifica della Costituzione federale in tal senso l'elezione di candidati appartenenti a differenti regioni e componenti linguistiche del Paese rimarrebbe una questione di volontà politica.

UR e la Fédération des entreprises romandes continuano a ritenere poco felice anche la riformulazione della disposizione: è poco chiaro che cosa si intende per «regioni del Paese».

Per una persona che si esprime a favore dei nove membri in Consiglio federale, la riformulazione comporta addirittura svantaggi: suscita erroneamente l'impressione di un impegno che non può essere mantenuto. Sarebbe perciò preferibile abrogare del tutto la disposizione del capoverso 4.

6. Elenco dei destinatari (con abbreviazioni)

Cantoni

ZH Kanton Zürich



BE	Kanton Bern
LU	Kanton Luzern
UR	Kanton Uri
SZ	Kanton Schwyz
OW	Kanton Obwalden
NW	Kanton Nidwalden
GL	Kanton Glarus
ZG	Kanton Zug
FR	Kanton Freiburg / Canton de Fribourg
SO	Kanton Solothurn
BS	Kanton Basel-Stadt
BL	Kanton Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
AR	Kanton Appenzell-Ausserrhoden
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
SG	Kanton St. Gallen
GR	Kanton Graubünden
AG	Kanton Aargau
TG	Kanton Thurgau
TI	Cantone Ticino
VD	Canton de Vaud
VS	Kanton Wallis / Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura

Partiti rappresentati nell'Assemblea federale

PBD	Partito borghese democratico
PPD	Partito popolare democratico
PLR.I	Liberali Partito liberale radicale
	Giovani liberali Svizzera
PES	Partito ecologista svizzero / Grünes Bündnis



PVL Partito verde liberale svizzero
UDC Unione Democratica di Centro
PSS Partito socialista svizzero

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

UCS Unione delle città svizzere
SAB Gruppo svizzero per le regioni di montagna

Associazioni mantello nazionali dell'economia

USAM Unione svizzera delle arti e mestieri
Centre Patronal

Altre cerchie interessate

FER-SR Fédération des Entreprises Romandes
Pgi Pro Grigioni Italiano
Rudolf Hausheer, Berna
Nenad Stojanovic, Gandria
Alex Stuber, Wängi
Heinrich Ueberwasser, Riehen