

FOGLIO FEDERALE

Anno XXIV

Berna, 11 giugno 1941.

Volume I.

Si pubblica di regola una volta la settimana. Prezzo: **fr. 2.-** l'anno per gli abbonati paganti al *Foglio ufficiale del Cantone Ticino* e per gli abbonati di lingua italiana al *Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni*, e **fr. 10.-** per i soli abbonati al *Foglio federale*. Rivolgersi all'Amministrazione del *Foglio ufficiale del Cantone Ticino* in Bellinzona.

4017

Messaggio

del

Consiglio federale all'Assemblea federale sulla domanda d'iniziativa per la riorganizzazione del Consiglio nazionale.

(Del 27 maggio 1941.)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Il 28 marzo 1941 voi ci avete trasmesso la domanda di iniziativa dell'Unione degli indipendenti per la riorganizzazione del Consiglio nazionale invitandoci a presentarvi un rapporto in merito. Eccovi il rapporto.

La domanda d'iniziativa tende alla revisione degli articoli 72, capoverso primo, e 73 della Costituzione, ad aggiungere due capoversi all'art. 75 e all'inserzione di disposizioni transitorie. Essa concerne i punti seguenti: 1° aumento della cifra elettorale; 2° divieto della cumulazione ufficiale; 3° fissazione di un limite d'anzianità; 4° pubblicazione delle cariche amministrative tenute dai candidati; 5° rinnovamento immediato del Consiglio nazionale.

Noi esamineremo successivamente questi cinque punti.

1. Aumento della cifra elettorale.

Il numero degli abitanti che dà diritto a un deputato al Consiglio nazionale, che era stato fissato a 20.000 nella costituzione del 1848, fu aumentato a 22.000 nel 1931. L'iniziativa vorrebbe aumentarlo a 30.000. In altre parole, il numero dei deputati, che — nonostante l'aumento della popolazione — è stato diminuito, nel 1931, da 198 a 187, verrebbe ridotto a 139.

Nel messaggio del 2 settembre 1930 che introduceva il progetto di riforma del 1931, il Consiglio federale aveva proposto di fissare la cifra elettorale a 23.000 abitanti, ciò che avrebbe ridotto il numero dei deputati a 175, mentre il censimento della popolazione avrebbe portato un aumento. Fu per evitare questo aumento che il Consiglio nazionale stesso aveva chiesto al Consiglio federale di sottoporgli un progetto inteso ad aumentare la cifra di 20.000, oppure a fondare la cifra unicamente sulla popolazione dei cittadini svizzeri. Quest'ultima soluzione fu eliminata dal Consiglio federale, come doveva poi essere eliminata dal parlamento. Non restava più, dunque, che di fissare la misura dell'aumento della cifra elettorale.

Il messaggio del Consiglio federale enumerava i vantaggi di una riduzione del numero dei deputati. Vedeva in essa innanzitutto un mezzo per abbreviare le deliberazioni, ritenuto che, a pari condizioni, il numero dei discorsi aumenta con quello dei deputati. Esso faceva rilevare in proposito la difficoltà di trovare, fuori dei cittadini che si dedicano specialmente alla politica, degli uomini disposti ad accettare un mandato di deputato.

L'aumento del numero dei deputati produce, inoltre, diceva il Consiglio federale, una complicazione del meccanismo parlamentare, poichè quanto più numerosi sono i deputati tanto più sono pochi i membri che possono far parte delle commissioni. L'aumento trae seco anche un manco di contatto tra i deputati, cosa, che ostacola la formazione di uno spirito collettivo indispensabile al buon funzionamento di un parlamento. Il Consiglio federale accennava infine al fenomeno della dispersione della responsabilità che risulta dal frazionamento sempre maggiore degli interessi in un'assemblea troppo numerosa e alla diminuzione della comprensione pel bene comune del paese.

Nella discussione, in generale gli oratori si mostrarono accessibili a queste considerazioni, che conservano ancor oggi tutto il loro valore. Senza dubbio si fece notare che, per sgravare il parlamento, l'imposizione di una severa disciplina alle discussioni parlamentari era tanto efficace quanto la riduzione del numero dei deputati. Diversi oratori fecero osservare che a causa delle condizioni svariate che presenta il nostro paese, la rappresentanza degli interessi legittimi soffrirebbe se si volesse ridurre troppo fortemente il numero dei parlamentari. Ma il principio stesso della riduzione non fu punto combattuto.

Tuttavia parecchi deputati ritenevano che l'accettazione della proposta del Consiglio federale avrebbe causato una riduzione eccessiva della deputazione del loro Cantone e si pronunciarono per un aumento della cifra elettorale solo fino a 22.000. I socialisti, da parte loro, proposero di fissare a 200 il numero dei deputati del Consiglio nazionale. Infine la cifra di 22.000 ebbe il sopravvento, in votazione eventuale, con

76 voti contro 74 dati a quella di 23.000, e nella votazione principale, con 96 voti contro 56 per la cifra fissa di 200 deputati. Il Consiglio degli Stati adottò invece la proposta del Consiglio federale ma, poichè il Consiglio nazionale mantenne la sua decisione, esso aderì in fine alla cifra di 22.000. Il nuovo testo fu accettato al voto finale con 75 voti contro 25 al Consiglio nazionale e con tutti i voti contro uno al Consiglio degli Stati.

Questa decisione fu sanzionata, nella votazione popolare del 15 marzo 1931, con 296.053 voti contro 253.382 e da 13 Cantoni e mezzo contro 8 e mezzo. A giudicare dalla frequenza alle urne — il 53 per cento soltanto — la riduzione del numero dei deputati non appassionò l'opinione pubblica, e la debole maggioranza che si ebbe per l'accettazione indica che il corpo elettorale non aveva neppure desiderio di ridurre troppo fortemente il numero dei deputati al Consiglio nazionale.

Rimane aperta la questione di sapere se il risultato sarebbe stato differente qualora la base elettorale fosse stata portata a 23.000 abitanti, secondo la proposta del Consiglio federale. Pare però che più ci si scosta dalla cifra di 22.000 tanto più è difficile ottenere una maggioranza nel popolo.

Se vi era cagione di esitare quando si trattava della riduzione del numero dei deputati a 187 o a 175, la questione non si pone più quando trattasi della riduzione a 139, che risulterebbe dall'aumento della cifra elettorale a 30.000 abitanti. Senza dubbio, i vantaggi della riduzione aumentano proporzionalmente; ma altrettanto deve dirsi degli inconvenienti, che furono messi in rilievo nella discussione parlamentare.

La difficoltà di far posto, in un'assemblea tanto ridotta a interessi legittimi numerosi è evidente. Inoltre, in parecchi Cantoni le minoranze non sarebbero più rappresentate. In fine, la riduzione accentuerebbe il privilegio dei Cantoni che attualmente hanno una popolazione già inferiore alla cifra elettorale ed aumenterebbe il numero di quei Cantoni nei quali la rappresentanza proporzionale non può funzionare, o almeno non può funzionare in modo soddisfacente.

Per questi motivi, noi riteniamo che la progettata riduzione produrrebbe inconvenienti ben superiori ai suoi vantaggi. Quanto al principio stesso della riduzione noi non abbiamo nulla da togliere alle considerazioni esposte nel messaggio del Consiglio federale del 2 settembre 1930. Ma poichè l'Assemblea federale ha stabilito che bastava un aumento della cifra elettorale a 20.000 abitanti, e il popolo ha sanzionato questa riforma, noi non riteniamo che sia il caso di riprendere la proposta del Consiglio federale, dell'anno 1930.

2. *Divieto della cumulazione ufficiale.*

La cumulazione, nel sistema della rappresentanza proporzionale, permette ai partiti ed agli elettori di scrivere più di una volta il nome d'un candidato sulla scheda di voto. Se questa facoltà è data ai partiti, essa spetta parimente, *ipso facto* agli elettori. Ma può essere concessa anche ai soli elettori. Ora, mentre gli articoli 4, capoverso primo, e 13, capoverso terzo, della legge concernente l'elezione del Consiglio nazionale autorizzano, fino a concorrenza di due suffragi, tanto la cumulazione ufficiale quanto quella privata, l'iniziativa propone di vietare la prima. Noi non avremo dunque da occuparci che della cumulazione ufficiale.

Il progetto di legge del 1918 circa l'elezione del Consiglio nazionale non ammetteva la cumulazione, sotto nessuna forma. Dopo aver indicati gli argomenti fatti valere dai fautori di questa istituzione, il messaggio del Consiglio federale (F. F. 1918, pag. 1211) aggiungeva :

« D'altra parte essa (la cumulazione) riduce considerevolmente la influenza degli elettori sull'ordine di elezione. Questa considerazione e la tema che il principio della cumulazione non possa essere facilmente compreso nei Cantoni dove la proporzionale è una novità, ha determinato la Commissione dei periti convocata dal Dipartimento politico a pronunciarsi contro la cumulazione di due voti ed in queste circostanze noi pure l'abbiamo lasciata cadere ».

Questa proposta diede luogo, in Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati, a un lungo dibattito. I partigiani della cumulazione facevano osservare che col sistema della concorrenza dei suffragi nominativi, i partiti che lasciano delle linee in bianco sulle loro liste sono fortemente esposti a perdere dei voti; inoltre, gli elettori possono essere tentati di dare dei suffragi a candidati di altri partiti, in modo da influire sull'ordine degli eletti di questi. Per una ragione di moralità politica si doveva dunque risparmiare ai partiti, specialmente ai piccoli partiti, l'inconveniente di lasciare delle linee in bianco sulle liste. A questo scopo bisognava autorizzare la cumulazione, poichè non si poteva ammettere che un piccolo partito avesse a trovare, in un grande Cantone, trenta persone qualificate, pronte a lasciarsi portare sulla sua lista. Inoltre, la cumulazione permette ai partiti di assicurare l'elezione di uomini particolarmente meritevoli, ma che a ragione dell'attività da essi svolta in passato devono affrontare l'impopolarità di certi ambienti; questo è sovente il solo modo, pei partiti, di conservare dei capi di valore.

Al Consiglio nazionale questi argomenti furono combattuti specialmente dai fautori del sistema dei deputati supplenti. Finalmente in seguito al modo con cui la questione fu posta ai voti, i due sistemi furono respinti e trionfò la proposta del Consiglio federale. Ma la cumu-

lazione fu ripresa dal Consiglio degli Stati e accettata con 25 voti contro 10, e il Consiglio nazionale, in seguito, l'accettò a sua volta con 78 voti contro 44.

La cumulazione ufficiale è dunque autorizzata da 22 anni per le elezioni del Consiglio nazionale, e i partiti ne fanno largamente uso. Precisiamo che si tratta di tutti i partiti, compreso quello degli indipendenti, che oggi ne chiede la soppressione. Nè si tratta di una particolarità limitata a una regione: eccettuato il solo Cantone dei Grigioni, la cumulazione è praticata sia regolarmente, sia sporadicamente, in tutti i Cantoni ove si applica la rappresentanza proporzionale. Noi dobbiamo dunque ritenere che l'una delle due ragioni che l'avevano fatta eliminare dal Consiglio federale nel 1918 — il timore che non fosse facilmente compresa dagli elettori — non ha più ragion d'essere. Lo spirito del sistema proporzionale è penetrato nelle masse elettorali. Oggi ognuno si rende conto che, disponendo l'elettore di un numero di suffragi nominativi uguale al numero dei deputati cui ha diritto il Cantone, v'è nulla di strano se egli dà due dei suoi suffragi al medesimo candidato piuttosto che ripartirli. Gli autori dell'iniziativa stessi non rifuggono del resto dal sistema giacchè ammettono la cumulazione privata.

Quanto allo scopo cui si tende con la cumulazione, esso varia a seconda delle circostanze. Così nei Cantoni che nominano due deputati, esso serve unicamente alla presentazione di una lista completa, risparmiando così all'elettore la tentazione di scrivere sulla linea in bianco un candidato d'altro partito. Nei grandi Cantoni, certi partiti cumulano uniformemente tutti i loro candidati in modo da presentare delle liste complete, o almeno di lasciare meno che sia possibile le linee in bianco. Quest'uso della cumulazione non solleva discussione.

Ciò che gli autori dell'iniziativa criticano è il fatto che i partiti si servano della cumulazione per favorire certi candidati e assicurare di fatto la loro elezione. Certamente la cumulazione così praticata, come diceva il Consiglio federale nel suo messaggio citato, « limita considerevolmente l'influenza che l'elettore può esercitare sull'ordine nel quale egli desidera che i candidati siano eletti ». Si potrebbe andare anche oltre e dire che l'elettore non è più in grado di manifestare utilmente le sue preferenze che fra i candidati non cumulati.

D'altra parte, i partiti non ricorrono senza necessità a questo genere di cumulazione; essi se ne servono per assicurare o l'elezione di dirigenti il cui seggio è minacciato, o la rappresentanza di gruppi economici o linguistici nell'interno del partito. Ora non è nell'interesse generale che rappresentanti particolarmente autorizzati di questo o di quel gruppo vengano esclusi dal parlamento. Senza dubbio vi sono dei partiti cantonali che ricusano di mettersi per questa via e preferiscono

gli inconvenienti di un'elezione, intieramente libera, all'istituzione di due categorie di candidati. Ma questa non è una ragione per rifiutare agli altri di ricorrere a una misura che ritengono necessaria.

Poichè le Camere hanno nettamente espresso la loro volontà su questo punto noi non crediamo che sia utile ritornare sulla questione e raccomandare di sopprimere la cumulazione. Tanto più che si tratta di una questione la quale, per natura sua, deve essere regolata con una legge e non nella Costituzione.

3. Fissazione di un limite d'anzianità.

A norma dell'iniziativa, ogni cittadino che abbia fatto parte del Consiglio nazionale per dodici anni dovrebbe ritirarsi e non sarebbe più eleggibile durante le due legislature seguenti.

Se noi consideriamo l'elenco, stabilito il 1° aprile 1941, dei deputati in carica cui si applicherebbe questa disposizione, constatiamo che, eccezion fatta del gruppo liberale democratico e di quello degli indipendenti, tutti i gruppi dovrebbero fare un sacrificio: i socialisti con 22 membri, i radicali e i cattolici con 13 ciascuno, i contadini, artigiani e borghesi con 8 e il gruppo libero e democratico con 2. Se vi si aggiungono due deputati che non appartengono ad alcun gruppo si arriva al totale di 60, vale a dire a circa la terza parte dell'Assemblea. Ora, con tutta oggettività, si è costretti a constatare che un contingente siffatto comprende gran parte dei dirigenti di questi gruppi; uomini che per la loro situazione, la loro attività, il loro ingegno al parlamento si sono assicurati posti di primo ordine. E questo non è un caso. L'arte di dirigere gli uomini è non solo una dote largita a pochi, ma, per di più, essa non si acquista che con prolungata pratica e con una profonda conoscenza dell'ambiente. Ma ciò esige tempo. Il giorno in cui il Consiglio nazionale perdesse per ragioni d'anzianità buona parte dei suoi maggiorenti, l'attività parlamentare ne soffrirebbe, e fino a che i loro successori avessero acquistato l'autorità degli anziani dovrebbe scorrere ben lungo tempo.

D'altra parte non è nell'interesse del paese che il parlamento si immobilizzi in una quasi permanenza dei suoi membri. L'esperienza però prova che questo pericolo non esiste. Così dopo le elezioni del 1931, quando il numero dei deputati al Consiglio nazionale scese da 198 a 187, ben 28 furono i deputati nuovi. Poi nel corso della legislatura, in seguito a dimissioni e morti, 36 deputati furono sostituiti. Nelle elezioni del 1935 ben 56 seggi furono occupati da deputati nuovi e 27 si resero vacanti nel corso della legislatura. In fine nel 1939 entrarono nel Consiglio 33 nuovi deputati e da allora 11 anziani sono stati sostituiti in seguito a dimissione o morte.

Insomma, il ringiovanimento, cui mira l'iniziativa si opera con rapido ritmo. Se esso risparmia i capi, è una buona fortuna. Sacrificare i capi, come farebbe il sistema dell'iniziativa con una selezione che va dal basso in alto sarebbe un errore.

4. Pubblicazione delle cariche amministrative tenute dal candidato.

Se il divieto della cumulazione dovrebbe essere ottenuto con una legge e non con la riforma della Costituzione, la disposizione che esamineremo ora spetterebbe a un'ordinanza esecutiva. È infatti nell'articolo 19, capoverso secondo, dell'ordinanza dell'8 luglio 1919 che sono prescritte le indicazioni da iscriversi nel processo verbale dei risultati dell'elezione, per quanto concerne i nomi dei candidati eletti o non eletti, cioè: nome e cognome, anno di nascita, comune di attinenza e di domicilio, professione. Senza dubbio l'ordinanza non contiene prescrizioni di questa natura per quanto concerne il deposito delle liste dei candidati. Ma risulta dalla disposizione indicata sopra che il Governo cantonale ha il diritto di esigere le indicazioni menzionate, all'atto del deposito delle liste (A. Rudolf, *Eidgenössisches Proportional-Wahlrecht*, pag. 28). La prescrizione dell'iniziativa concernente la pubblicazione della professione è dunque, insieme, e incompleta e superflua.

Ma l'iniziativa esige anche che si faccia noto « quali mandati d'amministratore eserciti il candidato ». In seguito essa aggiunge: « le società dipendenti da aziende straniere devono essere designate come tali ». Mentre la disposizione dell'art. 19 dell'ordinanza contiene una prescrizione d'ordine, destinata a informare l'elettore sull'identità del candidato, l'iniziativa mira qui a gettare il sospetto sui candidati che sono amministratori di società. Ciò risulta chiaramente dall'opuscolo del signor Pfändler intitolato: « *Ein dringender Vorschlag zur Reorganisation des Nationalrates* » dove dice (pag. 6): « Parecchi consiglieri nazionali sono in pari tempo amministratori di tutte le società anonime possibili, di grandi cooperative e d'altre organizzazioni del capitale privato. Anche al parlamento essi si considerano come rappresentanti di queste società. Quando gli interessi di quest'ultime sono contrarie all'interesse generale — com'è sovente il caso — si vedranno i rappresentanti “del popolo” adoperarsi con abbondanti discorsi, a difendere gli interessi particolari dei loro mandanti ».

Di massima, noi siamo nettamente contrari a che l'autorità intervenga in un campo in cui la pubblicazione ha l'aria della denuncia. Nelle campagne elettorali questo servizio è largamente fatto dai partiti. Inoltre noi ci rifiutiamo di ammettere che il fatto di amministrare una società possa essere considerato come un manco per un uomo pubblico. In ogni tempo si è cercato, sovente senza successo, di interessare alla politica attiva degli uomini d'affari, che, in un'epoca in cui l'eco-

nomia ha interesse tanto grande per il paese, possono rendere inestimabili servizi. Ora, è naturale che siffatti uomini dirigano essi stessi un'azienda o amministrino una società e sarebbe una meschinità rinfiacciarlo loro.

Quanto a pretendere che questa attività come è detto nell'opuscolo menzionato, impedisca ad essi di esercitare il loro mandato nelle condizioni che ad essi sono imposte dalla legge e dal giuramento prestato, noi riteniamo che ciò costituisca un'offesa gratuita a loro riguardo, poichè l'autore dell'opuscolo non adduce un solo fatto a prova di questa grave accusa. Se, del resto, essa avesse il minimo fondamento, la misura voluta dall'iniziativa sarebbe del tutto insufficiente. In siffatte condizioni si comprenderà che, anche su questo punto, noi ricusiamo di condividere le vedute degli autori dell'iniziativa.

5. Rinnovamento immediato del Consiglio nazionale.

A norma dell'iniziativa, il Consiglio nazionale dovrebbe essere rinnovato entro tre mesi dall'accettazione della modificazione costituzionale. Il Consiglio federale sarebbe naturalmente soggetto a rielezione.

Gli autori dell'iniziativa possono riferirsi al rinnovamento del Consiglio nazionale del 1919 che, per permettere di applicare più presto possibile il sistema della rappresentanza proporzionale, abbreviò di un anno il mandato degli eletti del 1917. Questa disposizione si ispirava all'idea che, dovendo il nuovo regime elettorale modificare profondamente la ripartizione dei seggi tra i partiti, i deputati eletti nel 1917 non potevano decentemente conservare i loro seggi. « Il Consiglio nazionale, dicevasi, non rappresenta più il popolo ».

La situazione presente differisce, in un punto essenziale, da quella del 1919: se la nuova iniziativa trae seco una modificazione sensibile della composizione dell'assemblea, il cambiamento tocca solo gli individui e non i partiti. Il decreto del 1919 è stato dettato da considerazioni politiche e personali. In quello attuale le prime non tornano più in considerazione.

Dobbiamo ritenere queste considerazioni personali come sufficienti per giustificare una misura di carattere così eccezionale? Noi siamo piuttosto per la risposta negativa. I membri attuali del Consiglio nazionale che l'accettazione dell'iniziativa costringerebbe a ritirarsi, a cagione dell'anzianità, potrebbero senza inconvenienti continuare a esercitare sino alla fine della legislatura un mandato ch'essi tengono dal popolo stesso. Ma ciò che ha la preminenza su tutte le considerazioni di carattere personale è la situazione del paese. Le ultime elezioni sono state ordinate quantunque tutta l'Europa fosse già in guerra e nonostante tutti gli inconvenienti di una lotta politica ingaggiata fra un popolo in armi. L'esperienza fatta ha dato ragione a

coloro che si sono opposti a un aggiornamento. Ma il paese deve trarne almeno tutti i benefici; in altre parole, esso non deve essere chiamato a rinnovare la lotta prima che scada il mandato conferito ai deputati nel 1939, cioè prima dell'ottobre 1943. La Svizzera oggi ha preoccupazioni sufficienti senza imporsi l'aggiunta di altre complicazioni.

Conclusione.

L'iniziativa è stata certamente ispirata dal desiderio di migliorare le condizioni dell'attività parlamentare. Ma i mezzi usati dai suoi autori non ci paiono affatto adeguati allo scopo. Alla « riforma dello Stato » si dovrà senza dubbio metter mano al momento opportuno. Ma in un campo vasto, nel campo dei rapporti tra potere legislativo ed esecutivo. Ora, ciò che ci porta l'iniziativa è puramente elemento negativo. L'indebolimento che subirebbe il Consiglio nazionale con la riduzione del suo effettivo e con l'istituzione di un limite di anzianità è pura perdita di cui nessuno, in particolare il paese, e il popolo svizzero profitterà. Le altre disposizioni — contestabili assai del resto — spettano alla legge o all'ordinanza esecutiva. Quanto al rinnovamento del Consiglio nazionale, esso è assolutamente inopportuno.

Per questi motivi noi giungiamo alla conclusione che l'iniziativa sia da respingersi; e non trovandovi alcun elemento che meriti di essere assunto in un controprogetto, noi vi raccomandiamo semplicemente di respingere l'iniziativa secondo il disegno di decreto federale qui allegato.

Vogliate, onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, gradire i sensi della nostra più distinta considerazione.

Berna, 27 maggio 1941.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Wetter.

Il Cancelliere della Confederazione:

G. Bovet.

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale sulla domanda d'iniziativa per la riorganizzazione del Consiglio nazionale. (Del 27 maggio 1941.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1941
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	4017
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1941
Date	
Data	
Seite	169-177
Page	
Pagina	
Ref. No	10 150 712

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.