

FOGLIO FEDERALE

Anno XIII.

Berna, 10 settembre 1930.

Volume II.

Si pubblica di regola una volta la settimana. Prezzo: Fr. 1 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.

Amministrazione: *Tipografia Cantonale Grassi & C.*, Bellinzona

2607

Messaggio

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la revisione dell'articolo 72 della Costituzione (base elettorale del Consiglio nazionale).

(Del 2 settembre 1930.)

Signor Presidente e signori Deputati,

In data del 26 giugno scorso, il Consiglio nazionale, su proposta degli onorevoli Guntli e Klöti, ha adottato i due postulati che seguono:

Postulato Guntli:

« Il Consiglio federale è invitato a presentare, accompagnandolo con adeguato rapporto, un disegno di revisione dell'articolo 72 della Costituzione (elezione del Consiglio nazionale), nell'intento:

o di aumentare in un numero appropriato la cifra di 20,000 anime della popolazione totale che ne è attualmente la base,

o di prendere per base la popolazione di nazionalità svizzera ».

Postulato Klöti:

« Il Consiglio federale è invitato a presentare rapporto e proposte sulla questione, se non sia il caso di modificare l'articolo 72 della Costituzione (elezione del Consiglio nazionale) allo scopo di stabilire in una cifra determinata il numero dei membri del Consiglio nazionale). In tal caso, i seggi sarebbero ripartiti tra i Cantoni ed i mezzi Cantoni dopo ogni censimento della popolazione in

ragione proporzionale alla cifra della popolazione di residenza, ogni Cantone o mezzo Cantone conservando il diritto ad almeno un seggio ».

Esamineremo anzitutto la seconda parte del postulato Guntli (popolazione svizzera come base elettorale), poi tratteremo parallelamente la prima parte di questo postulato (aumento della cifra elettorale) ed il postulato Klöti (numero fisso di deputati).

I. Popolazione svizzera come base elettorale.

1. Cenno storico.

La disposizione dell'articolo 72 della Costituzione secondo la quale i deputati al Consiglio nazionale vengono eletti in ragione di un membro ogni 20,000 abitanti della popolazione totale data dal 1848. Essa non era mai stata fatta segno di attacchi fino a quando l'on. Amsler ed altri deputati zurighesi chiesero, in via di mozione, che fosse anticipato il censimento generale della popolazione previsto per il 1900, in modo che esso potesse servire di base per le elezioni del 1899. L'intento della mozione era di permettere ai Cantoni che segnavano un notevole aumento di popolazione, in particolare a quello di Zurigo, di non dover attendere fino al 1902 per rafforzare la loro deputazione. A quest'offensiva dei Cantoni urbani i rappresentanti dei Cantoni agricoli risposero, nella seduta stessa in cui fu svolta la mozione Amsler, cioè il 17 dicembre 1897, mediante una contro-mozione Hochstrasser-Fonjallaz, che invitava il Consiglio federale a presentare un rapporto circa una modificazione dell'art. 72 della Costituzione che prescindesse dalla popolazione straniera nel computo della base elettorale.

Ambedue queste mozioni furono adottate. Ma in seguito a un rapporto del Consiglio federale (FF. ediz. francese, 1898, II, 137) concludente nel senso che non fosse loro dato corso, il Consiglio nazionale, con votazione unanime, sePELLI — o quanto meno credette di sePELLIRE — queste due proposte il 18 aprile 1898, ed il Consiglio degli Stati ne prese atto il 20 aprile.

Ma gli onorevoli Hochstrasser e Fonjallaz, ai quali si aggiunse l'on. Bopp, diventato più tardi deputato del Cantone di Zurigo al Consiglio nazionale, risollevarono la seconda questione per le vie dell'iniziativa popolare e, la primavera del 1902, trasmisero al Consiglio federale un progetto di revisione dell'articolo 72 della Costituzione appoggiato da 58,000 firme. Il rapporto del Consiglio federale del 28 novembre 1902 (FF. ediz. francese, V, 693), alle cui considerazioni noi sottoscriviamo oggi ancora, concluse con una proposta di rigetto puro e semplice, che fu discussa in una sessione parlamentare speciale, la primavera del

1903 (Bollettino stenografico 1903, p. 2 a 47 e 87 a 101). I due Consigli si associarono alle conclusioni del Consiglio federale, il Consiglio nazionale con 103 voti contro 15 (16 astensioni), il Consiglio degli Stati con 25 voti contro 8 (3 astensioni).

Le considerazioni che furono esposte da una parte e dall'altra possono essere riassunte come segue :

I fautori dell'iniziativa allegavano innanzitutto che la Costituzione stessa, disponendo nell'articolo 72 che il Consiglio nazionale si compone « dei deputati del popolo svizzero », non aveva dedotto la conclusione logica di questo principio. La base della popolazione totale era, inoltre, contraria all'articolo 4 della Costituzione, il quale dice che tutti gli Svizzeri sono uguali davanti alla legge. Era possibile parlare di eguaglianza quando Ginevra, con 78,724 abitanti svizzeri nominava 7 deputati, mentre Friburgo che ne contava 123,393 doveva accontentarsi di 6 deputati ? Quando Basilea-Città, con una popolazione svizzera di 69,446 abitanti, mandava a Berna 6 deputati e Basilea-Campagna, con 60,949 abitanti, ve ne mandava la metà meno ? Siccome i forestieri affluiscono naturalmente verso le città, le basi della Costituzione si trovavano falsate a detrimento delle campagne. Nel 1848, infatti, il numero degli stranieri era insignificante — 71,570 — e nel 1874 si cifrava ancora in soli 150,907. Ora, il censimento del 1900 dava 384,724 stranieri, cioè l'11,6 per cento della popolazione totale, e la proporzione continuava ad aumentare. Parecchi Cantoni avevano già dedotte le conseguenze di questo movimento : mentre nel 1864 nessun Gran Consiglio era eletto sulla base della popolazione svizzera, questo sistema era applicato, nel 1903, in cinque Cantoni. Era venuto il momento per la Confederazione di seguire questo movimento e di « restituire la Svizzera agli Svizzeri » !

Gli avversari dell'iniziativa contestarono in modo assoluto che il numero degli stranieri avesse modificato il regime di diritto pubblico che la Costituzione del 1848 aveva voluto istituire. Senza dubbio, il numero dei deputati non era proporzionale a quello degli abitanti svizzeri. Ma volendo seguire l'idea degli autori dell'iniziativa, bisognerebbe che il numero dei deputati corrispondesse al numero degli elettori e non a quello degli abitanti svizzeri. Ora, pur prendendo per base la popolazione svizzera, sussisterebbero a questo riguardo notevoli differenze tra i Cantoni, poichè Zurigo, per esempio, avrebbe un deputato ogni 5300 elettori ed il Ticino un deputato ogni 7700 elettori ! Ma la Costituzione non ha voluto ripartire i deputati nè secondo il numero degli elettori, nè secondo quello degli abitanti svizzeri. Essa ha ammesso come base la popolazione totale per il Consiglio nazionale, garantendo, inoltre, un deputato ad ogni Cantone o mezzo Cantone —

in guisa da tener conto dell'assieme degli interessi di tutta l'agglomerazione, si tratti di Svizzeri o di stranieri. Ed a lato di questo Consiglio essa ha istituito il Consiglio degli Stati, dove tutti i Cantoni, quale pur sia la cifra della loro popolazione, si trovano su piede di uguaglianza. Modificando la base della rappresentanza per il Consiglio nazionale, si colpisce la base stessa del compromesso sul quale si è eretta la Svizzera del 1848, e si forniscono armi a coloro che vorrebbero sopprimere il Consiglio degli Stati o quanto meno modificarne la composizione. Da 40 anni in qua, 5 Cantoni hanno indubbiamente adottata come base di rappresentanza la cifra della popolazione svizzera. Ma, nel 1864, ne esistevano altri 5 che computavano la rappresentanza sulla cifra degli elettori, e non se ne contavano più che due nel 1903. (FF. 1902, ediz. francese, V, 697). Non si era dunque prodotta una corrente generale per l'abbandono della base della popolazione totale, la quale era ancora applicata da 18 Cantoni. Chè più? Era inesatto che questo sistema andasse a detrimento, sul terreno federale, delle campagne ed a profitto delle città. La statistica dimostrava, infatti, che sui 20 seggi dei quali sarebbe stato diminuito, il Consiglio nazionale, in seguito alla progettata riforma, 10 sarebbero stati perduti da Zurigo, Basilea e Ginevra, e gli altri 10 da sette Cantoni dove l'agricoltura predominava. Lo scopo prefissosi dall'iniziativa non poteva, pertanto, essere raggiunto, ed il suo unico effetto sarebbe stato quello di mettere in opposizione le città e le campagne in una lotta poco propizia alla buona intesa che deve regnare tra i Confederati. Dovevasi, infine, considerare che l'elemento straniero costituiva un complemento naturale non soltanto alla vita economica, ma anche allo scambio delle idee. Esso veniva così ad aggiungere incremento all'attività materiale ed allo sviluppo intellettuale delle regioni dove era stabilito, e la semplice giustizia esigea che se ne tenesse conto nel calcolo della rappresentanza nazionale.

Il 25 ottobre 1903 dava ragione agli avversari dell'iniziativa respingendola con 295,085 voti contro 95,131. Tre Cantoni e due mezzi Cantoni — Uri, i due Unterwalden, Friburgo e Vallese — sono i soli che votarono affermativamente.

2. Fatti nuovi.

Di fronte ad un voto così massiccio, non si potrebbe pensare a rinnovare l'esperimento se non nel caso in cui la situazione fosse profondamente cambiata da quella ch'era nel 1903. Andremo, pertanto, passando brevemente in rassegna i fatti che si sono prodotti dopo d'allora, da un triplice punto di vista: il movimento degli stranieri, la legislazione elettorale dei Cantoni e la legislazione elettorale della Confederazione.

A. Il movimento degli stranieri.

I fautori dell'iniziativa del 1902 hanno dedotto un argomento capitale in loro sostegno dal numero degli stranieri dal 1848 e dal 1874. In poi. Spetta, pertanto, a noi, di esaminare se questo movimento si sia accentuato dopo la discussione dell'iniziativa, o, più ancora, dopo il censimento del 1900 che ha servito di base a quella discussione. Le cifre rispondono: No. Nel 1900 si contavano in Svizzera 384,724 stranieri sopra una popolazione totale di 3,315,443 abitanti, cioè una proporzione dell'11,6 %. Nel 1903, quando si discusse l'iniziativa, non si conosceva altra cifra. Ma si avevano informazioni abbastanza precise per poter affermare che la progressione continuava e che, non per effetto della legge elettorale, ma per altri motivi, essa stava per costituire un pericolo nazionale. Le cifre del 1910 confermarono tali timori: il numero degli stranieri era salito a 552,000, cioè al 14,7 % della popolazione totale di 3,753,293 abitanti. Gli stranieri partecipavano, inoltre, per circa il 40 % all'aumento della popolazione. Venne la guerra, che ne fece diminuire il numero (nel 1920) a 402,385, mentre la popolazione totale segnava un leggero aumento con 3,880,320 abitanti. Nel 1920 la proporzione degli stranieri non era, pertanto, più che del 10,4 per cento. Rivincita sulla guerra; pura accidentalità? Oppure l'ondata straniera che minacciava di snazionalizzare certe regioni si era fermata? Abbiamo la soddisfazione di constatare che, secondo le informazioni dell'ufficio di statistica (allegato 2), siffatto pericolo è realmente scongiurato. Il censimento di quest'anno darà, approssimativamente, 4,100,000 abitanti, de' quali 337,000 stranieri. La proporzione di quest'ultimi sarebbe così diminuita all'8,2 %. La popolazione straniera che, dal 1900 al 1910, aveva partecipato nella misura del 40 % all'aumento della popolazione totale, è diminuita del 16,4 % nel periodo dal 1920 al 1930. La proporzione dell'elemento straniero è, pertanto, non solo lontana dal 14,7 % del 1910, ma anche inferiore alla cifra dell'11,6 % sulla quale si fondavano i partigiani dell'iniziativa Hochstrasser-Fonjallaz-Bopp.

Guardiamo, ora, se le perdite si ripartirebbero oggi in modo diverso che non sulle basi del 1900, se il beneficio proveniente dal regime attuale per i Cantoni urbani si è aumentato. Lo specchio che segue indica, a riguardo delle cifre del 1900, le conseguenze che avrebbe l'applicazione di questo sistema secondo i probabili risultati del censimento del 1930:

	Seggi in meno	
	Anni	
	1900	1930
Zurigo	4	2
Berna	1	1
Friburgo	—	1
Basilea-Città	3	2
Basilea-Campagna	—	1
Sciaffusa	—	1
San Gallo	2	1
Grigioni	1	—
Argovia	—	1
Turgovia	1	1
Ticino	2	2
Vaud	2	1
Vallese	1	—
Ginevra	3	2
	20	16

Per il fatto che Basilea non perde se non 2 seggi, invece di 3 nel 1900, e Zurigo 2, invece di 4, la perdita dei Cantoni urbani scende da 10 a 6 laddove il numero totale dei seggi perduti sale da 16 a 20. In altri termini, il numero dei seggi urbani che verrebbero soppressi mediante la riforma era, nel 1900, di 10 su 167; per il 1930 non è più che di 5 su 206.

Lo specchietto dimostra inoltre che 7 dei 16 seggi sarebbero perduti da 4 Cantoni — Basilea-Città, Sciaffusa, Ticino e Ginevra — che si trovano alla frontiera e che, tra tutti, non ne contano più di 28; la loro perdita sarebbe, dunque, del quarto. Basilea perderebbe 2 deputati su 8, Sciaffusa 1 su 3, il Ticino 2 su 8 e Ginevra 3 su 9. Certamente, nel 1903 la situazione era identica; era anzi peggiore. Ma a quell'epoca non si era ancora compresa tutta la gravità della situazione di questi Cantoni, più direttamente esposti all'infiltrazione straniera, e presso i quali si pongono, nell'ordine nazionale, problemi particolarmente delicati. A giudicarne dalle deliberazioni parlamentari del 1903, questi Cantoni sembravano essere soprattutto oggetto d'invidia, e parecchi oratori vedevano nella loro numerosa popolazione straniera un pegno di benessere, anzi di ricchezza. Oggimai, sappiamo che questa situazione speciale non ha tolto che alcuni di essi fossero duramente colpiti dalla crisi postbellica. Ma ciò che è soprattutto emerso sono le difficoltà d'ogni sorta — sociali, economiche e nazionali — che vengono create dalla formazione d'impor-

tanti colonie straniere sulla soglia stessa del nostro paese. È a questi Cantoni che il legislatore ha pensato nel porre le basi di un nuovo regime sulle naturalizzazioni ed il domicilio. La Confederazione ha inoltre testimoniato in altri modi ancora la sua sollecitudine per i loro bisogni e la coscienza ch'essa ha delle difficoltà inerenti alla loro situazione. La Confederazione si è costantemente sforzata di aiutarli nella loro lotta contro la snazionalizzazione. Ma sarebbe far della buona politica l'amputare oggi di un quarto o di un terzo la loro deputazione al Consiglio nazionale? Sarebbe, forse, giusto far sopportare, proporzionalmente, la parte più grave della riforma a coloro che hanno un interesse particolare ad essere rappresentati nei Consigli della nazione, in conformità del posto che occupano nel paese, e che non si misura secondo la cifra di popolazione svizzera, ma secondo l'assieme degli abitanti? Questo lato del problema è quasi interamente sfuggito all'attenzione del legislatore durante le deliberazioni del 1903. Esso appare, invece, oggi, in pienezza di luce, e porta la questione che ci occupa direttamente sul terreno nazionale.

Quanto alla ripartizione dei seggi tra i gruppi, lo specchio seguente rivela ciò ch'essa sarebbe se il Consiglio nazionale fosse stato eletto, nel 1928, sulla base della popolazione svizzera :

Gruppi:

radicale-democratico	51 (— 7)
conservatore-cattolico	41 (— 5)
socialista	43 (— 7)
dei contadini, artigiani e borghesi	29 (— 2)
liberale-democratico	5 (— 1)
di politica sociale	3 (— 0)
non appartenenti ad alcun gruppo	1 (— 3)

Le perdite dei quattro grandi gruppi sarebbero, dunque, state del 12,1 % per i radicali, del 10,9 % per i conservatori cattolici, del 14 % per i socialisti e del 6,5 % per i contadini, artigiani e borghesi.

Ma parlar del passato non basta. Possiamo considerare l'avvenire con uno spirito di maggior fiducia che non nel 1903. Nessuna misura, infatti, era allora prevista per arginare la progressione dell'elemento straniero e soltanto alcune menti chiaroveggenti studiavano i provvedimenti da prendere per proteggere il paese da una invasione crescente. D'allora in poi, la situazione si è cambiata. Dal 1917 un severo controllo al confine inaugurava una politica razionale di domicilio. Nel 1925, il popolo ha aggiunto alla Costituzione un articolo 69 *ter* che disciplina il soggiorno degli stranieri, e le Camere sono già adite del progetto di legge d'esecuzione. Inoltre, nel 1928, la revisione dell'articolo 44 della Costituzione ha aperto la via ad una politica più

larga in materia di naturalizzazione, ed il disegno di legge d'esecuzione non tarderà, a sua volta, ad essere sottoposto ai Consigli legislativi. Ci ripromettiamo dall'attuazione di queste due leggi una limitazione dell'immigrazione che sia conforme a' nostri bisogni economici e, in pari tempo, un'assimilazione più rapida degli elementi interessanti della popolazione straniera.

Ne consegue che, in quanto concerne l'evoluzione del movimento degli stranieri negli ultimi 30 anni come per quanto riguarda le previsioni fondate sulla nuova legislazione, abbiamo il diritto di considerare la situazione come molto più favorevole che non fosse nel 1903. Da questo punto di vista, dunque, non v'ha più ragione alcuna per domandare al popolo che abbia da ritornare sul suo voto del 1903. Tutt'altro!

B. La legislazione elettorale dei Cantoni.

Nel 1903, i fautori dell'iniziativa avevano creduto di poter scorgere nella modificazione delle legislazioni cantonali, una tendenza generale verso la sostituzione della base della popolazione svizzera a quella della popolazione totale. Allora, due Cantoni (Turgovia e Vaud) eleggevano i loro deputati sulla base del numero degli elettori e cinque altri (Zurigo, Lucerna, Uri, Untervaldo Basso e Ticino) secondo la cifra della popolazione svizzera. Due nuovi Cantoni (S. Gallo e Vallese) sono venuti ad aggiungersi a' questi ultimi, mentre il Ticino, che ha introdotto il circondario unico con un numero fisso di deputati, non entra più in questo novero. D'altro lato, un progetto d'iniziativa popolare che mirava ad introdurre la base della popolazione svizzera nel Cantone di Berna fu respinto, nel 1925, da 50,167 voti contro 45,550. Così, 16 Stati sono rimasti fedeli alla base della popolazione totale, ed il lieve spostamento che si è verificato dopo il 1903 non può essere interpretato come l'abbandono da parte dei Cantoni di questo principio. D'altronde, quand' anche ne fosse il caso, ciò non sarebbe ragione sufficiente per modificare il vigente regime nel campo federale; dove la questione assume aspetti particolari. Menzioneremo specialmente l'esistenza delle due Camere che, come lo rilevammo più su, offre, nella Confederazione, una larga compensazione ai Cantoni la cui rappresentanza non beneficia dell'elemento straniero.

C. Legislazione elettorale della Confederazione.

L'unica modificazione notevole introdotta nella legislazione elettorale della Confederazione dal 1903 in poi è l'introduzione della rappresentanza proporzionale. Esamineremo se si possa indurne una conseguenza per la riforma che ci occupa.

aa) *Essenza della rappresentanza proporzionale.* — Alcuni patrocinatori della rappresentanza proporzionale, per dimostrare che questo sistema rispondeva ad un'idea di giustizia, pretesero che l'Assemblea legislativa doveva essere la riproduzione fotografica del corpo elettorale. Così, nel 1914, il relatore della minoranza della commissione del Consiglio nazionale invocava a sostegno di questa tesi una frase di Mirabeau: « *Les assemblées sont pour la nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique; soit en partie, soit en grand, la copie doit avoir les mêmes proportions que l'original* ». Da questo punto di vista appare manifesto che l'attuale modo di rappresentanza è suscettibile di critica. Se i soli elettori devono contare, gli stranieri non devono entrare in linea di considerazione per la base della rappresentanza nazionale. Ma nello stesso caso si trovano le donne ed i ragazzi, che non votano, gli individui che la legge od i tribunali hanno privato dei diritti politici. Tutta questa gente non ha nulla a che fare sulla fotografia. Ciò vuol dire che non è più la popolazione svizzera, ma la cifra degli elettori che deve servire di base alla rappresentanza nazionale. Alcuni Cantoni hanno adottato questo sistema. Non pare che tutti ne abbiano risentito grande beneficio. Dei due Cantoni — Argovia e Basilea-Città — dove era applicato nel 1844, nessuno l'ha conservato sino ad oggi. Dei cinque Cantoni — Svitto, Zugo, Basilea-Città, Argovia e Turgovia — che lo avevano applicato nel 1864, soltanto uno lo ha mantenuto, a cui si è aggiunto il Cantone di Vaud nel 1885.

L'introduzione di questo sistema nel campo federale s'infrangerebbe inoltre di contro ad un'obiezione capitale: siccome i diritti elettorali variano da Cantone a Cantone, bisognerebbe, anzitutto, stabilire un diritto elettorale unico, in applicazione degli articoli 47 e 66 della Costituzione. Ma la prova è stata esperita a tre riprese, e tutte e tre le volte è fallita. È un precedente non incoraggiante. Lo è tanto meno in quanto se si volesse rifarne l'esperimento, bisognerebbe assicurare alla Confederazione, nella nuova legge, un diritto di controllo sulle liste elettorali, le quali, per la determinazione della base della rappresentanza, verrebbero a sostituirsi al risultato del censimento della popolazione. Questa sola considerazione dimostra a quali difficoltà si urterebbe questo nuovo sistema elettorale.

Che più? Il Consiglio federale non ha mai ammesso la tesi della riproduzione fotografica del corpo elettorale. Nel suo rapporto sulla terza iniziativa intesa ad introdurre la rappresentanza proporzionale, redatto con una tranquillità ed una oggettività alla quale i fautori di tal sistema hanno reso essi stessi omaggio, ne fa una critica severa: « Si suppone — dice il documento — uno stato di cose che, a parer nostro è inesistente; si vuol fare del corpo rappresentativo una riduzione in piccolo di tutte le correnti d'idee che si manifestano nel po-

polo; ma queste correnti sono cose infinitamente troppo chiare, troppo limpide, troppo poco stabili perchè il mezzo preconizzato dia l'immagine sognata». (FF, 1914, II, 100, ediz. francese). Il Consiglio federale non è dunque in alcun modo vincolato dalle tesi che sono state avanzate a sostegno della rappresentanza proporzionale e che, d'altronde, non sono state, su questo punto, confermate dagli avvenimenti. Sotto l'attuale regime come sotto il regime maggioritario, si verificano tra il popolo ed il corpo rappresentativo divergenze che dipendono da cause naturali e che nessun regime sopprimerà. Il Consiglio federale non potrebbe, pertanto, vedere in una tesi che esso ha sempre combattuta e che non si è mai verificata un motivo per rivedere la base della rappresentanza nazionale.

bb) *La soppressione dei circondari nell'interno dei Cantoni.* — La soppressione dei circondari nell'interno dei Cantoni, che ha accompagnato l'introduzione della rappresentanza proporzionale, ha forse modificato le conseguenze elettorali che i calcoli stabiliti nel 1903 permettevano di arguire dalla modificazione proposta?

Abbiamo già rilevato che i venti seggi che sarebbero stati perduti sulla base del censimento del 1900 si ripartivano in proporzione eguale tra i Cantoni urbani ed i Cantoni agricoli. Inoltre, il fatto che nell'interno del Cantone le città costituivano di frequente un circondario a sè non avrebbe avuto per conseguenza di far ricadere le perdite sui centri cittadini. Nel Cantone di Berna, per esempio, non è la città bensì la campagna che avrebbe perduto un deputato, e nel Cantone di Zurigo, due seggi soltanto, su quattro, sarebbero stati perduti dal capoluogo.

Riunendo in una medesima circoscrizione la popolazione cittadina e quella agricola, il sistema del circondario unico diminuisce ancora gli effetti del sistema Hochstrasser-Fonjallaz.

Per conseguenza, l'introduzione della rappresentanza proporzionale non potrebbe fornire alcun argomento ai partigiani della riforma.

Riassumendo, le esperienze fatte non sono tali da far rimpiangere il rigetto dell'iniziativa Hochstrasser-Fonjallaz.

3. Conclusione.

Nessuno dei fatti verificatisi dopo il 1903 nei domini più o meno direttamente in rapporto colla riforma giustifica la ripresa del progetto. Uno di questi fatti — la diminuzione della proporzione degli stranieri e la loro ripartizione su più vasto territorio — indebolisce anzi l'argomento essenziale addotto nel 1903.

Vi proponiamo, pertanto, di non dar corso alla seconda parte del postulato Guntli.

II. Aumento della cifra elettorale o determinazione di un numero fisso di deputati.

1. Cenno storico.

La cifra basilare di 20,000 abitanti contemplata nella Costituzione data dal 1848. L'unico tentativo che era stato fatto per elevarla ha coinciso coll'iniziativa Hochstrasser-Fonjallaz. Quando le Camere si occuparono, l'ultima volta, di questa questione, l'on. Sonderegger, deputato dell'Appenzello Interno al Consiglio nazionale, pensò di contrapporre un progetto che portava la cifra elettorale a 25,000 abitanti. L'accoglienza incontrata dalla sua proposta lo persuase a desisterne. Ma nel febbraio 1903, egli presentò una mozione così concepita: « Il Consiglio federale è invitato a presentare un rapporto circa l'opportunità di rivedere l'articolo 72 della Costituzione federale nel senso di aumentare la cifra elettorale ». Questa manifestazione, assolutamente individuale, non ebbe una grande eco. Il suo autore l'aveva già indebolita dichiarando ch'egli non chiedeva un rapporto che precedesse il prossimo censimento — quello del 1910! —, ed il rappresentante del Consiglio federale, on. Comtesse, senza entrare nel merito della discussione, non durò fatica, in condizioni simili, a dimostrare che la mozione era alquanto prematura. In seguito a ciò, il Consiglio nazionale la respinse a pieni voti meno 30. Bisogna aggiungere che nel frattempo — la decisione del Consiglio nazionale è del 6 aprile 1904 — l'iniziativa Hochstrasser-Fonjallaz era stata respinta e che a nessuno premeva di sollevare una questione che le era apparentata. Infine, il patronato del rappresentante di uno dei Cantoni la cui popolazione è inferiore alla cifra elettorale e che ciò non di meno, hanno diritto ad un rappresentante nel Consiglio nazionale svalORIZZAVA la mozione. Risulta comunque che nel 1904 la grande maggioranza del Consiglio nazionale non giudicava opportuna la riduzione del numero dei deputati e che, fino ad ora, la questione era rimasta lì.

2. La situazione attuale.

Se esiste un fatto che possa spiegare i due postulati adottati dal Consiglio nazionale il 26 giugno, esso deve essere rintracciato nel numero attuale dei deputati e nella sua progressione automatica. Nel 1904, il Consiglio nazionale contava 167 membri. In seguito al censimento del 1910 il numero salì a 187. Esso è attualmente di 198, e l'ufficio di statistica prevede che il censimento del 1930 lo porterà a 206 (allegato 2). Quest'aumento di 8 deputati andrebbe a vantaggio dei seguenti Cantoni: Zurigo e Berna, 2 ciascuno; Friburgo, Basilea-Città, Basilea-Campagna, Argovia e Vallese, 1 ciascuno. Per contro, Neuchâtel perderebbe un seggio.

Constatiamo, anzitutto, che la sala del Consiglio nazionale potrebbe bastare a questo aumento. La Direzione delle costruzioni federali ha stabilito a questo riguardo dei piani che, pur limitando un po' la libertà di movimento dei deputati, risolvono il problema in modo accettabile. Non si tratta, pertanto, di una questione di spazio. Il problema deve essere studiato da un punto di vista più elevato.

3. Grandi parlamenti e piccoli parlamenti.

Quanto più un parlamento è numeroso e tanto più esso rappresenta interessi diversi ed è meglio in grado di difendere questi interessi speciali. Così, un Consiglio nazionale di 111 membri, come quello del 1848, non risponderebbe certo alle odierne esigenze. Non soltanto la popolazione svizzera è di due terzi più numerosa, ma la Confederazione ha esteso la sua azione in una quantità di campi che le sfuggivano nel 1848, e la somma d'interessi che esigono, ove occorra, di essere protetti è quindi molto più considerevole.

D'altra parte, l'aumento del numero presenta inconvenienti e talvolta anche pericoli. Giova di sottolinearne alcuni:

Lunghezza delle deliberazioni. — Questo argomento era stato addotto in prima linea dall'on. Sonderegger. Egli constatava che le sessioni diventavano più lunghe e più frequenti e che ne risentiva il reclutamento dei deputati: diventava sempre più difficile il persuadere personalità notevoli ad accettare una candidatura. « Man fragt sich mit Schrecken — aggiungeva egli — wie es werden soll, wenn noch 10, 20 und 30 Mitglieder einrücken ». Il terrore dell'on. Sonderegger era infondato. Il male ha imposto il rimedio. Grazie al suo nuovo regolamento, grazie ad uno spirito più sbrigativo, il Consiglio nazionale si è corretto di certi suoi difetti. Esso non ammetterebbe ormai più un discorso di due o tre ore, come se ne ebbero ad udire in altri tempi, nè una discussione generale di due settimane, fosse pure su un argomento dell'importanza della Convenzione del Gottardo. Se le sessioni sono più numerose che non ai tempi dell'on. Sonderegger ciò dipende indubbiamente meno dall'aumento del numero dei deputati che da quello degli oggetti da trattare. Ma è fuori di dubbio, però, che, *coeteris paribus*, il numero dei discorsi cresce con quello dei deputati. Onde coll'aumentare delle sessioni in quantità ed in durata diventa sempre più difficile ai partiti di trovare, fuori dei cittadini che si dedicano specialmente alla politica, degli uomini disposti ad accettare una candidatura alle Camere federali. Eppure una partecipazione importante di questo elemento è sempre una forza per la rappresentanza nazionale, ch'essa mette in contatto immediato con le energie produttrici del paese!

Complicazioni del congegno parlamentare. — Quanto più un parlamento è numeroso e tanto meno i deputati hanno l'occasione di entrare nelle commissioni, d'iniziarsi, cioè, al funzionamento dell'amministrazione e di contribuire alla discussione minuta degli oggetti che sono specialmente di loro competenza. Certo è che si può ovviare a questo inconveniente nominando commissioni più numerose e dando in pari tempo loro una funzione più importante. Questo sistema, ch'è attualmente raccomandato da più parti, è evidentemente razionale. Ma il giorno in cui le commissioni diventano esse stesse dei parlamenti in miniatura, che deliberano sotto lo sguardo della stampa, che pubblicano processi verbali, che distribuiscono rapporti, le deliberazioni del parlamento stesso perdono alquanto del loro valore. Ciò soprattutto in un paese come il nostro in cui il parlamento è considerato come un luogo di discussione e non come un'arena dove i deputati designati dai rispettivi gruppi vengono a gareggiare d'eloquenza.

Questa questione presenta, qui da noi, un aspetto particolare per ciò che qualunque aumento del Consiglio nazionale accentua il divario numerico col Consiglio degli Stati. Fin dal 1904, l'on. Sonderegger lamentava la sproporzione ognor crescente tra il numero dei componenti le due Camere. E d'allora in poi, quello del Consiglio nazionale s'è accresciuto ancora di ben 31 membri. Questa sproporzione non deve crescere all'infinito. Il Consiglio meno numeroso tratta, naturalmente, gli oggetti più rapidamente, onde diventa sempre meno occupato e corre il rischio di perdere, davanti l'opinione pubblica, la situazione di parità che la Costituzione gli conferisce. Questo stato di cose può, inoltre, offrire argomento a progetti i quali, modificando la struttura del Consiglio degli Stati, vulnererebbero il principio dell'eguaglianza dei Cantoni, base di tutto il nostro ordinamento politico.

Mancaza di contatto tra i deputati. — Perchè un parlamento adempia la sua funzione, deve obbedire ad uno spirito collettivo che nasce dalle relazioni personali nell'interno dei gruppi ed anche fuori di essi. Grazie a questo contatto, i concetti che ogni deputato reca con sé evolvono, i contrasti si attenuano mediante una reciproca comprensione e si sviluppa in tal modo un concetto che, superando gli interessi particolari a certe regioni od a certe classi, considera gli interessi del paese nel loro assieme. Quest'opera di avvicinamento e di penetrazione è particolarmente importante in un paese come il nostro, in cui le diversità linguistiche ed etniche si aggiungono a quelle politiche, sociali ed economiche. Essa è necessaria alla formazione di quello spirito di solidarietà che da noi costituisce l'essenza stessa dello spirito nazionale. Ora è evidente che quanto più un parlamento ingrandisce e tanto più diventa difficile ad ogni deputato di prender contatto con una frazione importante dell'assemblea.

Dispersione delle responsabilità. — Questo contatto personale è tanto più prezioso nel regime proporzionale. Già prima della sua introduzione, si lamentava che i deputati rappresentassero talvolta meno gli interessi generali del paese che gli interessi speciali dei loro mandanti. Dopo d'allora, queste critiche si sono ancora più accentuate. I partiti, nell'intento di penetrare in molti ambienti, portano sulle loro liste rappresentanti di diverse categorie d'interessati, ciò che legittima il timore che i deputati eletti sopra una simile piattaforma parlino ed agiscano nel parlamento come rappresentanti di tale o di tal'altro gruppo economico, professionale o sociale. Ci si allontana, pertanto, facilmente da quella norma che il Dubs formulava come segue nella sua opera sul diritto pubblico svizzero: « Du moment où le député entre dans un parlement, il n'est plus considéré comme le représentant de son cercle, mais comme celui de tout le peuple, et il est obligé de faire passer avant tout les intérêts du pays ». Ora, se è vero che il regime elettorale attuale favorisce la tendenza sopra segnalata, vi contribuisce però anche l'aumento del numero dei deputati, perchè quanto più essi sono, esistono maggiori probabilità che interessi particolari trovino la loro espressione.

Per tutti questi motivi, siamo di parere che l'interesse del buon funzionamento delle nostre istituzioni esiga di evitare che il numero dei deputati superi un certo limite. Concludiamo, pertanto, in favore della revisione dell'articolo 72 della Costituzione. Ci rimane da esaminare i vantaggi e gli inconvenienti dei due sistemi tra i quali voi dovrete pronunciarvi.

4. La scelta del sistema.

Se esaminiamo il testo dei due postulati, constatiamo che nessuno dei due dà un'indicazione in cifre dello scopo che si propongono. Certamente, il signor Guntli ha espresso la sua spiccata preferenza per la cifra elettorale di 25,000 abitanti, ma ha riconosciuto che vi erano dei gradi intermedi tra 20,000 e 25,000. Dal canto suo, l'on. Klöti si è pronunciato categoricamente per un numero di 200 deputati, ma non ha escluso altre possibilità se non in considerazione della difficoltà di ottenere dal parlamento una riduzione del numero attuale. Possiamo, dunque, esaminare i due sistemi come tali, lasciando da una parte la questione dei numeri.

Il sistema del numero fisso ha, sull'attuale regime, il vantaggio della stabilità. Quand'anche tale stabilità possa essere soltanto relativa, perchè il numero dei deputati che oggi pare ragionevole non resisterà ad aspirazioni od a bisogni nuovi, esso dispensa dall'adattare, ogni decennio, l'effettivo della rappresentanza nazionale ai risultati del censimento della popolazione. Molti Cantoni, sedotti da questo vantaggio, applicano già ora tale sistema all'elezione dei loro Gran Consigli.

Altri Stati, come la Svezia, la Finlandia si sono parimente messi su questa via.

D'altra parte, l'applicazione non ne è così semplice come parrebbe a prima vista. Tanto per ciò che concerne la riserva in favore dei piccoli Cantoni, quanto per ciò che riguarda l'assegnazione delle frazioni residue, possono entrare in linea di conto diversi sistemi.

Quanto al primo punto, vi sono tre modi di regolarlo:

a) Stabilito che sia il quoziente — cioè la cifra di abitanti che dà diritto ad un deputato — si assegna un deputato ad ogni Cantone o mezzo Cantone che non ha raggiunto detto quoziente. Il resto dei seggi vien ripartito tra gli altri Cantoni sulla base della popolazione totale, fatta deduzione dei Cantoni già serviti.

b) Si assegna un deputato a ciascun Cantone o mezzo Cantone, cioè 25 in tutto. Per ripartire gli altri seggi si può scegliere tra i due sistemi seguenti:

1° fondarsi sulla cifra totale della popolazione;

2° fondarsi sulla cifra della popolazione diminuita della popolazione dei Cantoni che non hanno raggiunto il quoziente, e, per gli altri Cantoni, su una cifra eguale al quoziente.

Dai calcoli eretti sulla cifra di 200 deputati emerge che i risultati del primo e del terzo sistema (a e b, 2) sono identici. L'applicazione del secondo sistema (b, 1) conduce, per contro, a risultati differentissimi e torna considerevolmente di vantaggio ai piccoli Cantoni (Berna perderebbe 4 seggi, Zurigo 2, ecc.). Non pare, d'altronde, che risponda alla logica, e lo eliminiamo senz'altro. Non c'è dunque da scegliere che tra gli altri due sistemi.

Per ciò che concerne i seggi che restano da assegnare dopo la prima ripartizione, siamo d'accordo coll'on. Klöti che il sistema di Hondt, applicato dalla legge sulla rappresentanza proporzionale, deve cedere il passo al sistema più semplice dell'attribuzione alle frazioni residue più forti. L'applicazione non presenta difficoltà alcuna.

Ma un esame particolareggiato ha dimostrato l'impossibilità di regolare questi vari punti nella Costituzione stessa. Occorrerebbe una legge d'esecuzione. Ora, il breve tempo che ci separa dall'elezione del 1931 non consentirebbe di attuare questa legge. Ciò costituisce un serio inconveniente.

Ne esiste inoltre un altro più grave. Attualmente, il Cantone, la cui popolazione è rimasta stabile durante il decennio precedente le elezioni generali, conserva lo stesso numero di deputati, che non vien ridotto se non quando la popolazione sia diminuita oltre un certo limite. Col sistema del numero fisso la cosa è diversa. I Cantoni la cui

popolazione sia notevolmente aumentata toglieranno dei seggi a quelli i quali, in seguito ad una crisi o per altre circostanze indipendenti dalla loro volontà, saranno rimasti stazionari. Quando si tratta di circoli elettorali, come nei Cantoni, la questione non ha grande importanza. Ma essa si presenta in modo diverso per i componenti di una confederazione di Stati. Già l'applicazione del nuovo sistema alle prossime elezioni del 1931 avrebbe per risultato (allegato 2) di far perdere, nei confronti del regime attuale, 1 seggio al Ticino ed 1 seggio a Ginevra. La perdita di un seggio da parte del Cantone di Neuchâtel è dovuta ad una riduzione della cifra assoluta della popolazione, mentre cinque altri Cantoni (Zurigo, Berna, Basilea-Città, Argovia e Vallese) guadagnerebbero un seggio ciascuno. Senza dubbio, questi spostamenti, come quelli che si riprodurrebbero dopo ogni censimento, sono dovuti a modificazioni reali nella ripartizione della popolazione. Sarebbe pertanto sbagliato il vedervi un'ingiustizia. Ma noi temiamo profondamente che i Cantoni che fossero così amputati a vantaggio d'altri, più prosperi, più fortunati, avrebbero l'impressione di essere spogliati da quest'ultimi. Non potremmo mai raccomandare un sistema che farebbe correre il rischio di provocare urti di questo genere, anche se fondati sopra pure ragioni di sentimento. Rifiutandoci di entrare in questa via, obbediamo anche ad una considerazione d'ordine pratico: la resistenza che incontrerebbe il nuovo sistema lo esporrebbe, fatalmente, ad uno scacco.

Crediamo, d'altronde, che in modo generale uno Stato — e soprattutto uno Stato democratico — non debba modificare le basi della rappresentanza nazionale senza ragioni assolutamente imperiose. Ora, noi non vediamo motivi di sorta per rinunciare alla base attuale, che ha fatto le sue prove e che si presta perfettamente ad una riforma: per correggere gli inconvenienti che ne risultano basta elevare la cifra elettorale.

Se consideriamo il regime in vigore in altri paesi ⁽¹⁾, paragonabili al nostro, constatiamo che tale cifra è bassissima. Nel Belgio, la cifra elettorale è di 40,000 abitanti e la Camera conta 186 deputati. Baden ha un deputato ogni 10,000 *votanti*, il Wurtemberg uno per 31,000 abitanti. L'Irlanda si contenta di 153 deputati eletti nella proporzione di 1 per 20,000 ed 1 per 30,000 abitanti. L'Austria conta 165 deputati, il Portogallo 164, la Svezia 230 (cifra fissa), la Finlandia 200 (*idem*). In Jugoslavia la cifra elettorale è di 40,000.

Se elevassimo la nostra cifra elettorale a 25,000 abitanti, resteremmo, dunque, ad un numero di deputati relativamente alto. Riconosciamo però che una riforma la quale riducesse l'effettivo del Con-

1) Vedi Bernhardt, Das parlamentarische Wahlrecht, 1926.

siglio nazionale a 165 membri susciterebbe una grande resistenza. Per queste ragioni abbiamo fatto studiare le conseguenze di un aumento meno considerevole (allegato 2). È fuori di dubbio che se si accettasse la cifra di 22,000 abitanti, la quale ricondurrebbe l'effettivo dell'assemblea a soli 190 deputati, la questione sarebbe regolata per una durata evidentemente troppo breve. Adottando, invece, la cifra di 23,000 abitanti si ridurrebbe il numero dei deputati a 177, vale a dire che la popolazione della Svizzera dovrebbe crescere di un mezzo milione di abitanti prima che la situazione si ripresenti nelle condizioni attuali. È molto difficile prevedere l'epoca alla quale il fatto si produrrà, ma essa è abbastanza lontana perchè una riforma di tale importanza dia soddisfazione a coloro che stimano necessaria una riduzione.

Per questi motivi, vi preghiamo di considerare il postulato Klöti come liquidato dal presente messaggio e di dar corso al postulato Guntli adottando l'allegato disegno di legge.

Gradite, signor Presidente e signori Deputati, i sensi della nostra alta considerazione.

Berna, 2 settembre 1930.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

MUSY.

Il Vicecancelliere: LEIMGRUBER.

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la revisione dell'articolo 72 della Costituzione (base elettorale del Consiglio nazionale). (Del 2 settembre 1930.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1930
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2607
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.09.1930
Date	
Data	
Seite	63-79
Page	
Pagina	
Ref. No	10 149 028

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.