



ad 13.443

Iniziativa parlamentare Egua rappresentanza delle componenti linguistiche in un Consiglio federale composto di nove membri

**Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche
del Consiglio nazionale del 4 febbraio 2016**

Parere del Consiglio federale

del 20 aprile 2016

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) del 4 febbraio 2016¹ concernente l'iniziativa parlamentare 13.443 della CIP-N «Egua rappresentanza delle componenti linguistiche in un Consiglio federale composto di nove membri».

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 aprile 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2016 1115

Parere

1 Situazione iniziale

Il 30 agosto 2013 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha deciso di presentare l'iniziativa parlamentare 13.443 «Equa rappresentanza delle componenti linguistiche in un Consiglio federale composto di nove membri». Dopo l'adesione, il 27 gennaio 2014, da parte della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) alla decisione della CIP-N, quest'ultima ha elaborato un progetto preliminare riguardante due modifiche dell'articolo 175 della Costituzione federale² (Cost.). Il nuovo capoverso 1 prevede che in futuro il Consiglio federale sia composto di nove membri, e non più di sette, mentre il capoverso 4 esprime in maniera più coerente e con una maggiore concordanza tra le diverse versioni linguistiche l'esigenza di una rappresentanza equa delle regioni del Paese e delle regioni linguistiche. Il 4 febbraio 2016 la CIP-N ha approvato il progetto preliminare e invitato il Consiglio federale a esprimere un parere.

2 Parere del Consiglio federale

Alla stregua della CIP-N, il Consiglio federale sostiene senza riserve il principio sancito dall'articolo 175 capoverso 4 secondo cui nella composizione del Governo le regioni del Paese e quelle linguistiche devono essere adeguatamente rappresentate. È di fondamentale importanza per il nostro Paese che il Governo rispecchi la varietà del nostro Stato federalista. Ciononostante, il Consiglio federale respinge l'estensione del Collegio governativo a nove membri, proposta dalla CIP-N.

2.1 Articolo 175 capoverso 1 Cost.

La CIP-N propone di aumentare da sette a nove il numero dei consiglieri federali previsto dall'articolo 175 capoverso 1 Cost. Pur avendo soprattutto l'obiettivo di rappresentare meglio la pluralità linguistica e regionale nel Governo, secondo la Commissione un maggior numero di consiglieri federali presenta anche altri vantaggi: una migliore ripartizione dell'onere lavorativo, una maggiore assunzione di compiti da parte dei membri del Governo invece che da parte degli impiegati dell'Amministrazione e un'organizzazione più efficiente a livello dipartimentale.

Il Consiglio federale respinge le modifiche proposte per i motivi esposti di seguito.

2.1.1 L'Assemblea federale è responsabile di una composizione del Consiglio federale che tenga conto della pluralità linguistica e regionale

L'Assemblea federale elegge i membri del Consiglio federale (art. 168 cpv. 1 Cost.). Vota senza istruzioni, il che vale anche per le elezioni (art. 161 cpv. 1 Cost.). Il principio costituzionale vigente che promuove un'equa rappresentanza delle regioni del Paese e delle sue lingue è rivolto soprattutto all'Assemblea federale in quanto organo elettivo del Consiglio federale. Nell'elezione dei membri del Consiglio federale, le Camere hanno l'obbligo di tenere equamente conto delle differenze linguistiche e regionali del Paese. Tale obbligo è previsto dal diritto vigente con un Consiglio federale composto di sette membri (art. 175 cpv. 1 Cost.). Non vi sono ostacoli giuridici che potrebbero impedire all'Assemblea federale di assumersi le proprie responsabilità. L'elezione in Consiglio federale di un rappresentante di una determinata regione linguistica o regione del Paese dipende quindi in ultima analisi dall'esercizio del diritto di voto di ogni singolo membro dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 175 capoverso 4 Cost.

2.1.2 Per rappresentare la pluralità non occorre un numero maggiore di consiglieri federali

Secondo il Consiglio federale non è necessario aumentare da sette a nove il numero dei membri del Governo per migliorare la rappresentanza della molteplicità linguistica e regionale. Anche se forse si aumentasse la probabilità che le regioni linguistiche nettamente minoritarie, come quella italiana o romancia, fossero più frequentemente rappresentate nel Consiglio federale rispetto a oggi, una loro presenza regolare non sarebbe garantita. Nella prassi, l'elezione dei membri del Consiglio federale da parte dell'Assemblea federale dipende da una serie di fattori e criteri la cui importanza varia a seconda della situazione del Paese e della costellazione politica. Occorre inoltre pensare che un aumento dei membri del Governo tende a ridurre l'importanza dei singoli consiglieri federali.

2.1.3 Nella prassi la pluralità è ben rappresentata

Considerando la composizione del Consiglio federale dal 1848 ad oggi si evince nel complesso che l'Assemblea federale ha tenuto conto del criterio dell'equa rappresentanza regionale e linguistica nell'eleggere i consiglieri federali, mostrando in particolare grande sensibilità nei confronti delle regioni francofone e italofone. Nel periodo che va dalla fondazione dello Stato federale a oggi, fatta eccezione per un lieve scostamento riferito al romancio, non è riscontrabile una sottorappresentanza rispetto alla popolazione totale delle singole componenti linguistiche nel Consiglio federale: a periodi di sottorappresentanza sono seguiti periodi di sovrarappresentanza. Ci sono stati periodi in cui il Consiglio federale comprendeva cinque membri svizzero tedeschi e due membri svizzero francesi; altri in cui vi erano quattro membri svizzero-tedeschi, due svizzero-francesi e un ticinese. A volte il Consiglio fede-

rale era composto da quattro rappresentanti della regione germanofona e da tre di quella francofona, come d'altronde anche attualmente. In occasione del rinnovo integrale del Consiglio federale avvenuto il 9 dicembre 2015, per un seggio rimasto vacante a causa di una dimissione, si sono presentati candidati delle regioni linguistiche tedesca, francese e italiana. Accanto all'indirizzo politico e, da poco più di tre decenni, al sesso, la regione linguistica e la regione di provenienza sono i criteri più importanti per l'elezione dei consiglieri federali. D'altronde tali criteri erano importanti anche prima dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2000, dell'articolo 175 capoverso 4 Cost. Nella prassi, l'equa rappresentanza delle regioni del Paese e di quelle linguistiche nel Consiglio federale è garantita. Da questo punto di vista non è pertanto necessario un aumento del numero dei consiglieri federali.

2.1.4 Un aumento del numero di consiglieri federali appare problematico per ragioni strutturali

La rappresentanza della molteplicità non può essere l'unico criterio su cui si fonda l'organizzazione del Collegio governativo. La sua struttura e le sue dimensioni vanno stabilite innanzitutto in modo tale da permettere di affrontare nel miglior modo possibile i compiti governativi. L'aumento del numero dei consiglieri federali da sette a nove sottoporrebbe a maggiori pressioni il principio della collegialità. L'onere amministrativo aumenterebbe poiché vi sarebbe un maggior bisogno di coordinamento interdipartimentale e un aumento del dipartimentalismo. Il Consiglio federale ha illustrato questi argomenti contrari all'aumento del Collegio governativo a nove membri nel messaggio del 19 dicembre 2001³ concernente la riforma della direzione dello Stato. Invece dell'aumento del numero di consiglieri federali, in tale messaggio il Consiglio federale proponeva un Governo a due cerchi con ministri delegati.

2.1.5 L'aumento del numero di consiglieri federali non ha mai riscosso finora il consenso della maggioranza

Finora nessuna proposta volta ad aumentare il numero di consiglieri federali ha trovato il consenso della maggioranza. Già alla fine del XIX secolo e all'inizio del XX il Consiglio federale si disse contrario a un aumento dei suoi membri. Nel 1900 e nel 1942 due iniziative popolari che proponevano l'elezione da parte del Popolo di un Consiglio federale composto di nove membri furono nettamente respinte. Nella votazione in seguito a referendum del 1996 è stato respinto un progetto di legge che, pur non prevedendo un aumento dei consiglieri federali, intendeva rafforzare indirettamente il Governo grazie alla figura di due o tre nuovi segretari di Stato che avrebbero dovuto sostenere i capidipartimento nei loro compiti di direzione. Nell'ambito dei lavori relativi al messaggio del 2001 concernente la riforma della direzione dello Stato, il Consiglio federale ha rifiutato la variante di un Governo a nove membri con il rafforzamento del ruolo del presidente della Confederazione, viste le reazioni

³ FF 2002 1895

controverse suscitate dalla proposta in sede di consultazione. Nel dibattito parlamentare sulla riforma della direzione dello Stato, il 4 marzo 2003 il Consiglio degli Stati si è espresso a favore di un Consiglio federale composto di nove membri. Il Consiglio nazionale ha tuttavia respinto questo modello rinviandolo nel marzo 2004 al Consiglio federale. Il Consiglio degli Stati lo ha seguito nel giugno 2004. Con decisioni del 10 settembre 2012 (Consiglio nazionale) e del 27 novembre 2012 (Consiglio degli Stati) sono stati liquidati i punti ancora in sospeso della riforma della direzione dello Stato ed è pertanto diventata priva di oggetto la decisione del 2003 del Consiglio degli Stati relativa all'aumento del numero dei consiglieri federali. Infine, il Consiglio federale constata che nella consultazione sul presente progetto preliminare, svolta dalla CIP-N nella primavera 2015, una netta maggioranza dei partecipanti, in particolare anche dei Cantoni e dei partiti, si è detta contraria a un aumento del numero dei consiglieri federali.

2.2 Articolo 175 capoverso 4 Cost.

La CIP-N propone di riformulare l'articolo 175 capoverso 4 Cost. sotto il profilo linguistico coordinando meglio il tenore delle tre versioni. Nella versione tedesca va ripreso il verbo delle versioni francese e italiana al fine di esprimere meglio il carattere vincolante della disposizione. Per contro i termini «Landesgegenden» e «Sprachregionen» vanno trasposti in modo più preciso nelle altre due versioni. Il Consiglio federale non si oppone in linea di massima a un tenore equivalente delle tre versioni linguistiche, ma si chiede se sia opportuno procedere a una modifica della Costituzione federale con il solo scopo di adeguare le tre versioni linguistiche.

3 Conclusioni

Il Consiglio federale respinge la modifica dell'articolo 175 capoverso 1 Cost., che propone di aumentare da sette a nove il numero dei consiglieri federali. Anche con il diritto vigente l'Assemblea federale è tenuta ad eleggere in Consiglio federale rappresentanti delle diverse regioni del Paese e delle componenti linguistiche. Non vi sono ostacoli giuridici e la prassi mostra che l'Assemblea generale tiene conto in generale dell'esigenza di una rappresentanza adeguata delle regioni del Paese e delle componenti linguistiche. L'aumento del numero di consiglieri federali non convince anche per motivi strutturali (maggior bisogno di coordinamento tra i dipartimenti, maggior dipartimentalismo). Inoltre, finora nessuno dei tentativi volti a ingrandire il Governo è stato coronato da successo. Il Consiglio federale non si oppone invece al proposto adeguamento delle tre versioni linguistiche dell'articolo 175 capoverso 4 Cost.

4 Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di respingere l'aumento del Consiglio federale da sette a nove membri proposto dalla CIP-N (modifica dell'art. 175 cpv. 1 Cost.).

