

Il dibattito Stranieri e istituzioni

ANJA GIUDICI*
NENAD STOJANOVIC**

I seggi al Consiglio nazionale variano a seconda della popolazione dei singoli cantoni: Zurigo per esempio ne ha 34, il Ticino otto e Uri solo uno. Nel 2007 il parlamento federale ha deciso però di non utilizzare più, quale base di calcolo, i censimenti decennali della popolazione. A partire dalla legislatura 2015-2019 la ripartizione si farà in base ai dati dei registri comunali. Una decisione puramente tecnica? Per niente: se la ripartizione dei seggi per le elezioni del 2003 si fosse basata sui registri comunali e non sui risultati del censimento del 2000, il Ticino e il Vallese si sarebbero visti attribuire entrambi un seggio in più, a scapito dei cantoni Vaud e Zurigo. Tuttavia, a influire sul risultato finale non è solo la scelta della banca dati alla base del calcolo di ripartizione, ma anche quella delle categorie di persone rilevanti per la distribuzione. Per capire come la soluzione odierna sia stata scelta e perché viene sempre di nuovo messa in discussione, bisogna muovere lo sguardo oltre le frontiere e arretrare nel tempo.

Gli schiavi

Nell'estate del 1787, passati undici anni dall'indipendenza dal Regno Unito, 55 delegati degli Stati americani si trovano a Philadelphia per discutere della Costituzione degli Stati Uniti d'America. Parecchie questioni sono estremamente controverse e fonte di aspri litigi fra i delegati del nord e quelli del sud. Fra esse troviamo la questione degli schiavi: Bisogna tenerne conto nel calcolo che stabilisce il numero di seggi per ogni Stato nella camera bassa del Parlamento federale, la Camera dei rappresentanti? I rappresentanti del nord degli Stati Uniti si oppongono all'inclusione degli schiavi nella popolazione rilevante, quelli del sud si schierano invece a favore di questa soluzione. In gioco ci sono solo interessi di parte e non la visione più generale sulla schiavitù in quanto tale: gli Stati del sud, dove vive la maggior parte degli schiavi, vogliono ottenere più seggi e quindi più potere nella prima camera del Parlamento. In conclusione vince la soluzione proposta da James Madison, che entrerà nella storia come "compromesso dei tre quinti" (three-fifths compromise): ogni schiavo conterà 3/5 di una persona libera.

La Costituzione

È risaputo che nel 1848 i rappresentanti dei Cantoni svizzeri che lavoravano sul nuovo patto federale scelsero proprio la Costituzione americana come fonte d'ispirazione. Si copiò il sistema bicamerale e soprattutto il principio di riservare due seggi a ogni Cantone nel Consiglio degli Stati. Si pose loro, però, anche la questione del metodo di calcolo per ripartire i seggi al Consiglio nazionale. Bisognava tenere conto degli stranieri? La risposta fu positiva e in questo caso non si copiò il modello americano: ogni cittadino straniero andava contato come un cittadino svizzero. Concretamente la soluzione fu la seguente: per ogni 20.000 persone della popolazione totale si sarebbe nominato un rappresentante scelto dal popolo svizzero. Per diventare consigliere nazionale, quindi, bisognava far parte della popolazione con diritto di voto (uomo, svizzero e maggiorenne), ma ogni singolo consigliere rappresentava 20mila persone comprese donne, bambini e stranieri. Mentre per non far crescere il Parlamento all'infinito nel 1962 venne deciso un tetto massimo di 200



Distribuzione dei seggi del Consiglio nazionale rispetto allo status quo (2003-2015)

	Status quo	Dal 2015	V1	V2	V3	V4
Argovia	15	+1	+1	+1	=	=
Appenzello Esterno	1	=	+1	=	=	=
Basilea Città	5	=	-1	=	=	-1
Berna	26	-1	+2	-1	-2	-2
Friburgo	7	=	+1	=	=	=
Ginevra	11	=	-2	=	+2	+1
Lucerna	10	=	=	=	-1	-1
Neuchâtel	5	-1	-1	1	-1	=
Soletta	7	-1	=	-1	-1	-1
TICINO	8	=	=	=	+2	+2
Vaud	18	=	-2	=	=	=
Vallese	7	+1	+1	+1	+1	+1
Zurigo	34	+1	=	+1	=	=



DISTRIBUZIONE DEI SEGGI DEL CONSIGLIO NAZIONALE

Legenda
La colonna "Status quo" e colonna "Dal 2015" - usate come modello per il calcolo di base - registrano i criteri odierni, che tengono conto della popolazione residente permanente (svizzera e straniera, inclusi diplomatici e richiedenti l'asilo con un periodo di residenza superiore ai 12 mesi).
Variante 1 - Con solo la popolazione residente svizzera (proposta dei granconsiglieri Udc a Berna, Soletta e Appenzello Esterno).
Variante 2 - Esclude i richiedenti l'asilo (mozione consigliere nazionale Müri, Udc).
Variante 3 - Include i lavoratori frontalieri (mozione granconsiglieri ticinesi).
Variante 4 - Con frontalieri ma senza diplomatici (mozione granconsiglieri ticinesi).

fonte: Ufficio federale di statistica

DUE POLTRONE IN PIÙ A BERNA CON I FRONTALIERI

Nelle scorse settimane il Consiglio federale ha deciso la nuova ripartizione dei seggi del Consiglio nazionale fra i Cantoni per le elezioni del 2015.

In apparenza non è cambiato un granché; solo tre cantoni (Berna, Neuchâtel, Soletta) hanno perso un seggio, mentre altrettanti (Argovia, Vallese, Zurigo) lo hanno guadagnato.

Ma la questione è ben più complessa. C'è chi propone di escludere gli stranieri dal relativo calcolo, mentre se si aggiungessero i frontalieri il Ticino passerebbe da 8 a 10 seggi.

consiglieri, il principio di distribuzione dei seggi non è mai stato modificato. La Costituzione federale in vigore indica che è il popolo ad eleggere il Consiglio nazionale, mentre la ripartizione fra i Cantoni è calcolata in base alla loro popolazione. La definizione giuridica di popolo sembra oggi chiara, ma per definire il termine popolazione serve un po' di pazienza. In primo luogo va presa in considerazione l'Ordinanza sui diritti politici, che precisa il termine "popolazione" con gli attributi "residente permanente". La definizione di questo complesso è a sua volta indicata nell'Ordinanza sul censimento: fanno parte della popolazione residente permanente gli svizzeri residenti nel Paese, come anche i cittadini stranieri con un periodo di dimora in Svizzera superiore ai 12 mesi (compresi i richiedenti l'asilo, se residenti nel Paese per più di 12 mesi). Le residenze secondarie non contano: se il pensionato lucernese che vive in Ticino

indica il canton Lucerna come domicilio, farà parte solo della popolazione lucernese, non di quella ticinese.

Tentativi di modifica

Questo intreccio di definizioni, sparse in diverse leggi e ordinanze, fa sì che il Consiglio federale abbia il potere di cambiare definizioni cruciali per il calcolo della ripartizione. Questo principio è stato più volte messo in discussione. Nella stessa direzione spingono le mozioni proposte al Parlamento federale nel 1881, 1903, 1930, 1950, 1962 e nel 2013. L'idea era ed è di togliere porzioni più o meno grandi della popolazione straniera dalla popolazione che conta per la ripartizione. In tutti i casi furono soprattutto i rappresentanti dei Cantoni urbani a combattere le proposte di modifica della Costituzione, dato che con un'accettazione del nuovo principio avrebbero

perso diversi rappresentanti. I loro argomenti si basavano innanzitutto sul principio di rappresentanza: il Parlamento deve legiferare su tutto il territorio e quindi rappresentare la popolazione intera. I deputati favorevoli, invece, indicavano che la democrazia svizzera doveva ispirarsi il più possibile al modello della "Landsgemeinde", quindi solo persone con il diritto di voto avrebbero dovuto figurare nel calcolo di ripartizione. Nel 1903 gli svizzeri furono addirittura chiamati a votare sulla questione, ma rigettarono la modifica con una maggioranza netta. Solo in alcuni cantoni cattolici (Friburgo, Obvaldo, Nidvaldo e Uri) si votò a favore. In una direzione opposta mira la proposta inoltrata lo scorso giugno al Gran Consiglio ticinese. L'idea qui non è di omettere gli stranieri, ma di includere anche i frontalieri nel calcolo. In effetti questi (al contrario, per esempio, dei diplomatici oggi calcolati) pagano le imposte in Svizzera e usufruiscono delle infrastrutture del Paese (strada, ferrovia, ospedali, scuole). Secondo questo modello il Ticino avrebbe diritto non a otto, bensì a dieci consiglieri nazionali.

Il confronto

Analizzando, quindi, i dibattiti nel corso della storia svizzera traspaiono due tipi di argomenti. Da una parte quelli pragmatici: quale Cantone riceve più o meno seggi secondo quale sistema? La tabella in alto presenta una risposta a questa domanda, mostrando le conseguenze delle varie basi di calcolo sulla distribuzione dei seggi. D'altra parte c'è una discussione di principio, legata a questioni normative. Quali principi democratici devono regolare la rappresentanza dei circondari elettorali in Parlamento, quando un Paese è formato da persone mobili, che nella loro vita di tutti i giorni oltrepassano spesso confini cantonali e federali? Magari il compromesso americano "dei tre quinti" del 1787 potrebbe servire quale fonte di ispirazione.

*Anja Giudici è collaboratrice scientifica all'Istituto di scienze dell'educazione dell'Università di Zurigo.

**Nenad Stojanovic è ricercatore al Centro studi sulla democrazia di Aarau e docente di Scienze politiche all'Università di Zurigo.

In autunno



Lo speciale del "Caffè" sul mondo dell'alimentazione. 80 mila copie di spazio per i professionisti del settore.