

Nenad Stojanović*
Via Cantonale
6978 Gandria

Commissione delle istituzioni politiche
Assemblea federale della Confederazione svizzera
3003 Berna

Aarau e Lucerna, 3 luglio 2015

Procedura di consultazione su 13.443 n Iv. Pa. della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N). Equa rappresentanza delle componenti linguistiche in un Consiglio federale composto di nove membri.

Gentili signore e signori,

è con grande piacere che vi inoltro questa **presa di posizione** nel contesto della procedura di consultazione sull'iniziativa parlamentare 13.443 della CIP-N. Questo è il **riassunto**:

Si sostiene l'aumento del numero di consiglieri federali da 7 a 9. Questa misura accrescerebbe le probabilità, senza fornire garanzie, che l'Esecutivo diventi più rappresentativo della pluralità linguistica e geografica della Svizzera.

Si propone l'abrogazione dell'attuale capoverso 4. Questa norma era nata sotto una cattiva stella, con l'unico scopo di far sì che Popolo e Cantoni accettassero l'abolizione della «clausola cantonale» nella votazione del 7 febbraio 1999. Essa contiene errori di traduzione grossolani (seppure voluti) e ha quindi un tenore diverso nelle quattro lingue nazionali. In particolare, lascia intendere agli italo-foni e ai franco-foni che si tratti di una clausola vincolante per quanto riguarda la presenza delle minoranze linguistiche nel Governo federale.

La modifica del capoverso 4, così come formulata dalla maggioranza CIP-N, risolve alcuni problemi di terminologia, ma in ultima analisi rafforza ulteriormente l'impressione che si tratti di una norma vincolante. Essa crea perciò false aspettative, soprattutto nella Svizzera italiana. Si propone quindi di non accettarla.

Se la proposta di abrogare il capoverso 4 non venisse accolta, si sostiene la formulazione suggerita da una minoranza CIP-N, suggerendo tuttavia una traduzione diversa delle espressioni «darauf achten» e «angemessen», nonché la rinuncia al verbo «vertreten».

* L'autore (Dr. phil.) è Senior Research Fellow presso Zentrum für Demokratie Aarau e SNF Ambizione-Stipendiat all'Università di Lucerna. È inoltre docente (*chargé de cours / Lehrbeauftragter*) di scienza politica alle università di Ginevra, Losanna, Lucerna, Zurigo e ETHZ. Nella presente presa di posizione esprime la propria opinione.

1. Premessa

Chi scrive non fa parte dei destinatari formali della procedura di consultazione. Ciononostante, sono diversi anni che in qualità di giornalista a Palazzo federale (2000–2002), deputato al Gran Consiglio del Cantone Ticino (2007–2013), ma soprattutto come politologo e ricercatore (dal 2004), segue da vicino, e con uno sguardo critico sull'attuale art. 175 cpv. 4 Cost., la questione della composizione linguistica e regionale del Consiglio federale (CF). In particolare:

- lettera a Verio Pini, l'allora responsabile della divisione italiana dei Servizi linguistici centrali, Cancelleria federale, 16.3.2005;
- articolo nella *Neue Zürcher Zeitung*, che metteva in evidenza le discordanze linguistiche nell'art. 175 cpv. 4 Cost., 18.5.2005;¹
- lettera all'ex vicecancelliere della Confederazione Achille Casanova, 2005/2006;
- lettera a Alexander Schneebeili, Segretariato della Commissione di redazione, Servizi del Parlamento, 6.1.2011;
- formulazione della bozza dell'iniziativa 12.307 del Canton Ticino sulla clausola regionale, 30.11.2011;
- audizione davanti alla CIP-N, insieme alla consigliera di Stato del Canton Ticino Laura Sadis, per presentare l'iniziativa 12.307 del Canton Ticino, 21.6.2012;
- diversi saggi nelle riviste scientifiche e articoli d'opinione nei principali giornali svizzeri sulla composizione linguistica e regionale del CF.

Alla luce di questi lavori, è stato ritenuto utile formulare alcune considerazioni nel contesto della presente procedura di consultazione.

2. L'aumento del numero di consiglieri federali

Si condivide senza riserve la prima parte della riforma – l'aumento del numero di consiglieri federali da 7 a 9 –, se l'obiettivo è quello di avere in futuro un CF più rappresentativo (nel senso puramente «descrittivo» del concetto di rappresentanza; cfr. § 4.1 qui sotto) delle lingue e regioni svizzere.

È innegabile infatti che aumentando il numero di membri del CF cresca anche la *probabilità* che il Governo rifletta meglio la pluralità linguistica e regionale (ma anche partitica, religiosa, del genere, della città e della campagna ecc.) della Svizzera.

¹ «[...] Erst der neue, seit 1999 geltende Verfassungsartikel (Art. 175 Ab. 4 BV) über die Zusammensetzung des Bundesrates schafft Verwirrung, indem er in den französischen und italienischen Fassungen vorsieht, dass alle Sprachgemeinschaften im Bundesrat ständig vertreten sein müssen [...]. Dass es sich um eine unverbindliche, eher symbolische Empfehlung handelt, die ursprünglich als Ersatz für die Abschaffung der alten Kantonsklausel entstanden ist, ist nur der deutschen Version zu entnehmen [...]. Es geht nicht um einen Übersetzungsfehler, sondern um eine politische Entscheidung. Das ist zu bedauern, weil unklare Regeln von so grosser staatspolitischer Bedeutung falsche Erwartungen und Frustrationen bei den Sprach- und Regionalminderheiten wecken können. Davon ist vor allem die italienische Schweiz betroffen, die im Gegensatz zur Westschweiz keinen ständigen Vertreter im Bundesrat hat. [...]» (N. Stojanović, «Quoten oder Chancengleichheit? Repräsentanz Italienischsprachiger Schweizer beim Bund», *Neue Zürcher Zeitung*, 18.5.2005).

Nel suo *Progetto preliminare e rapporto esplicativo*, del 26 marzo 2015, la CIP-N fa bene a sottolineare che già nel 1848 la decisione di avere un CF di 7 membri – invece di 5, come era stato inizialmente proposto –, era motivata proprio dal desiderio di rendere l'Esecutivo più equilibrato dal punto di vista geografico (e di riflesso anche linguistico e religioso). Lo rileva bene anche il politologo Leonhard Neidhart:

Als im Jahre 1848 zu erwarten war, dass sich die grossen Kantone wiederum wie in alten Staatenbund die fünf geplanten Bundesratssitze repartieren würden, erhöhte der Verfassungsgesetzgeber die Sitzzahl auf sieben und legte diese in der Verfassung ausdrücklich fest. Aus dem gleichen Willen heraus stammt die Bestimmung in Artikel 84 BV, worin es heisst, dass in den Bundesrat «nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden darf». Gleichwohl haben die grossen Kantone Zürich, Bern und die Waadt ihren Anspruch auf einen ständigen Bundesratssitz seit der Bundesstaatsgründung mit grossem Erfolg behaupten können.²

→ *L'idea di portare il CF a 9 membri risponde alla medesima logica ed è quindi in sintonia con la storia costituzionale svizzera. Pertanto, essa va appoggiata.*

3. Pari opportunità per i candidati italofoeni

Non c'è bisogno di nascondere. Al giorno d'oggi il principale problema relativo alla rappresentanza di lingue e regioni in CF riguarda l'assenza di un/a consigliere/a federale proveniente dalla Svizzera italiana. Anche se dal punto di vista complessivo, dal 1848 ad oggi, e considerando il loro peso demografico, gli italofoeni siano stati tutto sommato bene rappresentati (cfr. Tabella 1), ci sono almeno due fattori strutturali che fanno sì che la loro elezione sia diventata particolarmente difficile dopo il 1999, l'anno in cui l'ultimo consigliere federale di lingua italiana, Flavio Cotti, lasciò il Governo (in data 30 aprile 1999):

- l'abbandono della clausola cantonale nella votazione popolare del 7 febbraio 1999;
- la fine della «formula magica» nel 2003, ossia il fatto che sempre più partiti siano rappresentati da una sola persona in CF e che in questi casi i partiti tendono a farsi rappresentare da qualcuno proveniente dal gruppo linguistico maggioritario.

Questi due fattori spiegano perché i candidati italofoeni al CF, *ceteris paribus*, di fatto non godono delle stesse chance rispetto ai candidati di lingua tedesca e francese.³

Per risolvere il problema dell'assenza di italofoeni il Canton Ticino non ha mai chiesto l'introduzione di un seggio riservato (quota), bensì dei meccanismi che aumentino le *probabilità* che un italofono possa essere eletto:

² Neidhart, L. (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Berna: Francke Verlag.

³ Per una spiegazione di questa tesi, cfr. Stojanović, N. (2015), «Rappresentanza delle minoranze nell'esecutivo e democrazia consociativa: l'assenza della minoranza di lingua italiana nel Governo federale svizzero», *Quaderni di Scienza Politica*, Vol. 22, gennaio.

- l'aumento del numero di consiglieri federali a 9 (cfr. iniziative cantonali ticinesi 10.321 e 12.307);
- l'introduzione di una «clausola regionale» vincolante, analoga alla vecchia clausola cantonale, ma più aperta e flessibile, perché intesa a fissare solo un tetto massimo di consiglieri federali per ognuna delle sette regioni geografiche del Paese (cfr. iniziativa cantonale ticinese 12.307).

Le due iniziative cantonali sono state respinte dal Parlamento, anche se con un margine relativamente ristretto. Si constata tuttavia che con la sua iniziativa parlamentare la CIP-N ripropone la prima opzione.

→ *L'aumento del numero di consiglieri federali da 7 a 9 permetterebbe di attenuare il problema dell'assenza degli italofoeni in Governo, un problema presente dal 1999.*

4. La pseudo clausola regionale e linguistica (art. 175 cpv. 4 Cost.)

Se l'aumento del numero di consiglieri federali è un obiettivo condiviso, riguardo alla seconda componente della riforma preconizzata dalla CIP-N – la modifica del capoverso 4 dell'art. 175 Cost. (in seguito del testo: «capoverso 4») – la questione si pone in altri termini.

In effetti, nella presente presa di posizione si esprime un giudizio severo sul capoverso 4: nella sua forma attuale (nelle quattro lingue nazionali) si tratta di un articolo costituzionale puramente declamatorio, sostanzialmente inutile e pieno di contraddizioni. Anche se la nuova proposta della maggioranza CIP-N permette di risolvere alcuni problemi, il giudizio complessivo a suo riguardo non cambia.

4.1. Risultato di una scelta tattica

Perché è stato introdotto il capoverso 4? L'analisi dei verbali delle commissioni e dei due Consigli del 1998 dimostra come il capoverso 4 fu elaborato e successivamente adottato in seno al Consiglio degli Stati quasi esclusivamente per motivi di *tattica politica*. L'obiettivo principale, se non unico, della maggioranza dei parlamentari era di abolire la clausola cantonale. Si temeva però che in votazione popolare i cittadini e le cittadine avrebbero respinto la modifica, per paura che in futuro il CF non rispecchiasse più gli equilibri regionali e linguistici del Paese.

Certo, vennero apportate anche altre motivazioni – significato simbolico, legittimità delle istituzioni agli occhi delle minoranze ecc. –, ma il vero motivo era legato alla tattica politica. Questa tesi è confermata da diversi interventi al dibattito parlamentare, pronunciati da attori politici assai influenti a quell'epoca. Ecco qualche esempio:

Ich gebe zu, **ich war am Anfang der Diskussion um die Kantonsklausel für eine Hardliner-Lösung: ersatzlose Streichung**, Tabula rasa machen. Ich war für eine

Radikallösung und gegen einen staatspolitischen Lockerungskompromiss. Die letzte Debatte in diesem Rat wie auch in der Kommission und auch das Bewusstsein, dass es zu einer Streichung oder Veränderung – was wir auch immer tun – der Kantonsklausel **schlussendlich die Mehrheit von Volk und Ständen braucht**, hat mich einer Vernunftlösung zustimmen lassen. [...] Deshalb möchte ich Sie bitten, **aus staats- und abstimmungspolitischer Vernunft** einer Vernunftlösung zuzustimmen. Wenn wir **an die Romandie und das Ständemehr denken**, gebietet die Staatsräson [...] den verschiedenen Sprachregionen und Landesgegenden, die unser Land ausmachen und derer wir uns rühmen, einen Berücksichtigungsgarantieschein bei Bundesratswahlen auszustellen. (Rolf Büttiker, PLR/SO, dibattito al Consiglio degli Stati su 93.452, 28.9.1998, BO E)

Daher glaube ich, dass es **weise** ist, wenn Ihr Rat heute die Kantonsklausel **nicht ersatzlos** streicht. Wir müssen ja alles, was wir hier tun, auch **im Hinblick auf die notwendige Volks- und Ständeabstimmung** überlegen. [...] Sie wissen: Im letzten Jahrhundert kam es sehr oft zu einem **Zusammenschluss der welschen Kantone mit den kleinen Kantonen der deutschen Schweiz**. (Arnold Koller, consigliere federale, dibattito al Consiglio degli Stati su 93.452, 28.9.1998, BO E).

Questo significa che il *vero* motivo per introdurre il capoverso 4 *non* era il timore che senza questa (pseudo) regola formale il Parlamento non sarebbe stato in grado di vegliare sugli equilibri del Paese. Si leggano, a tal proposito, le considerazioni seguenti:

L'Assemblée fédérale veillera d'ailleurs, **sans y être tenue par une disposition formelle**, à ce que les membres du Conseil fédéral représentent divers cantons, comme elle veille, sans qu'aucune prescription ne l'exige, à ce que les différentes régions linguistiques soient représentées. (93.452, Rapporto CIP-N del 28.10.1993, p. 567).

[...] die bisherigen Ersatzwahlen in den Bundesrat geradezu exemplarisch zeigen, dass **Rücksicht auf die sprachlichen Minderheiten, auf die Regionen**, ja sogar auf den Parteienproporz genommen werde – auch **ohne eine entsprechende Wunschformulierung** in der Verfassung. (Oscar Fritschi, relatore CIP-N, PLR/ZH, dibattito al Consiglio nazionale su 93.452, 6.10.1998, BO N)

È una tesi ben conosciuta nella scienza politica svizzera: la «spada di Damocle» della democrazia diretta esercita una pressione molto forte sul lavoro dei parlamentari e costituisce per loro un incentivo alla ricerca di compromessi, allo scopo di evitare la sconfitta in una votazione popolare (cfr. Neidhart, *op.cit.*). Tuttavia, occorre imparare dagli errori commessi in passato.

Purtroppo un errore simile sta per ripetersi, poiché anche oggi i fautori del passaggio a un CF di 9 membri temono un abbandono del capoverso 4. Nel *Progetto preliminare e rapporto esplicativo* della CIP-N si afferma infatti che la CIP-N è «cosciente» che l'attuale formulazione *tedesca* del capoverso 4 «esprime forse meglio l'intenzione del Costituente», dato che invita il Parlamento «a tenere seriamente e costantemente conto» della rappresentanza regionale e linguistica. Ciononostante, la maggioranza CIP-N *si oppone a un adattamento delle versioni francese e italiana* alla versione tedesca. Questo perché teme che una tale mossa possa essere «male interpretata»; che possa indurre la «falsa impressione che

bisogna accordare meno importanza alla rappresentanza delle diverse regioni del Paese e delle regioni linguistiche».

Il rapporto esplicativo non precisa *chi* potrebbe interpretare male un adattamento del capoverso 4; adattamento che sarebbe necessario per esprimere quella che è la *vera* intenzione del Costituente. Se partiamo dal presupposto che il Parlamento sia cosciente delle sue vere intenzioni, a livello decisionale ci rimane solo il Popolo, in quanto istanza capace di interpretare male un tale adattamento. Si presume, inoltre, che la CIP-N tema che soprattutto le minoranze linguistiche e regionali possano non gradire un tale adattamento del capoverso 4.

Questa interpretazione della realtà, nonché l'anticipazione della possibile reazione del Popolo, non convincono. Per le minoranze linguistiche e regionali – e più in generale per tutti coloro che vorrebbero un CF più equilibrato dal punto di vista linguistico e regionale – il principale motivo per votare a favore di una riforma è l'aumento del CF a 9. Non sarà difficile, durante la campagna di votazione, convincere i votanti che né l'attuale capoverso 4 né la nuova versione proposta dalla CIP-N consentono alle minoranze regionali e linguistiche di essere *meglio* rappresentate di quanto lo fossero state prima del 1999. Basta d'altronde dare uno sguardo alla tabella seguente.

Tabella 1: Consiglieri federali per lingua e regione, con e senza clausola cantonale

			Con clausola cantonale		Senza clausola cantonale		
			21.11.1848 – 30.4.1999		1.5.1999 – 3.7.2015		
	Popolazione		Giorni complessivi in Consiglio federale				
Lingue	1860 (%)	2000 (%)	(n)	(%)	(n)	(%)	
Tedesco	69.5	72.5	257'160	67.1	28'257.5	68.3	↗
Francese	23.4	21.0	94'850	24.8	13'142.5	31.7	↗
Italiano	5.4	4.3	28'586	7.5	0.0	0.0	↘
Romancio	1.7	0.6	2'398	0.6	0.0	0.0	↘
<i>Totale</i>	<i>100.0</i>	<i>98.4</i>	<i>382'994</i>	<i>100.0</i>	<i>41'400.0</i>	<i>100.0</i>	
Regioni	1850 (%)	2013 (%)					
Regione del Lemano	13.9	16.7	63'474	16.6	8'467	20.5	↗
Espace Mittelland	29.5	24.1	104'944	27.4	13'016	31.4	↗
Svizzera nordoccidentale	11.5	13.4	39'640	10.4	3'228	7.8	↘
Zurigo	10.6	17.2	52'281	13.7	8'039	19.4	↗
Svizzera orientale	19.8	14.3	57'068	14.9	6'943	16.8	↗
Svizzera centrale	10.0	10.2	36'992	9.7	1'707	4.1	↘
Ticino	4.7	4.1	28'586	7.5	0	0.0	↘
<i>Totale</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>382'994</i>	<i>100.0</i>	<i>41'400</i>	<i>100.0</i>	

Osservazione: I dati statistici sulla popolazione per lingua e regione si riferiscono solo ai cittadini svizzeri. Le «regioni» corrispondono alle sette grandi regioni definite dall'Ufficio federale di statistica. Fonte: (a) Dati statistici sulla popolazione svizzera: Ufficio federale di statistica; (b) Dati statistici sulla presenza dei consiglieri federali per lingua e regione: A. Giudici e N. Stojanović, «Die Zusammensetzung der schweizerischen Regierung in den ersten 165 Jahren ihrer Geschichte (1848–2013)», manoscritto sottoposto alla *Rivista Svizzera di Scienza Politica*, 2.7.2015.

Inoltre, va sottolineato che la pseudo clausola regionale e linguistica è un *corpo estraneo* alla Costituzione federale. Essa lascia intendere che le componenti costitutive della Svizzera siano le «comunità linguistiche» (*sic* nell'attuale versione francese del capoverso 4). In realtà, gli elementi costitutivi sono solo due: il Popolo e i Cantoni (art. 1 Cost.). Oggigiorno gli osservatori sono concordi nel constatare la fortuna della Svizzera nel non aver mai (cioè sin dal 1848) istituzionalizzato le comunità linguistiche, come invece è successo in Belgio. Il capoverso 4 – senza voler drammatizzare – costituisce purtroppo un piccolo ma significativo passo in questa direzione.

Infine, ma non da ultimo, il capoverso 4 usa il verbo «rappresentare» (*vertreten, repräsentieren*) secondo la cosiddetta concezione «descrittiva» della rappresentanza che, contrariamente alla concezione «sostanziale» della medesima, è difficilmente conciliabile con la nozione stessa di democrazia rappresentativa.⁴ In essa è infatti intrinseco il problema dell'essentialismo: se solo gli italofoeni possono rappresentare gli italofoeni, se solo i cattolici possono rappresentare i cattolici, se solo i maschi possono rappresentare i maschi, e così via, allora è legittimo porsi la domanda come un cittadino possa essere rappresentato da un'altra persona al di fuori di sé medesimo?⁵ Eppure è proprio questa la concezione della rappresentanza presente nel capoverso 4.

Questo problema non è sfuggito agli esperti di diritto pubblico e costituzionale nei loro commenti della Costituzione federale. Scrive così Biaggini, sempre a proposito del capoverso 4:

«Vertreten» ist untechnisch zu verstehen. Es geht weder um Vertretung im herkömmlichen Rechtssinn noch um Repräsentation im staats- bzw. verfassungstheoretischen Sinn [...]. Die Mitglieder der Landesregierung sind denn auch nicht den Interessen «ihrer» Landesgegend oder Sprachregion verpflichtet, sondern dem Gesamtinteresse.⁶

D'altronde, la nozione di rappresentanza usata nel capoverso 4 non rispecchia nemmeno il modo con cui gli stessi cittadini svizzeri concepiscono la rappresentanza in CF. I risultati dei sondaggi circa il gradimento dei consiglieri federali da parte della popolazione dimostrano infatti che tanti germanofoni si sentono rappresentati da una consigliera federale romanda, e viceversa. In generale per i cittadini conta di più il partito o l'ideologia politica dei membri di Governo che non la loro lingua («rappresentanza sostanziale»).

Per concludere: l'uso del verbo rappresentare nel capoverso 4 contraddice l'idea stessa di democrazia rappresentativa e costituisce quindi una motivazione supplementare per suggerire

⁴ Cfr. Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: OUP. Sulla rappresentanza descrittiva e sostanziale nei cantoni svizzeri, cfr. Bühlmann, M., Feh Widmer, A. e L. Schädel (2010). «Substantive and descriptive representation in Swiss cantons», *Rivista Svizzera di Scienza Politica*, Vol. 16, n. 3, pp. 565–595.

⁵ Cfr. Mansbridge, J. (2005). «Quota problems: combatting the dangers of essentialism», *Politics & Gender*, Vol. 1, n. 4, pp. 622–652.

⁶ Biaggini, G. (2007). *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Mit Auszügen aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG*. Zurigo: Orell Füssli Verlag, p. 781.

l'abolizione di questa norma costituzionale.

→ *Viste queste considerazioni si raccomanda di stralciare tout court l'attuale capoverso 4.*

[Subordinatamente, come verrà spiegato nel § 4.3, si propone una formulazione più sincera del capoverso 4, che rispecchi meglio le vere intenzioni del Costituente, approfittando nel contempo dell'occasione per risolvere i gravi problemi di concordanza linguistica presenti nell'attuale capoverso 4. In particolare, si potrebbe riproporre la versione di una minoranza CIP-N, apportandovi tuttavia alcune modifiche.]

4.2. La nuova formulazione del capoverso 4 (proposta dalla maggioranza CIP-N)

La maggioranza CIP-N propone la seguente soluzione:

Le diverse regioni del Paese e le regioni linguistiche sono equamente rappresentate in Consiglio federale.

Les différentes régions du pays et les régions linguistiques sont équitablement représentées au Conseil fédéral.

Die unterschiedlichen Landesgegenden und die Sprachregionen sind im Bundesrat angemessen vertreten.

Questa soluzione ha due punti positivi:

- Risolve la discordanza presente fra le quattro versioni linguistiche dell'attuale capoverso 4, siccome usa in tutte le lingue l'espressione «regione linguistica». Oggi, invece, si parla di «Sprachregionen» (tedesco) e «regiuns linguisticas» (romancio), ma di «communautés linguistiques» (francese) e «componenti linguistiche» (italiano);
- Elimina le ambiguità presenti nelle attuali versioni italiana e francese, dove viene utilizzata l'espressione «devono essere» / «doivent être», che non esiste nella versione tedesca («Dabei ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass...»).

Il principale difetto del secondo punto di questa soluzione è che nel risolvere il problema dell'espressione «devono essere» / «doivent être» la maggioranza CIP-N crea un problema nuovo. In effetti, va rilevato che la motivazione della maggioranza CIP-N dietro la formulazione «sono» (*sind, sont*) è del tutto *contraddittoria*.

Dapprima, nel *Progetto preliminare e rapporto esplicativo* si afferma che l'uso del verbo «dovere» ha nelle orecchie di un locutore francofono o italofono una valenza più vincolante («eine Muss-Vorschrift») rispetto all'attuale versione tedesca («Rücksicht nehmen»). Si precisa tuttavia, sulla base di affermazioni della Commissione di redazione del 16 aprile 2013, che l'uso del verbo «dovere» nell'*attuale* versione del capoverso 4 in italiano e in francese scaturì dalla volontà (della medesima Commissione di redazione, si presume) di *contrapporlo* «all'indicativo presente utilizzato nei primi tre articoli dell'art. 175 Cost., che esprime una *regola vincolante*» (p. 7; corsivo aggiunto). In altre parole, con l'uso del verbo «dovere» si

volle proprio sottolineare che il capoverso 4 **non ha e non deve avere un carattere vincolante**.

Ma se così è, non si capisce per quale motivo la maggioranza della CIP-N ha appositamente scelto di optare per l'uso dell'indicativo presente (*sono, sont, sind*), ossia di rendere **più vincolante** (nel linguaggio giuridico) la valenza del capoverso 4.

Il motivo lo troviamo più in là nel *Progetto preliminare e rapporto esplicativo* (p. 11). Si sostiene infatti che il capoverso 4 ha un carattere «essenzialmente dichiaratorio vista l'indeterminatezza dei termini giuridici utilizzati», ma che in ragione della sua «valenza simbolica» occorre trovare «una formulazione equivalente in tutte le lingue». Su questo possiamo essere d'accordo.

Non è logico però ciò che segue:

Dabei hat sich die Kommission dafür entschieden, die im sprachlichen Alltagsgebrauch als verbindlicher empfundene Formulierung gemäss dem *heutigen* französischen und italienischen Verfassungstext *zu übernehmen*. Demnach soll festgehalten werden, dass die unterschiedlichen Landesgegenden und Sprachregionen im Bundesrat «vertreten *sind*» (p. 11; corsivo aggiunto).⁷

Ci sono due osservazioni su questo punto. Primo, non è corretto affermare che la CIP-N abbia ripreso l'attuale formulazione francese e italiana (*doivent être, devono essere*). In realtà, l'ha modificata inserendo l'indicativo presente (*sont, sono*), che di fatto in tedesco diventa «sind».

Secondo, non è per nulla chiaro che scegliendo l'indicativo presente il capoverso 4 mantenga un carattere «dichiaratorio» a causa dell'«indeterminatezza» dei termini giuridici utilizzati. L'indeterminatezza esiste infatti *oggi*. Ma avendo accordato le tre versioni linguistiche per quanto riguarda le attuali espressioni di «regione», «comunità» e «componente» linguistica, e avendole anche accordate per quanto riguarda le attuali espressioni di «Rücksicht nehmen», «doivent être» e «devono essere», il tenore del capoverso 4 diventa chiaramente *meno* indeterminato.

Non convince infatti la tesi secondo cui, in ogni caso, «la formulazione è *irrilevante* per l'effetto giuridico della disposizione perché quest'ultima, *qualunque sia il suo tenore*, non fonda il diritto a ottenere giuridicamente l'adempimento né può essere oggetto di sanzione» (Progetto preliminare e rapporto esplicativo, p. 7; corsivi aggiunti).

Se nell'attuale capoverso 1 si afferma: «Il Consiglio federale è composto di sette membri» (e non, per esempio che «deve essere» composto di un x numero di membri), ciò significa che il Parlamento può eleggere solo 7 membri in CF. Cosa succederebbe se il Parlamento eleggesse invece 8 membri? Per esempio, il Parlamento potrebbe interpretare il capoverso 1 dicendo che due consiglieri federali su 8 si condividono il lavoro a metà (*job sharing*) e di conseguenza il

⁷ La versione italiana di questo passaggio del *Progetto preliminare e rapporto esplicativo* non segue quella tedesca e si presta a interpretazioni fuorvianti.

loro voto in seno al Governo pesa solo la metà del voto di un membro a tempo pieno. Certo, questa è fantapolitica. Ma chi ci dice che, almeno in teoria, il Parlamento non potrebbe optare per una soluzione del genere? Siccome non esiste un organo al di sopra del Parlamento in grado di emettere una sanzione, il non-rispetto della Costituzione non potrebbe essere oggetto di alcuna sanzione giuridica. Perciò, affermare che la formulazione del capoverso 4 è «irrilevante» – visto che «qualunque sia il suo tenore» essa non può essere «oggetto di sanzione» – ci appare fuorviante. Se così fosse, allora basterebbe lasciare soltanto art. 189 cpv. 4 Cost. e stralciare tutte le altre norme della Costituzione federale che si rivolgono al Parlamento.⁸

Non vi è infatti dubbio alcuno che la nuova formulazione proposta dalla maggioranza CIP-N abbia un carattere giuridico *più* vincolante rispetto alla formulazione attuale. Se le diverse regioni linguistiche «*sono* equamente rappresentate», allora la mancata elezione di un rappresentante della regione di lingua italiana, per esempio, costituirebbe un *non-rispetto* della Costituzione, almeno in parte paragonabile all'elezione di 8 consiglieri federali.

In mancanza di un membro italofono del CF, per un abitante della Svizzera italiana è probabilmente persino *peggio* – perché potrebbe essere interpretato come un'ipocrisia – leggere nella Costituzione che le varie regioni linguistiche, quindi anche la sua, «sono» equamente rappresentate, rispetto alla situazione odierna in cui si afferma che esse «devono essere» equamente rappresentate.

Il problema, infine, è che nel rapporto esplicativo si afferma a più riprese che in realtà l'intenzione della CIP-N *non* è quella di rendere più vincolante il capoverso 4. Si vuole infatti mantenere il suo carattere «essenzialmente dichiaratorio», ma vista la sua «valenza simbolica» il Costituente desidera semplicemente trovare una formulazione che sia «equivalente in tutte le lingue» (p. 11).

Ma se l'intenzione è quella di **non** rendere il capoverso 4 più vincolante, allora appare del tutto **contraddittorio e illogico** che la maggioranza CIP-N opti per una variante che di fatto, secondo le norme giuridiche, risulta **più vincolante** di quella attuale. Ciò rischia infatti di ingannare (un'altra volta) i cittadini e le cittadine. Lo osserva (con altre parole) anche la minoranza CIP-N quando sostiene che il testo tedesco vigente – secondo cui il Parlamento presta attenzione («Rücksicht nehmen») affinché le varie regioni geografiche e linguistiche siano equamente rappresentate – «esprime più fedelmente la volontà del Costituente» (p. 14).

→ *La proposta della maggioranza CIP-N non convince perché contiene diverse contraddizioni per quanto concerne quella che è la vera intenzione del Costituente.*

⁸ «Gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale non possono essere impugnati presso il Tribunale federale. Le eccezioni sono stabilite dalla legge» (art. 189 cpv. 4 Cost.). Si ringrazia prof. Andreas Glaser per quest'ultima osservazione.

4.3. La nuova formulazione del capoverso 4 (proposta da una minoranza CIP-N)

Se proprio si vuole mantenere il capoverso 4, la formulazione del capoverso 4 proposta da una minoranza CIP-N sembra di gran lunga preferibile rispetto a quella della maggioranza.

Bei der Wahl hat die Bundesversammlung darauf zu achten, dass die unterschiedlichen Landesgegenden und die Sprachregionen im Bundesrat angemessen vertreten sind.

Lors de l'élection, l'Assemblée fédérale veillera à ce que les différentes régions du pays et les régions linguistiques soient équitablement représentées au Conseil fédéral.

In occasione dell'elezione, l'Assemblea federale provvede affinché le diverse regioni del Paese e le regioni linguistiche siano equamente rappresentate in Consiglio federale.

Questa formulazione è migliore rispetto a quella della maggioranza, perché esprime meglio la vera intenzione del Costituente: invitare in maniera non vincolante il Parlamento, in occasione dell'elezione di uno o più consiglieri federali, ad avere riguardo a un'adeguata rappresentanza di lingue e regioni.

Ciononostante, è un peccato non approfittare di quest'occasione per risolvere *definitivamente* le discordanze presenti nelle quattro versioni linguistiche (il problema si pone anche per la formulazione in romancio, che non è però stata inclusa nel progetto preliminare del decreto sotto esame).

Due sono le discordanze che rimangono e che riguardano il modo in cui rendere in francese e italiano le nozioni di (a) «darauf achten» e (b) «angemessen». Inoltre, (c) è auspicabile anche di non usare il verbo «vertreten», «représenter», «rappresentare», in nessuna delle tre lingue.

a. Darauf achten

Se l'intenzione del Costituente è di usare il verbo tedesco «[darauf] achten», allora la versione francese e italiana dovrebbe contenere l'espressione «être attentif / prêter attention» oppure «essere attenti / prestare attenzione». Il tenore di queste espressioni francesi e italiane è meno imperativo rispetto a «veillera à ce que» e «provvede affinché», proposte dalla minoranza CIP-N. (Si noti anche l'uso del futuro nella versione francese, mentre in tedesco e in italiano si usa l'indicativo presente.)

b. Angemessen

Se l'intenzione del Costituente è di dire «angemessen», allora bisogna optare per «approprié / de manière appropriée / adéquatement», rispettivamente per «in modo adeguato / adeguatamente».

Nel rapporto esplicativo (pp. 13-14) si afferma che anche in altre leggi l'espressione «angemessen vertreten» viene tradotta con «équitablement représenté» e «equamente rappresentato». Si citano a tal proposito la legge sull'agricoltura e quella sulla Banca nazionale. Qui stiamo però parlando di un articolo *costituzionale*. Sarebbe quindi più

opportuno scegliere la terminologia equivalente a livello della *Costituzione*. Uno sguardo alla Costituzione (Tabella 2) rivela che «angemessen» raramente è stato tradotto con «équitable» o «equo». Molto più spesso si usano le nozioni «approprié» e «adeguato».

Tabella 2. Il termine «angemessen» nella Costituzione federale e le rispettive varianti in tedesco e in francese

Art. Cost.	D	F	I
29 cpv. 1 31 cpv. 3	innert angemessener Frist	dans un délai raisonnable	entro un termine ragionevole
41 cpv. 1 lett. d	zu angemessenen Bedingungen	dans des conditions équitables	... a condizioni adeguate
41 cpv. lett. e	angemessene Wohnung	un logement approprié	un'abitazione adeguata
59 cpv. 4	den angemessenen Ersatz	une juste compensation	un'adeguata compensazione
59 cpv. 5	angemessene Unterstützung	une aide approprié	un adeguato sostegno
60 cpv. 3	angemessene Entschädigung	juste indemnité	equa indennità
76 cpv. 3	angemessener Restwassermengen	débites résiduels appropriés	adeguati deflussi minimi
93 cpv. 2	bringen ... angemessen zum Ausdruck.	reflètent équitablement	riflettono adeguatamente
104 cpv. 3	angemessenen Entgelts	rémunérer équitablement	remunerare in modo equo
106 cpv. 5	einen angemessenen Schutz	une protection adaptée aux...	una protezione commisurata
109 cpv. 2	angemessen Rechnung tragen	doivent tenir compte	tengono adeguatamente conto
110 cpv. 2	angemessen Rechnung tragen	tient compte équitablement	tengono conto adeguatamente
112 cpv. 2 lett. b	den Rentenbedarf angemessen zu decken	couvrir...de manière approprié	coprire adeguatamente
113 cpv. 2 lett. a	in angemessener Weise	de manière appropriée	rendere possibile l'adeguata continuazione
114 cpv. 2 lett. A	angemessenen Erwerbsersatz	une compensation appropriée	un'adeguata compensazione
116 cpv. 4	von angemessenen Leistungen	ne juste contribution	adeguate prestazioni
117a cpv. 2 lett. b	angemessene Abgeltung	rémunération appropriée	l'adeguata remunerazione
124	angemessen entschädigt	une juste indemnité	un'equa indennità
126 cpv. 3	angemessen erhöht	un relèvement approprié	aumentato adeguatamente
135 cpv. 1	angemessenen Finanz- und Lastenausgleich	charges appropriées	un'adeguata perequazione

Alla fine, tuttavia, rimane determinante ciò che il Costituente intende affermare. Una risposta la troviamo nel *Progetto preliminare e rapporto esplicativo* (p. 13), dove si legge:

L'Assemblea federale è semplicemente tenuta a fare in modo che le regioni siano «**equamente** rappresentate» in Consiglio federale. Sulla scorta di considerazioni politiche verrà determinato se una certa regione del Paese o una regione linguistica è **adeguatamente** rappresentata. In nessun caso questa disposizione servirà a stabilire una percentuale per regione o per regione linguistica.

L'Assemblée fédérale est simplement tenue de s'assurer que les régions seront «**équitablement** représentées» ; la question de savoir si une certaine région du pays ou une région linguistique est **adéquatement** représentée devra être examinée sous l'angle politique. En aucun cas cette disposition ne doit servir à fixer un pourcentage par région et par région linguistique [...].

Die Bundesversammlung wird lediglich dazu angehalten, für eine «**angemessene**» Vertretung zu sorgen. Ob eine bestimmte Landesgegend oder eine bestimmte Sprachregion «**angemessen**» vertreten ist, wird politisch zu definieren sein. Keinesfalls soll der Begriff auf eine prozentuale Verteilung hinweisen.

Come si può constatare, l'intenzione del Costituente è proprio quella di lasciare alla politica di stabilire cosa sia una rappresentanza «adeguata» (*adéquate*, in francese). Ma se così è, allora non si capisce perché occorre usare la nozione di «equamente» (*équitablement*, in francese). Per gli italofoeni e i francofoeni queste espressioni hanno un significato molto più impegnativo, perché esprimono il concetto di equità (tradotto spesso come «Gerechtheit» oppure «Gerechtigkeit» in tedesco; cfr. Termdat).

In ultima analisi ci si può chiedere se è davvero importante usare la nozione di «angemessen» in una disposizione costituzionale che in ogni caso, come abbiamo visto, il Costituente non vuole rendere vincolante. Si potrebbe perciò rinunciare del tutto a tale nozione, senza che il senso e lo scopo della disposizione ne soffra.

c. *Vertreten*

Per motivi illustrati sopra (§ 4.1) nel capoverso 4 non è appropriato usare il verbo «rappresentare», con riferimento alla rappresentanza (descrittiva) che le diverse regioni e lingue dovrebbero avere in CF. È possibile trovare una soluzione meno problematica dal punto di vista normativo e giuridico.

→ *Considerando quanto precede, si propone la seguente formulazione nelle tre lingue (le modifiche rispetto alla versione della minoranza CIP-N sono in grassetto; le parole dentro le parentesi quadre possono anche essere lasciate via):⁹*

⁹ Si ringraziano Michael Buess, Anja Giudici, Eva Granwehr e Alice El-Wakil per lo scambio di opinioni e i loro suggerimenti su questo punto. Eventuali errori sono dell'autore.

Bei der Wahl hat die Bundesversammlung darauf zu achten, dass **der Bundesrat [in angemessener Weise] aus Mitgliedern aus** den unterschiedlichen Landesgegenden und Sprachregionen **zusammengesetzt** ist.

Lors de l'élection, l'Assemblée fédérale **prête attention à ce que le Conseil fédéral soit composé [de manière appropriée] de membres venant** des différentes régions géographiques et linguistiques du pays.

Durante l'elezione, l'Assemblea federale **presta attenzione affinché il Consiglio federale sia composto [in modo adeguato] di membri provenienti** da diverse regioni geografiche e linguistiche del Paese.

5. Conclusione

La presente presa di posizione sulla riforma dell'articolo 175 della Costituzione federale sostiene l'aumento del numero di consiglieri federali da 7 a 9 (capoverso 1). Allo stesso momento, tuttavia, vengono identificati numerosi problemi relativi al capoverso 4, sia nella versione attualmente in vigore, sia nella nuova formulazione proposta dalla maggioranza CIP-N e in parte anche in quella della minoranza CIP-N.

La soluzione più elegante sarebbe perciò quella di approfittare di questa riforma per abrogare il capoverso 4. Si dirà che ciò è rischioso dal profilo puramente simbolico, soprattutto per quanto riguarda la reazione da parte di persone che parlano le lingue statisticamente minoritarie o che vivono nelle regioni periferiche. Esse potrebbero pensare che il Parlamento non sarà più tenuto ad avere riguardo alla composizione linguistica e regionale del CF.

A questa obiezione si risponde osservando che non sarà difficile, nella campagna referendaria che precederà un'eventuale votazione popolare, convincere queste persone: (a) che per far sì che crescano le probabilità di una più adeguata presenza di persone provenienti da regioni geografiche e linguistiche minoritarie, è più opportuno aumentare il numero di membri del CF da 7 a 9; (b) che le regioni e le lingue minoritarie avevano una presenza superiore in CF nel periodo 1848–1999, ossia prima dell'introduzione dell'attuale capoverso 4. Questa presenza si è prodotta nonostante la vecchia clausola cantonale avrebbe permesso un CF composto di 7 germanofoni, provenienti esclusivamente da Zurigo, Espace Mittelland (Berna, Soletta, Friburgo) e Svizzera nord-occidentale (Argovia, Basilea-Città, Basilea-Campagna).

Si rammenta anche che il principale motivo del Parlamento per introdurre il capoverso 4, prima della votazione del 7 febbraio 1999, era di aumentare le probabilità che Popolo e Cantoni accettassero l'abrogazione della clausola cantonale. Applicando la stessa logica di ordine tattico, i fautori del CF di 9 membri potrebbero anche porsi la domanda: è saggio andare in votazione proponendo al Popolo non solo un aumento del numero di consiglieri federali, ma anche una formulazione del capoverso 4 (secondo la versione della maggioranza CIP-N) a prima vista più vincolante? Una formulazione che assomiglia quasi a una quota? Ciò

rischierebbe di rendere ancora più difficile che la maggioranza del Popolo e quella dei Cantoni accettino la riforma.

Ciò detto, se si vuole mantenere il capoverso 4, nell'una o nell'altra forma, allora è di gran lunga preferibile riprendere la proposta della minoranza CIP-N. Si auspica soltanto che essa venga emendata per alleviare le discordanze linguistiche (per quanto riguarda le nozioni tedesche di «angemessen» e «darauf achten») e per evitare l'uso poco appropriato del verbo «rappresentare».

Con ogni ossequio,

Dr. Nenad Stojanović