

12.056

**Messaggio
sull'iniziativa popolare «Elezione del Consiglio federale
da parte del Popolo»**

del 16 maggio 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo l'iniziativa popolare federale «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo» invitandovi a sottoporla al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

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

16 maggio 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Pur presentando alcuni vantaggi, l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo comporterebbe tutta una serie di notevoli inconvenienti e incognite per il sistema politico nel suo complesso. L'elezione del Consiglio federale da parte dell'Assemblea federale plenaria è un sistema collaudato da tempo. Pertanto non è opportuno modificare questo elemento centrale della ripartizione delle competenze. Il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di sottoporre l'iniziativa al Popolo e ai Cantoni senza controprogetto, con la raccomandazione di respingerla.

L'iniziativa popolare «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo» è stata depositata il 7 luglio 2011 corredata di 108 826 firme valide. Chiede che il Consiglio federale non sia più eletto dall'Assemblea federale, bensì dal Popolo. L'elezione si svolgerebbe secondo il sistema maggioritario in contemporanea al rinnovo del Consiglio nazionale. Alla minoranza francofona e italoфона verrebbero garantiti due seggi in Consiglio federale. Non spetterebbe più all'Assemblea federale eleggere il presidente della Confederazione bensì al Consiglio federale.

Con questa iniziativa il Popolo si vedrebbe attribuito un ulteriore diritto politico. Il Consiglio federale e i membri dell'Assemblea federale sarebbero eletti dal Popolo con un conseguente rafforzamento della loro legittimità. L'elezione del Consiglio federale offrirebbe l'occasione per un dibattito nazionale sull'avvenire della politica governativa animando la democrazia rappresentativa nonché l'elezione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. L'elezione da parte del Popolo potrebbe accrescere la stabilità in seno al Consiglio federale poiché, in ragione degli elevati oneri insiti nell'elezione del Consiglio federale, le dimissioni anticipate dei suoi membri sarebbero più rare. Infine, l'elezione del Consiglio federale sarebbe, almeno a prima vista, più trasparente.

A questi vantaggi tuttavia si contrappongono notevoli inconvenienti:

- il Consiglio federale in corpore non sarebbe più «al di sopra dei partiti». I suoi membri verrebbero considerati in misura decisamente maggiore rispetto ad oggi rappresentanti politici dei loro partiti. Ne scaturirebbe una commistione malsana tra il loro ruolo di consiglieri federali e di capi dei dipartimenti e il loro nuovo ruolo di porta bandiera, di candidato e di figura trainante del partito in occasione delle elezioni. Per farsi rieleggere dovrebbero collaborare maggiormente con i media. Andrebbe inoltre verificato in che misura il principio della collegialità si possa conciliare con il nuovo ruolo dei consiglieri federali;*
- con l'elezione da parte del Popolo si rafforzerebbe la legittimità democratica del Consiglio federale, ma allo stesso tempo l'Assemblea federale perderebbe un'importante competenza e si vedrebbe indebolita nello svolgimento delle proprie funzioni. L'equilibrio tra i poteri ne risulterebbe modificato. Si rischierebbe di incorrere in sterili conflitti di competenza tra i due poteri, soprattutto se la composizione partitica del Consiglio federale fosse diversa*

da quella dell'Assemblea federale e se candidati populistici fossero eletti in Consiglio federale. Situazioni simili potrebbero condurre a ripetuti stalli politici facendo naufragare davanti all'Assemblea federale i progetti del Consiglio federale;

- il sistema proposto pregiudicherebbe l'equilibrio tra i Cantoni poiché rispetto all'attuale procedura applicata alle elezioni sarebbero quelli più popolati a risultare favoriti. Le città e gli agglomerati urbani sarebbero leggermente avvantaggiati a scapito delle zone rurali. L'obbligo di tenere adeguatamente conto di tutte le regioni del Paese in occasione dell'elezione del Consiglio federale verrebbe a cadere. Sarebbe più difficile tenere simultaneamente conto di svariati criteri d'idoneità (partito, appartenenza linguistica, regione, sesso);*
- la selezione dei candidati all'elezione del Consiglio federale e l'organizzazione della campagna elettorale implicherebbero nuovi compiti per i partiti nazionali; a medio termine ciò andrebbe a discapito delle sezioni cantonali dei partiti. In politica ne potrebbe scaturire una dinamica centralizzatrice e una maggiore dipendenza finanziaria dei partiti dai loro membri, da singole persone facoltose, da imprenditori o da gruppi d'interesse;*
- nella seconda parte della legislatura i membri del Consiglio federale dovrebbero investire molto tempo nella campagna elettorale. Rispetto ai membri dei Governi cantonali, anch'essi rieletti periodicamente, i consiglieri federali devono assolvere un carico di lavoro ben maggiore specialmente a causa delle sedute in seno alle commissioni e nel plenum di ambedue le Camere federali e degli impegni internazionali (incontri a livello ministeriale, contatti bilaterali e multilaterali). Una partecipazione alla campagna elettorale potrebbe implicare un carico eccessivo di lavoro con ripercussioni negative in caso di situazioni di crisi;*
- la quota di due membri del Consiglio federale prevista per le regioni di lingua latina è frutto di buone intenzioni, ma inutile e in ultima analisi controproducente. I cittadini avrebbero difficoltà a comprendere il calcolo che sta alla base del risultato dei consiglieri federali eletti grazie a tale quota. La Confederazione si vedrebbe chiamata a emanare disposizioni esecutive per definire in che modo i Cantoni plurilingui debbano procedere per determinare le regioni geografiche interessate. Sarebbe praticamente impossibile garantire una salvaguardia efficace delle comunità linguistiche latine. Il disciplinamento previsto avrebbe ripercussioni negative sulla convivenza tra le comunità linguistiche: la regione di lingua retoromancia verrebbe ignorata e le regioni francofone e italofone si troverebbero in concorrenza. Il Cantone del Ticino e le regioni italofone del Cantone dei Grigioni sarebbero sfavorite a ragione del minor peso demografico.*

Infine occorre rilevare che l'iniziativa popolare intende risolvere un problema che non esiste. L'elezione dei consiglieri federali da parte dell'Assemblea federale ha dato buona prova. Il Collegio governativo eletto dall'Assemblea federale, nel quale dal 1984 sono presenti anche le donne, rappresenta i principali partiti politici, le

regioni e i gruppi linguistici nazionali, gode del consenso del Popolo e nel corso di molti anni è sempre stato in grado di evitare guerre, prevenire crisi economiche e minacce nonché di affrontare con successo nuove sfide quali l'integrazione europea e la globalizzazione. Mal si comprende dunque per quale motivo occorra modificare un sistema elettorale tanto collaudato.

Il Consiglio federale rinuncia a un controprogetto. Non è possibile soddisfare le principali richieste del comitato d'iniziativa evitando nel contempo gli inconvenienti connessi a un'elezione diretta del Consiglio federale da parte del Popolo. Altre proposte di riforma più ampie travalicano l'ambito della presente iniziativa; l'Assemblea federale ha esaminato a più riprese e poi respinto altre riforme specifiche a causa degli svantaggi che implicavano.

Il Consiglio federale propone quindi all'Assemblea federale di sottoporre l'iniziativa popolare «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo» senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Indice

Compendio	4994
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	4999
1.1 Testo	4999
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	5000
1.3 Validità	5001
2 Situazione iniziale	5001
2.1 Elezione attuale dei membri del Consiglio federale e del presidente della Confederazione	5001
2.2 Appartenenza partitica dei consiglieri federali	5002
2.3 Provenienza geografica e linguistica dei consiglieri federali	5003
2.4 Sesso dei consiglieri federali	5004
2.5 Criteri plurimi per l'elezione in Consiglio federale	5004
2.6 Tentativi precedenti di modificare il sistema di elezione del Consiglio federale	5005
3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa	5008
3.1 Obiettivi dell'iniziativa	5008
3.2 Contenuto del disciplinamento proposto	5009
3.3 Le singole disposizioni del testo dell'iniziativa	5009
3.3.1 Articolo 136 capoverso 2	5009
3.3.2 Articolo 168 capoverso 1	5010
3.3.3 Articolo 175 capoverso 2	5010
3.3.4 Articolo 175 capoverso 3	5010
3.3.5 Articolo 175 capoverso 4	5011
3.3.6 Articolo 175 capoversi 5 e 6	5011
3.3.7 Articolo 175 capoverso 7	5014
3.3.8 Articolo 176 capoverso 2	5014
4 Valutazione dell'iniziativa	5015
4.1 Richieste dell'iniziativa	5015
4.2 Ripercussioni in caso di approvazione dell'iniziativa popolare	5016
4.2.1 Un nuovo sistema di elezione del Consiglio federale	5016
4.2.2 Aspetti di diritto comparato concernenti il sistema proposto	5016
4.2.3 Scelta dei candidati, ventaglio di candidati e campagna elettorale	5018
4.2.4 Probabilità di un secondo turno	5019
4.2.5 Probabile frequenza di seggi vacanti e tempo necessario per le elezioni suppletive	5020
4.2.6 Maggioranza politica in seno all'Assemblea federale e al Consiglio federale	5021
4.2.7 Maggiore coinvolgimento dei consiglieri federali uscenti durante la campagna elettorale e probabilità di essere rieletti	5022
4.2.8 Interesse dei partiti e progetti del Consiglio federale	5023
4.2.9 Principio della collegialità ed esposizione mediatica	5024

4.2.10 Rapporto tra il Consiglio federale e l'Amministrazione federale	5025
4.2.11 Ripartizione delle competenze tra Consiglio federale e Assemblea federale	5026
4.2.12 Rappresentanza delle lingue latine in Consiglio federale	5027
4.2.13 Equilibrio confederale	5030
4.2.14 Elezione del presidente della Confederazione	5031
4.2.15 Questioni aperte riguardo all'entrata in vigore e al diritto transitorio	5032
4.2.16 Ripercussioni finanziarie	5032
4.3 Vantaggi e lacune dell'iniziativa	5033
4.4 Conclusione	5036
5 Nessun controprogetto diretto o indiretto	5036
6 Conclusioni	5038
Bibliografia	5039
Decreto federale sull'iniziativa popolare «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo» (<i>Disegno</i>)	5041

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo

L'iniziativa popolare intende modificare la Costituzione federale (Cost.)¹ vigente come segue:

Disposizioni vigenti della Costituzione federale	Testo dell'iniziativa
<p><i>Art. 136 cpv. 2</i> Diritti politici</p> <p>² Esse possono partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale e alle votazioni federali, nonché lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale.</p>	<p><i>Art. 136 cpv. 2</i> Diritti politici</p> <p>² Esse possono partecipare alle elezioni del Consiglio federale, del Consiglio nazionale e alle votazioni federali, nonché lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale.</p>
<p><i>Art. 168 cpv. 1</i> Elezioni</p> <p>¹ L'Assemblea federale elegge i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione, i giudici del tribunale federale e il generale.</p>	<p><i>Art. 168 cpv. 1</i> Elezioni</p> <p>¹ L'Assemblea federale elegge il cancelliere della Confederazione, i giudici del tribunale federale e il generale.</p>
<p><i>Art. 175 cpv. 2-4</i> Composizione e elezione</p> <p>² I membri del Consiglio federale sono eletti dall'Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale.</p> <p>³ Sono eletti per quattro anni fra tutti i cittadini svizzeri eleggibili al Consiglio nazionale.</p> <p>⁴ Le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate.</p>	<p><i>Art. 175 cpv. 2-7</i> Composizione e elezione</p> <p>² I membri del Consiglio federale sono eletti dal Popolo a suffragio diretto secondo il sistema maggioritario. Sono eletti fra tutti i cittadini svizzeri eleggibili al Consiglio nazionale.</p> <p>³ L'elezione per il rinnovo integrale del Consiglio federale si svolge ogni quattro anni, contemporaneamente all'elezione del Consiglio nazionale. In caso di seggi vacanti si procede a un'elezione suppletiva.</p> <p>⁴ La Svizzera forma un unico circondario elettorale. È eletto al primo turno chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. Quest'ultima è calcolata come segue: il numero complessivo dei voti validi ottenuti dai candidati è diviso per il numero dei membri del Consiglio federale da eleggere e il risultato è a sua volta diviso per due; la maggioranza assoluta è data dal numero intero immediatamente superiore. Se nel primo turno elettorale la maggioranza assoluta non è raggiunta da un numero sufficiente di candidati, si svolge un secondo turno. Nel secondo turno decide la maggioranza semplice. In caso di parità di voti si procede per sorteggio.</p>

⁵ Almeno due membri del Consiglio federale devono essere eletti fra i cittadini eleggibili domiciliati nei Cantoni del Ticino, di Vaud, di Neuchâtel, di Ginevra o del Giura, nelle regioni francofone dei Cantoni di Berna, di Friburgo o del Vallese o nelle regioni italo-fone del Cantone dei Grigioni.

⁶ Se dopo un'elezione del Consiglio federale non è soddisfatta l'esigenza di cui al capoverso 5, sono eletti i candidati domiciliati nei Cantoni e nelle regioni menzionati nel capoverso 5 che hanno conseguito la media geometrica più elevata calcolata in base ai voti ottenuti in tutta la Svizzera, da un lato, e in tali Cantoni e regioni dall'altro. I candidati eletti che non sono domiciliati nei Cantoni e nelle regioni menzionati nel capoverso 5 e che hanno ottenuto il minor numero di voti sono eliminati.

⁷ La legge disciplina i particolari.

Art. 176 cpv. 2 Presidenza

² Il presidente della Confederazione e il vicepresidente del Consiglio federale sono eletti per un anno dall'Assemblea federale fra i membri del Consiglio federale.

Art. 176 cpv. 2 Presidenza

² Il presidente della Confederazione e il vicepresidente del Consiglio federale sono eletti per un anno dal Consiglio federale fra i suoi membri.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo» è stata oggetto di un esame preliminare da parte della Cancelleria federale il 12 gennaio 2010² ed è stata depositata con le firme necessarie il 7 luglio 2011.

Con decisione del 23 agosto 2011³, la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa è riuscita con 108 826 firme valide.

L'iniziativa popolare «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo» chiede una revisione parziale della Costituzione ed è presentata in forma di progetto elaborato. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002⁴ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale un disegno di decreto e un messaggio entro il 7 luglio 2012. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale ha tempo fino al 7 gennaio 2014 per decidere in merito all'iniziativa popolare.

² FF 2010 268

³ FF 2011 5875

⁴ RS 171.10

1.3 Validità

L'iniziativa popolare soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale:

- a. è formulata sotto forma di progetto elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa esiste un nesso materiale e pertanto essa soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale pubblico e pertanto soddisfa le esigenze di compatibilità con tale diritto.

L'iniziativa deve pertanto essere dichiarata valida.

2 Situazione iniziale

2.1 Elezione attuale dei membri del Consiglio federale e del presidente della Confederazione

I sette membri del Consiglio federale sono eletti dall'Assemblea federale plenaria dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale (art. 175 cpv. 1 e 2 Cost.), ossia nel corso della prima sessione invernale dopo il rinnovo integrale del Consiglio nazionale. I seggi vacanti (ad es. in caso di dimissioni anticipate o decesso) sono di norma assegnati nella sessione successiva alla ricezione della lettera di dimissioni, alla data in cui il seggio è divenuto imprevedibilmente vacante o all'accertamento dell'incapacità di un membro del Consiglio federale di esercitare la carica (art. 133 LParl). In caso di rinnovo integrale o di più seggi vacanti simultaneamente, i seggi vengono assegnati singolarmente e in votazioni successive, secondo l'ordine di anzianità di servizio dei consiglieri federali uscenti (art. 132 cpv. 2 LParl).

Risultano eletti i candidati che ottengono la maggioranza assoluta. Per la determinazione della maggioranza assoluta non vengono considerate le schede bianche e nulle (art. 130 cpv. 2 LParl). Se nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta al primo turno, si procede a ulteriori turni di scrutinio. I primi due turni di scrutinio sono liberi (art. 132 cpv. 3 primo periodo LParl), dopo di che non sono più ammessi nuovi candidati. È eliminato dall'elezione il candidato che ottiene meno di dieci voti dal secondo turno in poi e il candidato che ottiene il minor numero di voti dal terzo turno in poi, salvo che altri candidati ottengano il suo stesso numero di voti (art. 132 cpv. 4 LParl).

In linea di principio sono eleggibili tutti i cittadini svizzeri aventi diritto di voto (art. 175 cpv. 3 in combinato disposto con gli art. 143 e 136 cpv. 1 Cost.).

In occasione dell'elezione per il rinnovo, i membri del Consiglio federale sono nominati per tutta la durata della legislatura, in caso di seggio divenuto vacante, fino al termine della legislatura. Non è prevista alcuna procedura di destituzione⁵. L'Assemblea federale può però, soprattutto in caso di grave malattia, accertare

⁵ Vi sono tuttavia diversi membri del Consiglio federale che si sono dimessi in seguito a pressioni politiche, dei media o del pubblico, segnatamente i consiglieri federali Hofmann 1917, Pilet-Golaz 1944 e Chaudet 1966 nonché la consigliera federale Kopp 1989 (cfr. Altermatt 1991: pag. 88–91).

l'incapacità di un Consigliere federale e, in caso di vacanza del seggio, attivare la procedura abituale (art. 140a LParl). Dal 5 dicembre 2011 l'Assemblea federale può decidere, su proposta delle commissioni di entrambe le Camere, sulla sospensione provvisoria degli esponenti delle autorità e dei magistrati da essa eletti che commettono reati direttamente attenenti alla loro attività o alla loro condizione ufficiale (art. 14 della legge del 14 marzo 1958⁶ sulla responsabilità).

Non è prevista alcuna durata massima per la funzione di consigliere federale.

Anche il presidente della Confederazione e il vicepresidente sono eletti dall'Assemblea federale (art. 176 cpv. 2 Cost.; cfr. ulteriori precisazioni al n. 4.2.14).

Per l'elezione del Consiglio federale la clausola cantonale è rimasta in vigore fino al 7 febbraio 1999. Fino ad allora da un Cantone non si poteva scegliere più di un membro (art. 96 cpv. 1 secondo periodo della Costituzione federale del 29 maggio 1874⁷ [vCost.]). Fino al 1986 l'appartenenza cantonale veniva stabilita in base al comune di attinenza. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, in seguito alla crescente mobilità dei candidati, con sempre maggiore frequenza il Cantone d'attinenza non corrispondeva più al Cantone di residenza o a quello in cui svolgevano la propria attività politica. Perciò dal 1986, per attuare la clausola cantonale (art. 96 cpv. 1 seconda frase vCost.), il Cantone d'origine non veniva più definito in base al Cantone del Comune di attinenza bensì in base al Cantone in cui il candidato aveva il proprio domicilio. Ciò ha indotto alcuni candidati a trasferire a breve termine il loro domicilio in un altro Cantone, al fine di poter essere eletti in Consiglio federale. Tali casi costituiscono uno dei motivi più importanti per l'abrogazione della clausola cantonale. Quest'ultima è stata abrogata nel 1999 e sostituita dal vigente articolo 175 capoverso 4 Cost. secondo il quale in Consiglio federale «le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate»⁸. L'Assemblea federale è pertanto ora in grado di prestare maggiore attenzione all'idoneità dei candidati. A lungo termine l'abrogazione della clausola cantonale dovrebbe accrescere le opportunità dei candidati provenienti dai Cantoni più popolosi e diminuire quelle di coloro che provengono dai piccoli e medi Cantoni.

Se si prescinde dalla sostituzione della clausola cantonale con una norma costituzionale meno restrittiva, le altre regole formali per l'elezione del Consiglio federale sono rimaste immutate dal 1848. Sono invece mutati il contesto, le regole informali e l'appartenenza partitica dei membri del Consiglio federale.

2.2 Appartenenza partitica dei consiglieri federali

Dopo la nascita dello Stato federale, il Consiglio federale rimase per molto tempo in mano ai liberali-radicali che detenevano la maggioranza assoluta anche all'Assemblea federale, mentre l'opposizione cattolico-conservatrice fu a lungo esclusa dal potere (Altermatt 1991: pag. 6–48). Soltanto con l'elezione di Josef Zemp nel 1891, dopo che il Popolo aveva respinto in votazione un oggetto molto importante (riscatto

⁶ RS 170.32

⁷ Collezione sistematica delle leggi e ordinanze federali 1848–1945, vol. 1: pag. 32.

⁸ Mentre il tedesco utilizza la formulazione «ist Rücksicht zu nehmen», il francese e l'italiano impiegano i termini più vincolanti «doivent être représentées» e «devono essere rappresentate». Le apparenti differenze nella vincolatività sono dovute a riflessioni di natura redazionale.

della Ferrovia centrale svizzera) determinando le dimissioni di Emil Welti, consigliere federale responsabile del progetto, i cattolico-conservatori entrarono stabilmente a far parte del Consiglio federale. Nel 1929 fu la volta del partito dei contadini, degli artigiani e dei borghesi (PAB) che entrò a far parte del Consiglio federale con l'elezione di Rudolf Minger. I socialisti, sebbene fossero in crescita, rimasero esclusi per molto tempo dal Governo. Soltanto nel 1943 con Ernst Nobs fu nominato per la prima volta consigliere federale un rappresentante del Partito socialista svizzero. Nel 1953 vi furono le inattese dimissioni del consigliere federale socialista Max Weber, in seguito alla sconfitta di un progetto finanziario, e i socialdemocratici passarono all'opposizione. Nel 1959 quattro consiglieri federali si dimisero simultaneamente e iniziò il periodo della cosiddetta formula magica: il Governo era composto da due liberali-radicali (PLR), due conservatori cristiano-sociali (oggi PPD), due socialisti (PS) e un rappresentante del PAB (oggi UDC). Questa composizione del Consiglio federale rimase invariata fino al 2003. Dal 2003 al 2007 l'UDC, in costante crescita, occupò un secondo seggio in Governo a scapito del PPD. Durante la legislatura che prese inizio nel 2007, dopo la nomina di Eveline Widmer-Schlumpf in sostituzione di Christoph Blocher, in un primo tempo in Governo sedevano rispettivamente due rappresentanti del PS, PLR e UDC nonché un rappresentante del PPD. Tuttavia i due consiglieri federali dell'UDC raggiunsero le fila del neocostituito Partito borghese democratico (PBD). Alla fine del 2008 il consigliere federale Samuel Schmid (PBD) lasciò il suo posto e gli subentrò Ueli Maurer (UDC). Da allora il Consiglio federale è composto da due rappresentanti del PS e del PLR e da un rappresentante dell'UDC, uno del PPD e uno del PBD.

Nei 163 anni dalla nascita dello Stato federale e ad eccezione di una breve parentesi di qualche anno, in Consiglio federale sono stati rappresentati almeno il 60 per cento e durante la metà di questi anni addirittura l'80 per cento dei partiti presenti in Consiglio nazionale (Schwarz 2011: pag. 33). In particolare l'integrazione dei cattolico-conservatori nel 1891 e dei socialisti prima nel 1943 e poi nuovamente nel 1959 ha consentito di rafforzare la concordanza.

2.3 Provenienza geografica e linguistica dei consiglieri federali

Dalla nascita dello Stato federale, l'Assemblea federale non ha soltanto badato all'appartenenza partitica dei consiglieri federali, bensì ha anche tenuto conto di altri criteri. Sebbene il primo Consiglio federale fosse ad appannaggio esclusivo dei liberali-radicali, con cinque Svizzeri di lingua tedesca (provenienti dai Cantoni ZH, BE, SO, AG e SG), un Romando (VD) e un Ticinese le varie regioni del Paese erano comunque rappresentate in modo equilibrato. L'unica regione a non essere rappresentata in Governo era la Svizzera centrale dato che il partito liberale-radicalista in questa regione, salvo nel Cantone di Lucerna, poteva contare soltanto su un esiguo numero di elettori. Per l'elezione dei membri del Consiglio federale l'Assemblea federale nel corso di tutti questi anni non ha soltanto tenuto conto dell'idoneità e dell'appartenenza politica dei candidati bensì anche della loro lingua e della regione di provenienza.

L'Assemblea federale è stata particolarmente attenta a garantire una rappresentanza equa delle minoranze linguistiche. Nei 163 anni dalla fondazione dello Stato federale nel Consiglio federale vi sono stati:

- durante 5 anni in totale 1 Romando e 6 Svizzeri tedeschi;
- durante 74 anni 2 Romandi e 5 Svizzeri tedeschi;
- durante 6 anni 3 Romandi e 4 Svizzeri tedeschi;
- durante 36 anni 1 Ticinese, 1 Romando e 5 Svizzeri tedeschi;
- e durante 42 anni 1 Ticinese, 2 Romandi e 4 Svizzeri tedeschi.

Da notare che di recente, grazie alla mobilità accresciuta e alle maggiori conoscenze linguistiche, diventa sempre più difficile attribuire senza esitazioni certi consiglieri federali (Ruth Dreifuss e Joseph Deiss) a una determinata comunità linguistica.

Anche la provenienza cantonale dei membri del Collegio governativo è stata sinora piuttosto variegata. I Cantoni più popolosi (ZH, BE, VD) hanno avuto praticamente sempre un (e fino alla soppressione della clausola cantonale nel 1999, *uno* soltanto) loro rappresentante in Governo. Anche i Cantoni di Argovia, San Gallo, Lucerna, Soletta, Neuchâtel e Ticino sono stati ben rappresentati⁹. Quasi tutti i Cantoni (ad eccezione di SH, UR, SZ, NW e JU) sono stati rappresentati almeno una volta in Consiglio federale. Occorre tuttavia rilevare che fino al 1986 la provenienza dei consiglieri federali era definita dal Cantone del comune di attinenza e in seguito fino al 1999 dal Cantone di domicilio (cfr. le spiegazioni in merito alla clausola cantonale al n. 2.1).

2.4 Sesso dei consiglieri federali

Dopo l'introduzione in Svizzera del diritto di voto alle donne nel 1971, ci sono voluti 14 anni prima che il 2 ottobre 1984, con Elisabeth Kopp, una donna entrasse a far parte del Consiglio federale. Dopo le sue dimissioni nel gennaio del 1989, il Collegio governativo fu nuovamente composto soltanto da uomini, finché il 10 marzo 1993 con Ruth Dreifuss fu nuovamente eletta una donna. Tra il 2000 e il 2003 nonché tra il 2006 e il 2007 in Consiglio federale troviamo due donne, dal 2008 all'autunno 2010 tre e dall'autunno 2010 fino al termine del 2011 addirittura quattro donne. Dal 2012 in Consiglio federale siedono tre donne.

2.5 Criteri plurimi per l'elezione in Consiglio federale

Attualmente, per l'elezione dei consiglieri federali, l'Assemblea federale, oltre che ai due criteri formali (diverse regioni e componenti linguistiche¹⁰), attribuisce particolare importanza ai seguenti criteri informali¹¹:

⁹ Il Cantone del Ticino tuttavia non è più rappresentato in Consiglio federale da ben 12 anni (1999).

¹⁰ Occorre rilevare che nella versione francese («communauté linguistique») e italiana («componenti linguistiche») dell'art. 175 cpv. 4 Cost. sono state utilizzate definizioni che non hanno soltanto una connotazione geografica bensì anche sociologica e demografica («regione linguistica» versus «comunità linguistica»).

¹¹ La componente confessionale, molto rilevante nel periodo del *Kulturkampf* (i primi decenni dopo il 1848), ha da tempo perso importanza ed è divenuta irrilevante.

- l'esperienza acquisita (in particolare come membro dell'Assemblea federale o come membro di un Governo cantonale) nonché l'idoneità personale a essere eletto in seno a un organo collegiale;
- l'appartenenza partitica;
- il sesso.

In occasione di un'elezione suppletiva di un membro del Consiglio federale, l'Assemblea federale tenta di tenere conto, per quanto possibile, di tutti questi criteri. A volte tuttavia certi criteri possono trovarsi in disaccordo tra loro. In particolare quando si tratta di rioccupare un singolo seggio vacante può sovente succedere che soltanto una cerchia ristretta di persone si rivela essere idonea a ricoprire la carica di consigliere federale quando si tratta di tenere conto simultaneamente dell'appartenenza partitica, della componente regionale ed eventualmente anche del sesso.

2.6 Tentativi precedenti di modificare il sistema di elezione del Consiglio federale

Già in passato la procedura di elezione del Consiglio federale è stata più volte oggetto di iniziative popolari o di interventi parlamentari.

La possibilità di far eleggere il Consiglio federale dal Popolo è stata dibattuta e respinta di stretta misura al momento della nascita dello Stato federale svizzero (Commissione di revisione 1847: pag. 68). Nell'ambito della revisione della Costituzione federale del 1872, l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo è stata nuovamente proposta, ma largamente respinta (Krebs 1968: pag. 74).

Nel 1898 la Società del Grütli, movimento d'ispirazione socialista¹², lanciò l'iniziativa popolare «per l'elezione popolare del Consiglio federale e l'aumento del numero dei consiglieri federali»¹³ che introduceva un aumento dei consiglieri federali da 7 a 9, l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo e una clausola che prevedeva almeno due membri per la Svizzera «romanza» (= latina). L'iniziativa fu respinta il 4 novembre 1900 dal 65 per cento dei votanti e da 14 Cantoni¹⁴.

Nel 1939 il Partito Socialista Svizzero depositò un'iniziativa popolare federale «per l'aumento del numero dei membri del Consiglio federale e l'elezione di esso da parte del popolo». Come l'iniziativa menzionata in precedenza, prevedeva l'aumento del numero dei consiglieri federali da 7 a 9, la loro elezione da parte del Popolo e una clausola a favore dei singoli gruppi linguistici (almeno tre membri provenienti dalle regioni di lingua francese, italiana e retoromanza, almeno cinque per le regioni di lingua tedesca). I candidati dovevano inoltre essere proposti da almeno 30 000 cittadini con diritto di voto¹⁵. L'iniziativa fu respinta il 25 gennaio 1942 con il 67,6 per cento dei votanti e da tutti i Cantoni¹⁶. Appena due anni più tardi, ossia il 15 dicembre 1943, e in seguito al compattamento dei partiti durante la Seconda Guerra Mondiale, fu eletto il primo socialista in Consiglio federale nella persona di

¹² La Società del Grütli nel 1901 è confluita nel Partito socialista. L'associazione è stata formalmente sciolta nel 1925.

¹³ FF 1899 IV 741 (in tedesco e francese, il rinvio è alla versione tedesca).

¹⁴ FF 1900 IV 775 (in tedesco e francese, il rinvio è alla versione tedesca).

¹⁵ FF 1940 I 377

¹⁶ FF 1942 I 90

Ernst Nobs soddisfacendo in tal modo le richieste implicite degli autori dell'iniziativa popolare.

Da notare che le due iniziative popolari menzionate e la presente sono state presentate da movimenti o partiti che al momento del lancio dell'iniziativa non erano rappresentati in Consiglio federale (iniziativa popolare federale della Società del Grütli nel 1898 e del Partito Socialista Svizzero nel 1939) oppure lo erano (o lo sono, nel caso della presente iniziativa dell'UDC) in misura insufficiente in confronto al loro peso elettorale. I tentativi di modificare il sistema di elezione del Consiglio federale sono stati e sono tutt'ora connessi al tentativo di migliorare la rappresentanza in seno al Consiglio federale. Si tratta tuttavia di due aspetti distinti: l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo può offrire vantaggi a un movimento o a un partito a breve termine, ma può risultare sfavorevole a lungo andare per la Svizzera o viceversa (cfr. analisi delle conseguenze al n. 4.2).

Negli ultimi 20 anni sono state depositate all'Assemblea federale tre iniziative parlamentari per l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo a cui non è stato dato seguito¹⁷. Anche a due petizioni a favore dell'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo non è stato dato seguito¹⁸.

Negli ultimi decenni altri interventi e iniziative parlamentari hanno riguardato i seguenti aspetti dell'elezione e della durata del mandato del Consiglio federale:

- svariati interventi hanno chiesto che, in occasione di un rinnovo integrale o di più seggi vacanti, il sistema attuale di elezione individuale in votazioni successive dei membri del Consiglio federale venisse sostituito da un'*elezione individuale simultanea*¹⁹. È stato inoltre chiesto che per il Consiglio federale «può essere candidato all'elezione soltanto la persona eleggibile alla funzione che *ha accettato di essere candidata* e che è sostenuta da almeno dieci membri dell'Assemblea federale»²⁰. Tali interventi sono stati respinti oppure non è stato dato seguito alle relative iniziative parlamentari;
- *scrutinio di lista*: i membri dell'Assemblea federale dovrebbero poter scegliere tra diverse liste bloccate²¹. I fautori di questa modifica si aspettano una maggiore coerenza in seno al Consiglio federale e un rafforzamento della collegialità. Tuttavia l'Assemblea federale ha sinora sempre respinto i pertinenti interventi, adducendo che lo scrutinio di lista limiterebbe in modo

¹⁷ 93.412 Iv. Pa. Leni Robert «Elezione del Consiglio federale da parte del popolo»; 93.418 Iv. Pa. Hämmerle «Elezione del Consiglio federale da parte del popolo»; 08.453 Iv. Pa. Zisyadis «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo».

¹⁸ 09.2009 Petizione Fischer Eugen «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo», cfr. anche il pertinente rapporto del 20 agosto 2009 della Commissione delle istituzioni politiche; 10.2024 Petizione Tang Martin «Elezione del Consiglio federale tramite il voto del Popolo»; cfr. Commissione delle istituzioni politiche 2010.

¹⁹ 87.953 M Kühne. «Rielezione dei consiglieri federali. Modifica del regolamento»; 95.3140 M Weyeneth. «Elezione del Consiglio federale. Modifica della procedura»; 04.3608 M Weyeneth «Modifica della procedura per le elezioni nel Consiglio federale»; 04.464 Iv. Pa. Gruppo dell'Unione democratica di Centro. «Elezione dei consiglieri federali. Scrutinio di lista».

²⁰ 93.414 Iv. Pa. Guinand «Modificazione della procedura di elezione dei consiglieri federali».

²¹ 09.525 Iv. Pa. Hiltbold «Un governo che governa. Elezione del Consiglio federale su liste bloccate»; 10.412 Iv. Pa. Gruppo dei Verdi «Elezione del Consiglio federale mediante lo scrutinio di lista»; 05.444 Iv. Pa. Markwalder «Per una coesione e coerenza maggiori in Consiglio federale».

considerevole la libertà di voto del singolo deputato e che una siffatta procedura di elezione potrebbe condurre a un sistema di concorrenza parlamentare incompatibile con le procedure decisionali del Parlamento e contrarie ai diritti popolari (comunicato stampa CIP-N del 18.08.2006);

- *procedura di destituzione di membri del Consiglio federale*: come illustrato al numero 2.1, attualmente i consiglieri federali sono in linea di principio nominati fino alla fine della durata di una legislatura. In occasione dei dibattimenti sulla nuova Costituzione federale in Parlamento è stata proposta una procedura di destituzione per la cui attivazione sarebbe stata necessaria una maggioranza di tre quarti dei deputati dell'Assemblea federale. Tale proposta non è tuttavia riuscita a raccogliere una maggioranza in seno ai due consigli. Un'iniziativa parlamentare ha proposto un diritto di destituzione del Popolo²² secondo cui 50 000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto avrebbero potuto chiedere la destituzione di uno o più consiglieri federali in carica. L'iniziativa parlamentare era stata motivata con il fatto che è «deplorabile che un determinato numero di cittadini non abbia alcuna possibilità di porre in votazione la destituzione di un consigliere federale in carica nonostante ampie fasce della popolazione abbiano l'impressione che uno o più membri del Governo non considerino o salvaguardino a sufficienza gli interessi nazionali in un settore importante della vita». Il 20 dicembre 1999 il Consiglio nazionale non diede seguito all'iniziativa parlamentare. La commissione incaricata dell'esame preliminare espresse il timore che una simile procedura potesse destabilizzare il sistema politico e determinare frequenti campagne nazionali di destituzione focalizzate su una determinata persona. Il Parlamento ne sarebbe uscito indebolito. Il diritto di referendum proposto sarebbe andato a beneficio di gruppi abbienti dei grandi centri economici e finanziari della Svizzera tedesca in grado di permettersi simili campagne e dunque capaci di esercitare pressioni sulle autorità democraticamente legittimate senza doversene assumere la piena responsabilità²³;
- *dimissioni in corso di legislatura dei membri del Consiglio federale soltanto in casi eccezionali*: una mozione²⁴ ha incaricato il Consiglio federale di formulare, nell'ambito della riforma della direzione dello Stato, proposte tese a rendere le dimissioni dei suoi membri in corso di legislatura l'eccezione e non la regola. Il Consiglio degli Stati ha approvato la mozione il 10 giugno 2010; il 17 dicembre 2010 il Consiglio nazionale l'ha invece respinta adducendo che spetta ai membri del Consiglio federale decidere individualmente se e quando dimettersi e che sarebbe controproducente obbligare un ministro, intenzionato a dimettersi, a rimanere in carica. Un'altra mozione contenente richieste identiche è stata ritirata il 17 dicembre 2010²⁵;

²² 98.438 Iv. Pa. Schlüter «Destituzione di consiglieri federali in carica»

²³ 98.438 Iv. Pa. Schlüter «Destituzione di consiglieri federali in carica» (CIP-N). Rapporto dell'11 novembre 1999 della Commissione delle istituzioni politiche

²⁴ 10.3135 M Cramer «Per legislature complete dei consiglieri federali»

²⁵ 09.3829 M Hodgers «Per una maggiore prevedibilità delle dimissioni dei consiglieri federali»

- *limitare il mandato dei consiglieri federali*: una mozione propone che un consigliere federale possa restare in carica al massimo per due legislature complete²⁶. Il Consiglio nazionale ha tolto di ruolo la mozione il 23 dicembre 2011 poiché pendente da più di due anni.

3 Obiettivi e contenuto dell'iniziativa

3.1 Obiettivi dell'iniziativa

Con l'iniziativa popolare «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo» il comitato d'iniziativa vicino all'Unione democratica di centro (UDC) intende promuovere la democrazia diretta²⁷. La democrazia parte dal principio della sovranità popolare. Con l'elezione popolare del Consiglio federale il comitato d'iniziativa auspica colmare una «lacuna nel sistema di democrazia diretta della Svizzera».

Nel contempo il comitato d'iniziativa (2010: pag. 2) intende rafforzare la separazione dei poteri disgiungendo maggiormente l'Esecutivo dal Legislativo. In futuro il Consiglio federale dovrà rispondere «di fronte al Popolo, non più al Parlamento». Il Parlamento possiede, rispetto al Consiglio federale, una posizione giuridica privilegiata, il che è in contraddizione con il concetto della separazione dei poteri. L'elezione popolare del Governo porta a un maggiore controllo del potere ponendo così «un fermo alla continua estensione dei poteri di Governo e Amministrazione, che la politica lamenta ormai sempre più».

Il comitato d'iniziativa spera che così facendo si possano avere regole trasparenti e corrette anche per l'elezione del Governo nazionale. In un'elezione popolare anche «politici profilati o outsider dell'economia» avrebbero più opportunità. I cittadini sono in grado di prendere decisioni legalmente vincolanti sulle questioni più complesse e dunque anche di eleggere sette consiglieri federali. Negli ultimi decenni, grazie all'ampliamento del panorama mediatico (stampa, televisione, radio, Internet), il sapere si è democratizzato. «Proprio per la crescente presenza mediatica il Popolo può giudicare la personalità e le prestazioni dei consiglieri federali esattamente come i parlamentari». Viste le esperienze maturate nei Cantoni, il comitato d'iniziativa respinge l'argomento secondo cui un'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo porterebbe una «americanizzazione» della campagna elettorale. In Consiglio federale non verrebbero eletti «né multimilionari, né populistici né demagoghi, bensì donne e uomini del tutto normali dai quali il Popolo si sente credibilmente rappresentato». Il comitato d'iniziativa ritiene che l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo «ravviverebbe la politica svizzera, contrastando così il crescente assenteismo dalle urne e il disinteresse per la politica».

Il comitato rileva che l'iniziativa per l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo garantisce l'adeguata rappresentanza delle minoranze linguistiche in Consiglio federale: almeno due rappresentanti della Svizzera francofona o italoфона devono sedere in Consiglio federale. L'elezione popolare del Consiglio federale tutela dunque le minoranze linguistiche meglio rispetto alla situazione attuale.

²⁶ 09.4323 M Leutenegger Filippo «Limitare la durata del mandato dei consiglieri federali»

²⁷ Ove possibile gli obiettivi illustrati nel presente capitolo riprendono testualmente le argomentazioni e spiegazioni del comitato d'iniziativa (2010).

referendum). La modifica proposta dall'iniziativa aggiunge ai diritti politici menzionati in precedenza la partecipazione alle elezioni del Consiglio federale.

3.3.2 Articolo 168 capoverso 1

Il vigente articolo 168 Cost. «Elezioni» elenca le persone che l'Assemblea federale elegge (i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione, i giudici del Tribunale federale e il generale). Con l'elezione popolare del Consiglio federale viene a cadere l'elezione dei membri del Consiglio federale. La pertinente parte di frase viene dunque stralciata.

3.3.3 Articolo 175 capoverso 2

L'articolo 175 Cost. concerne la «Composizione ed elezione» del Consiglio federale. Il *capoverso 1*, che resta immutato, stabilisce che il Consiglio federale è composto di sette membri. Il *capoverso 2* del testo dell'iniziativa sostituisce il capoverso 2 vigente che prevede l'elezione dei membri del Consiglio federale da parte dell'«Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale». Stando al testo dell'iniziativa la data dell'elezione del Consiglio federale verrà ora stabilita dall'articolo 175 capoverso 3 (cfr. n. 3.3.4).

Il primo periodo del capoverso 2 del testo dell'iniziativa sancisce il principio dell'elezione a suffragio diretto del Consiglio federale da parte del Popolo secondo il sistema maggioritario. Contrariamente al sistema proporzionale, quello maggioritario non tiene conto dei voti di partito bensì unicamente di quelli ottenuti dai candidati. Il capoverso 4 precisa il sistema maggioritario (cfr. n. 3.3.5).

Il secondo periodo del capoverso 2 del testo dell'iniziativa precisa i criteri di eleggibilità per il Consiglio federale, che nella Costituzione vigente sono definiti dall'articolo 175 capoverso 3 Cost. Le pertinenti condizioni permangono immutate. Anche secondo l'iniziativa sono eleggibili tutti i cittadini svizzeri aventi diritto di voto (art. 175 cpv. 2 del testo dell'iniziativa in combinato disposto con gli art. 143 e 136 cpv. 1 Cost.).

3.3.4 Articolo 175 capoverso 3

Attualmente i membri del Consiglio federale «sono eletti dall'Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale» (art. 175 cpv. 2 Cost.). Secondo l'articolo 175 capoverso 3 dell'iniziativa il rinnovo integrale del Consiglio federale si svolge «contemporaneamente all'elezione del Consiglio nazionale». Ambedue le elezioni si svolgerebbero dunque ogni quattro anni.

Il secondo periodo del capoverso 3 del testo dell'iniziativa disciplina la procedura in caso di seggi vacanti. Attualmente tale questione non è regolata a livello costituzionale bensì dall'articolo 133 LParl. Dal momento che la presente iniziativa costituzionale intende istituire un nuovo diritto popolare, è opportuno completare la Costituzione.

La disposizione proposta non si esprime sulla questione dell'elezione tacita. Di per sé, in caso di elezioni sostitutive, sarebbe possibile che i partiti presentino soltanto un numero di candidati pari ai seggi da rioccupare in Consiglio federale, anche se tale eventualità appare inverosimile vista la strenua concorrenza tra i partiti a livello federale. La disposizione proposta non esclude un'elezione tacita. Le condizioni andrebbero tuttavia descritte in modo più circostanziato nella legge d'esecuzione (cfr. n. 3.3.7).

3.3.5 Articolo 175 capoverso 4

La disposizione stabilisce la procedura di elezione. In particolare concretizza il «sistema maggioritario» (art. 175 cpv. 2 testo dell'iniziativa).

La Svizzera forma un unico circondario elettorale. In altre parole si rinuncia a istituire diversi circondari elettorali²⁹. Un secondo circondario elettorale interno secondo l'articolo 175 capoversi 5 e 6 del testo dell'iniziativa è costituito soltanto se la quota spettante alla Svizzera francofona e italoфона non viene raggiunta (cfr. n. 3.3.6).

Per l'elezione del Consiglio federale sono previsti due turni. È eletto al primo turno chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. Stando al testo dell'iniziativa, le schede bianche o nulle non sono prese in conto. Le condizioni che consentono di ottenere la maggioranza assoluta non sono particolarmente ostiche³⁰.

In occasione dell'eventuale secondo scrutinio, è sufficiente la maggioranza semplice: sono dunque elette le persone che ottengono il maggior numero di voti, finché è raggiunto il numero di sette consiglieri federali.

La procedura d'elezione del Consiglio federale proposta è praticamente identica a quella prevista dalle disposizioni cantonali per l'elezione dei membri dei Governi cantonali. Tuttavia tra i Cantoni vi sono delle differenze in particolare riguardo al computo delle schede nulle nel calcolo della maggioranza assoluta e alle condizioni di partecipazione al secondo turno.

3.3.6 Articolo 175 capoversi 5 e 6

Ambedue le disposizioni si concentrano sulla tutela delle regioni francofone e italofone in occasione di elezioni del Consiglio federale. Intendono garantire che:

- a. almeno due consiglieri federali siano domiciliati nei Cantoni del Ticino, di Vaud, di Neuchâtel, di Ginevra o del Giura, nelle regioni francofone dei Cantoni di Berna, di Friburgo o del Vallese nonché nelle regioni italofone del Cantone dei Grigioni (ossia nella Svizzera latina³¹; art. 175 cpv. 5 testo dell'iniziativa) e

²⁹ Nella sua tesi di laurea Krebs (1968: pag. 164 segg.) ha proposto sette circondari elettorali distinti per l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo.

³⁰ Condizioni più restrittive esistono segnatamente nei Cantoni in cui si tiene pure conto delle righe vuote delle schede valide per il calcolo della maggioranza assoluta (cfr. Vatter, Milic e Bucher 2012: pag. 11–15).

³¹ Qui di seguito per le regioni in questione viene utilizzata l'espressione «Svizzera latina». Tuttavia le regioni del Cantone dei Grigioni ove si parla retoromancio non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 175 cpv. 5 del testo dell'iniziativa.

- b. gli aventi diritto di voto domiciliati nella Svizzera latina possano esercitare un'influenza qualificata per l'elezione di tali consiglieri federali (art. 175 cpv. 6 primo periodo del testo dell'iniziativa), qualora la procedura elettorale ordinaria (art. 175 cpv. 4 del testo dell'iniziativa) non abbia consentito di eleggere tutti i membri del Consiglio federale.

L'articolo 175 capoverso 5 costituisce di conseguenza una rete di salvataggio per le regioni di lingua latina e l'articolo 175 capoverso 6 del testo dell'iniziativa precisa come procedere qualora fosse necessario ricorrervi. Quest'ultima disposizione istituisce per tale eventualità un secondo circondario elettorale interno per queste regioni linguistiche e i voti ottenuti dai candidati della Svizzera latina sono oggetto di un'apposita procedura di scrutinio.

Secondo il testo dell'iniziativa, il criterio per determinare la provenienza dei consiglieri federali «latini» è il domicilio dei cittadini eleggibili o dei membri del Consiglio federale da eleggere. Il testo dell'iniziativa tuttavia non precisa il giorno di riferimento determinante per stabilire il domicilio.

Anche per quanto concerne la provenienza geografica dei votanti («voti ottenuti in tutta la Svizzera»; «voti ottenuti in tali Cantoni e regioni»: art. 175 cpv. 6 primo periodo del testo dell'iniziativa), il testo dell'iniziativa intende presumibilmente il domicilio degli aventi diritto di voto al momento dell'elezione del Consiglio federale.

L'iniziativa concretizza pertanto l'obiettivo della tutela delle regioni linguistiche latine per mezzo del domicilio dei candidati e degli elettori.

In Svizzera vi sono due Cantoni che prevedono soluzioni particolari a salvaguardia delle minoranze linguistiche, ossia il Vallese³² e Berna. Con i presenti disposti il comitato d'iniziativa (2010: pag. 4) auspica trasporre a livello federale le regole vigenti per le elezioni al Consiglio di Stato del Cantone di Berna e previste agli articoli 84 e 85 della Costituzione cantonale del 6 giugno 1993³³. La Costituzione bernese garantisce al Giura bernese, costituito dai tre distretti di Courtelary, Moutier e La Neuveville, un seggio nel Governo bernese composto da sette membri; gli elettori del Giura bernese dispongono dunque di un'influenza qualificata quando si tratta di designare il «loro» consigliere di Stato. A tal fine i voti raccolti dai candidati domiciliati nel Giura bernese, sono presi in conto separatamente nell'insieme del Cantone e nel Giura bernese, deducendo in seguito dalla somma la media geometrica³⁴; il seggio che spetta al Giura bernese è attribuito al candidato che ottiene la media geometrica più elevata. Nel calcolo della media geometrica, viene data maggiore importanza alla quantità più piccola che nel caso di una semplice somma dei voti. Con tale soluzione si voleva evitare che le regioni germanofone del Cantone di Berna potessero esercitare un influsso decisivo sulla scelta dei candidati provenienti dal Giura bernese. Negli anni passati tale soluzione ha dato esiti soddisfacenti nel Cantone di Berna. Occorre tuttavia rilevare che in caso di trasposizione a livello

³² In Vallese vi sono tre regioni elettorali che eleggono ciascuna un membro del Governo cantonale, i rimanenti due membri sono scelti tra i candidati di tutto il Cantone. Tuttavia non potrà esserci più di un consigliere di Stato di un medesimo distretto (art. 52 cpv. 2 e 3 della Costituzione del Cantone del Vallese dell'8 marzo 1907; RS **131.232**). Così facendo è garantita un'ampia rappresentanza geografica e dunque anche linguistica dei consiglieri di Stato.

³³ RS **131.212**

³⁴ La media geometrica di due numeri n è ottenuta estraendo la radice ennesima del loro prodotto.

federale della variante bernese la situazione sarebbe diversa o richiederebbe soluzioni leggermente diverse:

- nel Cantone di Berna vi è soltanto *una* minoranza linguistica, ossia quella francofona, mentre a livello nazionale le minoranze linguistiche sono *tre*, ossia quella francofona, italoфона e retoromanica;
- nella costituzione cantonale bernese il campo di applicazione della tutela delle minoranze è definito mediante criteri *geografici* (territorio dei tre distretti del Giura bernese); la città bilingue di Bienna non vi rientra. Nel caso della presente iniziativa invece la tutela delle minoranze nei Cantoni plurilingui è definita da criteri *linguistici*;
- contrariamente alla soluzione applicata nel Cantone di Berna, la presente iniziativa esclude un calcolo fondato sulla media geometrica se due candidati provenienti dalla Svizzera latina sono già eletti *in seguito alla procedura ordinaria*.

Conformemente alle disposizioni dell'articolo 175 capoversi 4–6 del testo dell'iniziativa, alla Svizzera latina si applicherebbe la procedura seguente:

- a. in occasione del primo e secondo turno verrebbero sommati i voti ottenuti dai candidati, inclusi i voti ottenuti dai candidati della Svizzera latina (art. 175 cpv. 4). Al primo turno deciderebbe la maggioranza assoluta, al secondo quella semplice;
- b. se dopo il primo o secondo turno della procedura illustrata non vi fossero almeno due candidati eletti tra quelli della Svizzera latina, supponiamo³⁵ che per colmare la lacuna si procederebbe a ricalcolare i voti ottenuti dai candidati non ancora eletti della Svizzera latina, secondo la media geometrica tra i voti ottenuti in tutta la Svizzera e quelli ottenuti nella Svizzera latina. Come rilevato in precedenza, tale sistema di calcolo attribuirebbe agli elettori della Svizzera latina un'influenza maggiore sull'elezione dei candidati provenienti dalle loro regioni rispetto all'insieme dell'elettorato svizzero. Tuttavia tale soluzione impedisce che sia soltanto l'elettorato della Svizzera latina a designare coloro che li rappresenteranno in seno al Consiglio federale; i candidati dovrebbero dunque essere dotati di una certa notorietà nazionale. Risulterebbero eletti i candidati della Svizzera latina con il miglior risultato secondo la procedura descritta;
- c. i candidati in eccesso della Svizzera germanofona o retoromanica verrebbero esclusi.

³⁵ La relazione tra i capoversi 4 (esigenza di un secondo turno) e 6 (elezione dei candidati latini mediante la regola delle quote) dell'art. 175 del testo dell'iniziativa non è del tutto chiara. La presente interpretazione è quella che consente l'attuazione meno impegnativa. Ipotizzabile sarebbe però anche un'interpretazione dell'art. 175 cpv. 4 del testo dell'iniziativa secondo cui un secondo turno andrebbe svolto nel caso in cui tutti i candidati richiesti (e dunque segnatamente i due candidati latini) non ottenessero la maggioranza assoluta al primo turno. In caso di approvazione dell'iniziativa, toccherà verosimilmente al legislatore pronunciarsi su questa e su altre questioni che nel testo dell'iniziativa non trovano una risposta esaustiva.

3.3.7 Articolo 175 capoverso 7

Il testo dell'iniziativa parte dal principio che le disposizioni costituzionali proposte andranno concretizzate disciplinando i dettagli in una legge.

Occorrerà regolare in particolare:

- il diritto di proporre le candidature, i termini per presentare le proposte, il numero minimo di firme;
- il secondo turno (possibilità di ritirarsi, eventualmente sostituzione di candidature, termini ecc.);
- all'occorrenza le elezioni suppletive;
- le condizioni per un'eventuale elezione tacita;
- il ricorso;
- le regioni francofone e italofone.

Per quanto concerne i primi cinque punti, il diritto cantonale (elezioni del Consiglio di Stato) e la legge federale del 17 dicembre 1976³⁶ sui diritti politici prevedono già disposizioni che possono fornire uno spunto per disciplinare la procedura di elezione del Consiglio federale. Per il sesto punto invece (regioni francofone dei Cantoni di Berna, di Friburgo e del Vallese come pure regioni italofone del Cantone dei Grigioni ai sensi dell'art. 175 cpv. 5 e 6 del testo dell'iniziativa) si dovrebbe affrontare un ambito nuovo. Sarebbe inoltre piuttosto difficile stabilire con precisione le regioni francofone e italofone poiché nei Cantoni plurilingui le regioni linguistiche non sono sempre chiaramente divise. Oltre a Comuni linguisticamente omogenei ve ne sono anche altri ove si parlano due lingue. Nella legislazione d'esecuzione la Confederazione dovrebbe presumibilmente delegare ai Cantoni di Berna, di Friburgo, dei Grigioni e del Vallese il compito di determinare le regioni francofone e italofone. A tal fine i Cantoni in questione potranno fondarsi sulla loro legislazione in materia di lingue ufficiali. Alcuni di questi Cantoni (BE, FR, GR) sono già dotati di regioni amministrative, circondari amministrativi, distretti o Comuni con due lingue ufficiali. In queste unità amministrative le schede di voto dell'elettorato germanofono e retoromancio andrebbero distinte da quelle dell'elettorato francofono o italofono, in modo da evitare che i voti degli elettori di lingua tedesca e retoromancia siano inclusi nel calcolo basato sulla media geometrica (cfr. n. 3.3.6). Ciò consentirebbe lo spoglio separato dei voti francofoni e italofoeni nel caso in cui fosse necessario ricorrere alla regola delle quote.

3.3.8 Articolo 176 capoverso 2

Mentre oggi giorno sia il presidente della Confederazione sia il vicepresidente vengono eletti dall'Assemblea federale, l'articolo 176 capoverso 2 del testo dell'iniziativa conferisce tale compito al Consiglio federale. Le rimanenti condizioni applicabili alla presidenza della Confederazione, ossia elezione per un anno e impossibilità di rielezione degli uscenti per l'anno successivo (art. 176 cpv. 3 Cost.), resterebbero

³⁶ RS 161.1

immutate. Da rilevare che l'Assemblea federale attualmente dibatte sulla durata del mandato di presidente e vicepresidente della Confederazione³⁷.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Richieste dell'iniziativa

Se fosse accettata l'iniziativa, l'elezione del Consiglio federale non spetterebbe più all'Assemblea federale, bensì al Popolo. I diritti politici (attivi) attualmente esistenti (partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale e alle votazioni federali, nonché lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale) verrebbero completati con un nuovo diritto: l'elezione del Consiglio federale.

Preoccupazione principale della presente iniziativa popolare (cfr. n. 3.1) è la democrazia. Stando alla volontà del comitato d'iniziativa, il Consiglio federale non deve più essere eletto da un organo eletto democraticamente (Assemblea federale plenaria), bensì direttamente dal Popolo. Dall'attuale legittimazione democratica indiretta³⁸ si passerebbe a una legittimazione democratica diretta.

I promotori ritengono che la loro iniziativa consenta di completare la democrazia diretta a livello federale. Le loro argomentazioni insistono sulla tradizione che contrassegna la Svizzera, ossia la democrazia diretta.

Tuttavia nel caso della presente iniziativa popolare non si tratta di rafforzare la *democrazia diretta*, poiché tale concetto di solito si riferisce alla partecipazione dell'elettorato a votazioni su oggetti concreti (tramite l'iniziativa popolare nonché il referendum obbligatorio e facoltativo). Nel presente caso invece si tratta di designare un organo che impersona o rappresenta il Popolo. Va tuttavia da sé che un'elezione diretta del Consiglio federale da parte del Popolo amplia i diritti politici di quest'ultimo.

Come illustrato al numero 2.6, al momento di fondare il nostro Stato federale e, successivamente, nell'ambito di due iniziative popolari, la proposta di un'elezione diretta del Consiglio federale da parte del Popolo è stata esaminata in dettaglio per poi essere respinta. Il rifiuto non è da ricondurre a un'avversione generalizzata nei confronti dell'elezione popolare diretta del Consiglio federale, bensì al fatto che le proposte in questione potevano tangere altri valori. Infatti, il principio democratico non ha una portata illimitata. Vanno presi in considerazione anche altri valori come la coesione all'interno del nostro Paese plurilingue, la stabilità delle nostre istituzioni, la tutela da una concentrazione sproporzionata di diritti nelle mani di determinati poteri, il mantenimento dell'equilibrio confederale o la preoccupazione di evitare oneri finanziari inutili.

³⁷ Cfr. Messaggio aggiuntivo del 13 ottobre 2010 concernente la riforma del Governo, FF 2010 6895, n. 2.1.1 e 2.2.1.

³⁸ Eichenberger (1996: n. marg. 1) utilizza «Volksrepräsentation der zweiten Stufe» (*trad.* rappresentanza popolare di secondo livello).

È soprattutto l'interazione con detti valori o esigenze che inducono gli specialisti di diritto pubblico e i politologi – salvo rare eccezioni³⁹ – a sottolineare gli aspetti problematici della presente iniziativa, di cui temono effetti indesiderati. Anche se il nostro Consiglio non condivide tutte le valutazioni degli studiosi, va comunque rilevato che se l'iniziativa fosse accettata ciò non implicherebbe soltanto una nuova procedura di elezione per la nomina del Consiglio federale, bensì indirettamente anche profondi cambiamenti per il sistema politico con ripercussioni in molteplici settori.

4.2 Ripercussioni in caso di approvazione dell'iniziativa popolare

4.2.1 Un nuovo sistema di elezione del Consiglio federale

In caso di approvazione dell'iniziativa, il Consiglio federale non verrebbe più eletto dall'Assemblea federale, bensì direttamente dal Popolo secondo il sistema maggioritario. Nel primo turno deciderebbe la maggioranza assoluta, nel secondo la maggioranza semplice. La Svizzera latina si vedrebbe garantiti due seggi in seno al Consiglio federale.

4.2.2 Aspetti di diritto comparato concernenti il sistema proposto

Per quanto concerne gli aspetti di diritto comparato e le possibili ripercussioni che l'iniziativa potrebbe avere, s'impone il confronto con la situazione esistente in *altri Stati* e nei *Cantoni*.

Gli studiosi di scienze politiche ritengono che la Svizzera, nel *confronto internazionale*, abbia un sistema di governo con caratteristiche peculiari, in quanto è caratterizzato dal fatto che il nostro Consiglio viene eletto dal Parlamento per un periodo di quattro anni (legislatura). Il nostro sistema di governo si distingue anzitutto dai sistemi di governo parlamentari, nei quali il Governo deve poter contare sull'appoggio diretto o indiretto del Parlamento per venir eletto e rimanere in carica: poiché non conosce il voto di fiducia e non è prevista la caduta del Governo si è caratterizzato dalla sua grande stabilità. D'altro canto il nostro Paese si differenzia anche dal sistema di governo presidenziale, che prevede l'elezione del presidente da parte del Popolo e nel quale l'esecutivo e il legislativo sono relativamente indipendenti uno dall'altro.

A livello federale, l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo ravvicinerebbe la Svizzera al sistema presidenziale nel quale sia l'esecutivo sia il legislativo

³⁹ Auer (2011: pag. 408) ritiene che l'elezione da parte del Parlamento sia deplorabile e contraria al sistema e costituisca un neo della democrazia svizzera. Propone un'ampia riforma comprendente i seguenti elementi: a) un Consiglio federale ridotto a tre membri a cui sarebbero subordinati da nove a dodici segretari di Stato incaricati di svolgere i compiti operativi; b) un'elezione da parte del Popolo dei tre membri del Consiglio federale; c) una nomina dei segretari di Stato affidata ai consiglieri federali seguita da una convalida individuale della nomina da parte dell'Assemblea federale; d) una durata del mandato limitata a otto anni per i consiglieri federali e a dieci anni per i segretari di Stato (Auer 2011: pagg. 409–416).

beneficiano di una legittimazione democratica diretta. Questa legittimazione separata può però essere di difficile gestione quando il partito del presidente non è quello che domina in Parlamento⁴⁰.

Per la Svizzera, contrariamente ai Paesi in cui vige il sistema presidenziale, l'approvazione dell'iniziativa implicherebbe che non soltanto il presidente (e se del caso anche il vicepresidente) sia eletto direttamente dal Popolo, bensì l'intero Governo. Nel confronto internazionale, si tratterebbe di un sistema particolarmente complesso e oneroso.

Per quanto concerne il paragone *con i Cantoni*, il sistema di elezione del governo proposto dall'iniziativa popolare a livello federale è praticato già da tempo a livello cantonale⁴¹ e ha dato sostanzialmente buone prove. Ciò non significa però necessariamente che le esperienze positive maturate nei Cantoni si possano trasferire a livello federale ove la realtà è ben più complessa rispetto a quella dei Cantoni (cfr. Biaggini 2011: pag. 423; Hermann 2011a: pag. 124; Kübler 2011: pag. 4):

- nei Cantoni il Parlamento è costituito da una sola Camera mentre quello federale ne conta due. Le deliberazioni richiedono dunque molto più tempo e per tutti gli attori (membri delle Camere federali, Consiglio federale, Amministrazione federale) l'onere, sempre in termini di tempo, è decisamente maggiore rispetto a un sistema monocamerale;
- l'attenzione del pubblico e l'interesse dei media per il Governo federale è decisamente più elevato che per i governi cantonali;
- anche se diversi Cantoni si caratterizzano per lingue e culture diverse (anzitutto i Cantoni plurilingui), le sfide linguistico-culturali a livello federale sono ben più impegnative e il rischio di controversie di carattere linguistico e culturale è decisamente più elevato che a livello cantonale;
- i membri dei governi cantonali praticano un'intensa collaborazione intercantonale e, nei Cantoni di frontiera, anche internazionale, ma a livello federale, la politica estera, la cooperazione con l'Europa (segnatamente i vertici ministeriali dell'UE) e la cooperazione internazionale hanno uno spessore ben diverso.

Tutte queste diversità inducono a presumere che le esperienze tutto sommato positive⁴² registrate nei Cantoni con l'elezione dei governi da parte del Popolo non possano semplicemente essere trasferite al livello federale, dove potrebbero sviluppare dinamiche diverse con ripercussioni differenti.

⁴⁰ Nei Paesi anglosassoni in questo caso si parla di «divided government» e in Francia di «cohabitation». In questo tipo di situazione è insito il rischio dell'immobilismo (cfr. Kriesi 2003: pag. 15).

⁴¹ Ad eccezione del Cantone di Zugo e del Ticino (sistema proporzionale), tutti gli altri Cantoni applicano il sistema maggioritario per l'elezione del Consiglio di Stato.

⁴² Per una parziale relativizzazione nei Cantoni in cui Governo e parlamento sono dominati da maggioranze diverse si veda n. 4.2.6.

4.2.3

Scelta dei candidati, ventaglio di candidati e campagna elettorale

L'approvazione dell'iniziativa implicherebbe importanti modifiche per lo svolgimento dell'elezione del Consiglio federale.

Oggi giorno tra l'annuncio dei risultati delle elezioni del Consiglio nazionale (fine ottobre) e l'elezione del Consiglio federale in dicembre (nel corso della sessione invernale) passa un lasso di tempo relativamente breve. La maggior parte dei partiti affida alle rispettive sezioni cantonali il compito di nominare i candidati per il Consiglio federale. Successivamente spetta ai gruppi parlamentari decidere i candidati del proprio partito da proporre all'Assemblea federale. I partiti maggiori rappresentati in Parlamento invitano i nuovi candidati a un'audizione in seguito alla quale prendono le loro decisioni. I consiglieri federali uscenti, invece, si prodigano soltanto in misura marginale in favore della loro rielezione. Spetta poi all'Assemblea federale plenaria eleggere i membri del Consiglio federale.

Le cose sarebbero invece ben diverse se la presente iniziativa popolare venisse approvata. Le elezioni per il Consiglio federale, che si svolgerebbero parallelamente alle elezioni del Consiglio nazionale, acquisterebbero maggiore visibilità nei media e presso la popolazione. Affinché i candidati possano sperare di venir eletti occorrerebbe farli conoscere per tempo agli elettori attraverso i media. I partiti inizierebbero presumibilmente già due anni prima dell'elezione del Consiglio federale a spianare la strada ai loro candidati a livello federale, facendoli ad esempio partecipare ai dibattiti politici nei media radiotelevisivi. I partiti d'importanza nazionale dovrebbero dar vita a una campagna elettorale in tutta la Svizzera in vista delle elezioni del Consiglio federale. Rhinow e Schefer (2009: n. marg. 2523) prevedono una campagna elettorale nazionale sinora sconosciuta alle nostre latitudini e caratterizzata dalla presenza dei media e della pubblicità. La procedura, attualmente piuttosto agile, si trasformerebbe in un esercizio molto più pesante per tutti gli attori implicati (i membri del Consiglio federale che si ripresentano, gli altri candidati, i partiti).

Il sistema maggioritario di elezione del Consiglio federale indurrebbe presumibilmente i partiti a proporre un numero di candidati pari ai seggi che possono sperare di conquistare in Consiglio federale. In caso contrario rischierebbero una dispersione di voti che andrebbe a sfavore dei loro candidati (cfr. Vatter, Milic e Bucher 2012: pag. 20). I grandi partiti presenterebbero presumibilmente da due a tre candidati, con almeno un rappresentante proveniente dalle regioni germanofone e uno da quelle francofone. Anche i partiti più piccoli, con quasi nessuna speranza di fare un seggio in Consiglio federale, parteciperebbero all'elezione per profilarsi in vista delle elezioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

Si potrebbe tuttavia anche ipotizzare che i partiti più grandi, ritenendo improbabile un'elezione al primo turno, si presenterebbero con più di due o tre candidati e i candidati con il risultato migliore andrebbero al secondo turno. Infine non v'è da escludere che anche partiti cantonali o gruppi interpartitici possano presentare delle candidature (considerate dai partiti nazionali candidature «selvagge») per consentire, ad esempio, alle regioni di montagna, alle città, alla Svizzera nord-occidentale, alla Svizzera occidentale o al Ticino di avere un rappresentante in Consiglio federale. Ne conseguirebbe un ventaglio di candidature piuttosto ampio. Gli elettori potrebbero dunque scegliere principalmente tra i candidati dei differenti partiti, mentre all'interno di un singolo partito la loro scelta sarebbe piuttosto ristretta. Certi candidati, in particolari quelli dei grandi partiti, sarebbero noti a livello nazionale, altri no.

Sinora l'Assemblea federale ha eletto in Consiglio federale soprattutto parlamentari ancora in carica o che hanno fatto parte dell'Assemblea federale o, più raramente, membri dei Governi cantonali. L'Assemblea federale ha dunque sempre potuto fare capo a una cerchia piuttosto ampia di persone per operare le sue scelte e decidere in base all'idoneità, al partito, alla lingua, alla regione e al sesso. In caso di elezione del Consiglio federale da parte del Popolo, la cerchia di candidati si restringerebbe verosimilmente in modo piuttosto rapido alle persone note a livello nazionale grazie alla loro presenza nei media. Molti studiosi sono del parere che in caso di elezione del Consiglio federale da parte del Popolo verrebbero eletti candidati populistici, poco propensi a scendere a compromessi (Kriesi 2003: pag. 15; analogamente anche Rhinow e Schefer 2009: n. marg. 2523) o preconizzano addirittura derivate populiste (Kölz 2000: pag. 99). Alcuni invece ritengono che questa sia un'opportunità per far eleggere in Consiglio federale candidati dalla forte personalità (Hermann 2011c: pag. 6). Tuttavia a questi timori o a queste speranze si contrappone la constatazione che candidati che caldegiano posizioni estreme in genere hanno poche prospettive di venir eletti negli esecutivi cantonali.

L'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo trasferirebbe a quest'ultimo un importante compito dell'Assemblea federale. Tale trasferimento avrebbe ripercussioni anche sui partiti nazionali poiché dovrebbero assumersi l'onere di selezionare i candidati e organizzare nonché finanziare le campagne elettorali. È probabile che le spese generate dalla campagna per l'elezione del Consiglio federale sarebbero ben superiori agli attuali 130 000 franchi per ogni seggio parlamentare (Hermann e Novak 2012: pag. 26). I partiti nazionali subirebbero una certa pressione finanziaria, ma a lungo andare acquisirebbero maggiore importanza a scapito delle sezioni cantonali dei partiti. Il sistema politico del nostro Paese si avvicinerebbe agli altri sistemi democratici nei quali i partiti nazionali rivestono un ruolo di primo piano nell'ambito del sistema politico.

Il fattore finanziario renderebbe i partiti nazionali più dipendenti dai contributi finanziari dei loro aderenti, delle imprese o dei gruppi d'interesse. La forza finanziaria dei partiti potrebbe addirittura incidere sull'esito delle elezioni del Consiglio federale e, come già avviene in altri Paesi, persone facoltose desiderose di candidarsi potrebbero mettere a disposizione del partito e della campagna elettorale ingenti mezzi finanziari.

Va da sé che quanto esposto in precedenza si ripercuoterebbe anche sui consiglieri federali uscenti che intendono farsi rieleggere (cfr. n. 4.2.7).

4.2.4 Probabilità di un secondo turno

Come già illustrato al numero 3.3.5, la presente iniziativa non pone ostacoli particolarmente alti per raggiungere la maggioranza assoluta (variante moderata del sistema maggioritario: nel calcolo non vengono incluse le schede bianche e nulle). Le prospettive che un numero sufficiente di candidati raggiunga la maggioranza assoluta e che dunque si possa rinunciare a un secondo turno dipendono da tre fattori: un numero ridotto di candidati (ad es. 10 invece di 25); concentrazione dei voti su singoli candidati; numero elevato di elettori che preferiscono votare scheda bianca piuttosto che inserire altri candidati sulla scheda elettorale. Vatter, Milic e Bucher (2012: pag. 52) ritengono che la probabilità di dover effettuare un secondo turno per l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo sia minima. L'esperienza dei

Cantoni insegna che il secondo turno costituisce l'eccezione nel sistema maggioritario moderato. Generalmente si rende necessario soltanto se quasi tutte le schede vengono interamente completate. Nel caso di un'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo molto combattuta e dai fronti chiaramente polarizzati ciò non dovrebbe tuttavia verificarsi.

4.2.5 Probabile frequenza di seggi vacanti e tempo necessario per le elezioni suppletive

Il previsto sistema di elezione del Consiglio federale da parte del Popolo si applicherebbe sia al rinnovo integrale sia ai seggi vacanti.

Nel sistema attuale di elezione del Consiglio federale da parte dell'Assemblea federale, la maggior parte dei consiglieri federali lascia la carica prima del termine della legislatura. In tal modo i dimissionari intendono influenzare il contesto politico delle elezioni suppletive (Ehrenzeller 1998: n. marg. 23) e dare migliori opportunità ai candidati del proprio partito. Nel corso delle ultime sette legislature (ossia dal 1983) in media vi sono stati più di due seggi vacanti per ogni legislatura⁴³.

Anche con un'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo potrebbero esservi dimissioni prima del termine del mandato: i consiglieri federali che intendono dare le dimissioni deciderebbero il momento ideale per andarsene in accordo con i vertici del proprio partito, spianando in tal modo la via ai candidati maggiormente graditi da quest'ultimo. I candidati di altri partiti avrebbero un certo svantaggio in riferimento alla loro notorietà nei media, a meno che i partiti non tengano in permanenza in serbo candidati pronti in caso di seggi vacanti. Se la frequenza dei seggi vacanti dovesse rimanere uguale a quella attuale, nel corso di ogni legislatura sarebbero necessari un rinnovo integrale del Consiglio federale e mediamente due elezioni suppletive per rimpiazzare i consiglieri federali dimissionari. Ne conseguirebbe un onere notevole sia per le autorità sia per il Popolo⁴⁴.

Nel caso di elezione del Consiglio federale da parte del Popolo potremmo tuttavia anche assistere a una diminuzione delle dimissioni in corso di legislatura. Infatti in ogni elezione suppletiva potrebbe celarsi il rischio che il seggio vacante venga rivendicato – magari con successo – da uno o più partiti. Il partito che intende occupare nuovamente il seggio in Consiglio federale dovrebbe svolgere una campagna elettorale con oneri non indifferenti, a meno che non vi sia un'elezione tacita. In seguito al rapporto sfavorevole tra costi e benefici v'è da presumere che si verifiche-rebbero meno dimissioni prima del termine della legislatura e dunque anche meno elezioni suppletive. Questa nuova situazione potrebbe rafforzare la continuità in seno al Consiglio federale⁴⁵.

⁴³ Dal 1983 i consiglieri federali seguenti si sono dimessi prima del termine del mandato: Fritz Honegger, Hans Hürlimann, Rudolf Friedrich, Kurt Furgler, Alphonse Egli, Elisabeth Kopp, René Felber, Otto Stich, Jean-Pascal Delamuraz, Adolf Ogi, Ruth Dreifuss, Joseph Deiss, Samuel Schmid, Pascal Couchepin, Hans-Rudolf Merz, Moritz Leuenberger.

⁴⁴ Come illustrato al n. 3.3.4 è presumibile che le elezioni suppletive tacite sarebbero piuttosto rare.

⁴⁵ Nei Cantoni popolosi di Zurigo, Berna e Vaud le dimissioni in corso di legislatura sono piuttosto rare.

Le conoscenze attuali non consentono di stabilire con certezza né quale dei due scenari potrebbe profilarsi in caso di approvazione dell'iniziativa popolare né la frequenza di dimissioni in corso di legislatura.

Rispetto ad oggi, in caso di seggi vacanti occorrerebbe molto più tempo per rioccupare i posti in Consiglio federale (di norma nella sessione successiva alla ricezione della lettera di dimissioni: art. 133 cpv. 1 LParl). Per preparare le elezioni del Consiglio federale (termini per presentare le candidature, preparazione, stampa e invio tempestivo del materiale di voto) ci vorrebbero almeno quattro mesi. Da notare che nel corso di un anno sono a disposizione per le votazioni, e all'occorrenza anche per le elezioni del Consiglio federale, soltanto quattro date⁴⁶. Non è ancora chiaro se sarebbe possibile coordinare le elezioni per il Consiglio federale con altre votazioni. A seconda dell'oggetto proposto in votazione in concomitanza con le elezioni per il Consiglio federale, si mobiliterebbero fasce di popolazione differenti e ciò potrebbe ripercuotersi sull'esito delle elezioni del Consiglio federale. Sarebbe dunque preferibile evitare di combinare votazioni su oggetti con le elezioni suppletive del Consiglio federale. Sia le elezioni suppletive sia gli oggetti pronti a essere posti in votazione potrebbero subire ritardi di diversi mesi.

I consiglieri federali decisi a dimettersi dovrebbero presumibilmente restare in carica più a lungo rispetto ad oggi, al fine di evitare che in seno al Consiglio federale restino vacanti dei seggi per più mesi.

4.2.6 Maggioranza politica in seno all'Assemblea federale e al Consiglio federale

Al momento l'Assemblea federale viene prevalentemente eletta secondo il sistema proporzionale⁴⁷; i pertinenti rapporti di forza giocano un ruolo importante anche per l'elezione del Consiglio federale. I partiti che prevalgono nell'Assemblea federale si ritrovano rappresentati in misura molto simile anche in seno al Consiglio federale (cfr. n. 2.2).

In caso di approvazione della presente iniziativa popolare, il Consiglio federale verrebbe eletto secondo il sistema maggioritario. I sistemi di elezione diversi per l'Assemblea federale (prevalentemente proporzionale) e per il Consiglio federale (maggioritario) potrebbero implicare maggioranze politiche divergenti in seno all'esecutivo e al legislativo. Anche i Governi cantonali sono di norma costituiti rispettando le regole della concordanza e non sono dunque da attendersi sconvolgimenti in questo ambito (Bochsler e Bousbah 2011: pag. 13). Occasionalmente tuttavia nei Cantoni possono verificarsi notevoli divergenze: maggioranza rosso-verde del Consiglio di Stato e Parlamento cantonale dominato dai partiti borghesi (Cantone

⁴⁶ È necessario evitare che le elezioni e le votazioni federali cadano in concomitanza con giorni festivi cantonali o federali, con le elezioni cantonali, alle ferie o alle sessioni delle Camere federali.

⁴⁷ In linea di principio il Consiglio nazionale è eletto secondo il sistema proporzionale. Nei Cantoni ai quali spetta un solo seggio (UR, OW, NW, GL, AR e AI), i rappresentanti del Popolo vengono però eletti di fatto secondo il sistema maggioritario poiché è eletto colui che ottiene più voti. I rappresentanti dei Cantoni al Consiglio degli Stati sono invece eletti secondo il sistema maggioritario (salvo quelli del JU e di NE: proporzionale). Dei 246 membri che conta l'Assemblea federale, 198 sono eletti secondo il sistema proporzionale e 48 secondo quello maggioritario.

di Berna 1986 – 1990 nonché dal 2006; Cantone di Neuchâtel 1989 – 1993 e Cantone di Vaud 1996 – 1998) o viceversa governo borghese e maggioranza di sinistra in Gran Consiglio (1997 – 2000) per il Cantone di Ginevra (Vatter 2002: pag. 89). Se si verificassero situazioni simili a livello federale, la collaborazione tra il Consiglio federale e l'Assemblea federale potrebbe essere tendenzialmente compromessa. Se, ad esempio, il Consiglio federale fosse prevalentemente rosso-verde, mentre all'Assemblea federale ci fosse una maggioranza borghese – o viceversa – i progetti del Consiglio federale faticherebbero a passare lo scoglio del Parlamento e potrebbero verificarsi situazioni di stallo. Kriesi (2003: pag. 15) reputa il rischio di tali fasi di stallo molto elevato se il Popolo eleggesse in Consiglio federale candidati populistici.

Per valutare gli effetti dell'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo sulla sua *composizione partitica*, l'Ufficio federale di giustizia ha incaricato l'Istituto di scienze politiche dell'Università di Berna di procedere a una simulazione dell'elezione popolare del Consiglio federale per il 2011, fondandosi sulle elezioni dei governi cantonali (Vatter, Milic e Bucher 2012). Sono stati presi in considerazione i dati dei risultati delle elezioni cantonali delle due legislature precedenti (2003–2011). Gli autori dello studio hanno in una prima fase sviluppato un modello di previsione per i candidati agli esecutivi cantonali dei cinque partiti con il maggior numero di elettori. Sulla base di tale modello, i risultati di detti candidati sono successivamente stati oggetto di una simulazione che rispecchiasse le condizioni dell'elezione popolare del Consiglio federale.

Nell'ambito dello studio sono stati presi in considerazione due scenari: nel primo i quattro maggiori partiti si presentano con due candidati ciascuno, nel secondo l'UDC, il PS e il PLR con tre. Il risultato più probabile in ambedue gli scenari sarebbe il ripristino della vecchia formula magica. Il PS e il PLR beneficiano di una forte presenza in Romandia e molto probabilmente occuperebbero uno dei due seggi riservati alla Svizzera latina. Il PDC sarebbe il partito che più di ogni altro beneficerebbe di un cambio di sistema di elezione poiché verosimilmente otterrebbe un secondo seggio, ossia il settimo attualmente tanto conteso. L'UDC otterrebbe probabilmente un risultato molto simile a quello attuale nelle elezioni per gli esecutivi cantonali svolte secondo il sistema maggioritario; si tratterebbe di un *risultato inferiore* ai voti ottenuti secondo il sistema proporzionale. Secondo ogni probabilità l'UDC conquisterebbe *un* seggio in Governo, mentre un *secondo* seggio sarebbe fattibile soltanto concludendo determinate alleanze elettorali.

Le simulazioni hanno preso in considerazione un'elezione «normale» e non tengono conto delle caratteristiche individuali dei candidati. Per quanto concerne tali caratteristiche, i dati cantonali dimostrano che il sesso non ha alcun influsso sulle probabilità di essere eletti (per quanto concerne le probabilità del candidato uscente di essere rieletto, cfr. n. 4.2.7).

4.2.7 Maggiore coinvolgimento dei consiglieri federali uscenti durante la campagna elettorale e probabilità di essere rieletti

Oltre a iniziare prima e comportare oneri maggiori (n. 4.2.3), la campagna elettorale in vista dell'elezione del Consiglio federale avrebbe anche svariate ripercussioni sui consiglieri federali in carica che vorrebbero essere rieletti. Diversamente da quanto succede attualmente, i consiglieri federali che intendono ripresentarsi, dovrebbero

impegnarsi nella campagna elettorale, ossia dovrebbero partecipare ai dibattiti elettorali radio-televisivi nonché a numerose manifestazioni pubbliche in vista delle elezioni. La campagna elettorale richiederebbe un impegno di tempo ben maggiore rispetto a oggi e i consiglieri federali si troverebbero al centro di una battaglia elettorale permanente (Commissione delle istituzioni politiche 2010; Hermann 2011b: pag. 3) rischiando il sovraccarico di lavoro (Hermann 2011: pag. 129). Il carico di lavoro dei consiglieri federali può essere paragonato soltanto in parte a quello dei consiglieri di Stato cantonali che devono ricandidarsi per essere rieletti. Le responsabilità dei membri del Consiglio federale sono maggiori (riguardano l'intero Paese e non soltanto un Cantone) e implicano un dispendio di tempo maggiore dovuto al sistema bicamerale (numerose sedute in seno alle commissioni e nel plenum di ciascuna Camera; procedura d'appianamento delle divergenze), alla cooperazione internazionale, al controllo esercitato dall'opinione pubblica nonché dai media e alla multiculturalità a livello federale (cfr. n. 4.2.2). Mentre negli ultimi anni o decenni diversi Cantoni hanno ridotto il numero di Consiglieri di Stato, a livello federale si dibatte animatamente da anni come sgravare il Governo rafforzandolo o ampliandolo⁴⁸.

Rispetto al sistema attuale (elezione da parte dell'Assemblea federale), con il nuovo sistema poco o nulla cambierebbe per quanto concerne le probabilità di una rielezione dei consiglieri federali uscenti. Anche in caso di elezione da parte del Popolo le probabilità di rielezione sarebbero molto elevate. Nella loro simulazione dell'elezione popolare del Consiglio federale, Vatter, Milic e Bucher (2012: pag. 40), facendo capo alle elezioni dei governi cantonali, ipotizzano che i consiglieri federali uscenti all'avvio della campagna elettorale beneficerebbero di un vantaggio pari a ben 23 punti percentuali e che persino i candidati di partiti minori (sempreché siano riusciti a entrare in Consiglio federale grazie a un contesto politico particolare) sarebbero praticamente certi di venir rieletti.

4.2.8 Interesse dei partiti e progetti del Consiglio federale

In caso di elezione popolare cambierebbe anche il ruolo del Consiglio federale. Mentre al momento i consiglieri federali vengono coinvolti soltanto marginalmente nella campagna elettorale, in caso di una loro elezione da parte del Popolo si vedrebbero attribuire un ruolo molto importante, ossia quello di motore trainante per le elezioni del Consiglio nazionale e – in misura minore – anche del Consiglio degli Stati. I consiglieri federali non verrebbero più considerati i rappresentanti del Governo nazionale, ossia di un organo al di sopra dei partiti, bensì individui interessati alla propria rielezione e rappresentanti del loro partito (cfr. anche Commissione delle istituzioni politiche 2010).

In seguito a una maggiore personalizzazione dell'attività governativa, in particolare prima della campagna elettorale, le dichiarazioni e i progetti dipartimentali dei singoli consiglieri federali non sarebbero più considerati il risultato dell'attività del Collegio governativo, bensì piuttosto strumenti della campagna preelettorale. I media inizierebbero a speculare se e in quale misura presentando singoli progetti

⁴⁸ Messaggio del 19 dicembre 2001 concernente la riforma della direzione dello Stato, FF 2002 1895; messaggio aggiuntivo del 13 ottobre 2010 concernente la riforma del Governo, FF 2010 6895.

dipartimentali i consiglieri federali mirino ad aumentare le proprie probabilità di rielezione (o magari prendano in conto anche di ridurle). Inoltre, dietro pressione dei propri partiti, i singoli consiglieri federali potrebbero essere tentati di bloccare progetti impopolari e limitarsi a quelli che riscuotono il favore della gente.

V'è da attendersi un rapporto di tensione tra campagna elettorale e democrazia diretta. Le votazioni su oggetti che concernono in modo specifico uno o più dipartimenti correrebbero il rischio di venir strumentalizzate a fini (pre)elezionali. L'opinione pubblica potrebbe essere tentata di interpretare l'esito positivo o negativo di una votazione come un'attestazione di fiducia o un segnale di sfiducia nei confronti del consigliere federale interessato. Per tali motivi sarebbe presumibilmente opportuno rinunciare a votazioni su oggetti in concomitanza con la fase più calda della campagna elettorale, sottoponendoli al voto soltanto dopo l'elezione del Consiglio federale. Tuttavia, nel caso di iniziative popolari, ciò non sarebbe possibile a causa dei termini di trattazione previsti dalla legge.

La letteratura nel campo delle scienze economiche e politiche evidenzia da tempo come il ciclo elettorale, diffuso in particolare nel sistema presidenziale o nel sistema governativo parlamentare (cfr. n. 4.2.2), possa incidere in modo (negativo) sulla capacità dei governi di risolvere i problemi. I governi appena eletti tentano di far passare i loro progetti più importanti in Parlamento immediatamente dopo le elezioni per potere poi presentare un bilancio positivo del loro operato alle prossime elezioni. Sovente la qualità dei progetti, elaborati in fretta e furia, ne risente. Prima delle elezioni i governi tendono invece sovente a non decidere misure magari necessarie ma impopolari, in modo da non compromettere la loro rielezione. In ultima analisi i governi dispongono di ben poco tempo per tentare di risolvere i problemi. Anche in Svizzera non è del tutto escluso che l'elezione popolare del Consiglio federale possa determinare un'evoluzione molto simile.

4.2.9 Principio della collegialità ed esposizione mediatica

Secondo l'articolo 177 Cost. il Consiglio federale prende le sue decisioni in quanto autorità collegiale (principio collegiale) e ripartisce gli affari fra i singoli membri secondo i dipartimenti per la preparazione e l'esecuzione delle decisioni nonché il disbrigo autonomo di determinate pratiche (principio dipartimentale).

A partire dal 1891 la composizione del Consiglio federale è pluripartitica (n. 2.2). A dispetto del pessimismo dei critici, la collaborazione in seno al Consiglio federale funziona bene soprattutto se la si paragona alla realtà di altri governi, sia monopartitici sia pluripartitici, e non la si vede soltanto in un'ottica ideale irraggiungibile. «Il Consiglio federale rappresenta la diversità del Paese, facendone nel contempo un'unità. Prende le sue decisioni in quanto collegio. In tal modo tutti i suoi membri hanno peso uguale nelle decisioni. Esso ha il compito di garantire la diversità nell'unità e l'unità nella diversità.»⁴⁹.

L'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo comporterebbe una maggiore personalizzazione ed esposizione mediatica poiché l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica si concentrerebbe sulle persone e sulle divergenze in seno al

⁴⁹ Messaggio del 19 dicembre 2001 concernente la riforma della direzione dello Stato, FF 2002 1895.

Consiglio federale. Per i consiglieri federali che intendono ricandidarsi ciò implicherebbe una maggiore dipendenza dal partito, dai sondaggi elettorali, dai media e dall'opinione pubblica. Giuristi e politologi che hanno approfondito la questione sono concordi nell'affermare che l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo comprometterebbe la collegialità (Kübler 2011: pag. 4). Rhinow (2011: pag. 46) è addirittura del parere che la personalizzazione metterebbe inevitabilmente fine alla collegialità. Anche Neidhart (2010: pag. 24) pensa che comprometterebbe la collegialità ed è del parere che un Consiglio federale eletto dal Popolo potrebbe (molto probabilmente) funzionare soltanto se alla sua testa vi fosse un presidente forte, il che significherebbe scardinare il principio della collegialità.

4.2.10 Rapporto tra il Consiglio federale e l'Amministrazione federale

L'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo potrebbe anche ripercuotersi sui rapporti tra i consiglieri federali e i collaboratori loro direttamente subordinati. Al momento attuale l'Amministrazione federale è piuttosto indipendente dai partiti e l'appartenenza partitica di chi postula un impiego a livello federale riveste un ruolo decisamente minore. Oggigiorno, in caso di rinnovo integrale o di elezione suppletiva del Consiglio federale e di cambiamento della composizione del Collegio governativo oppure di rimpasto alla testa dei dipartimenti, si sostituiscono al massimo i segretari generali, i capi dei servizi d'informazione dei dipartimenti nonché i collaboratori personali dei capi di Dipartimento (cfr. art. 26 cpv. 2–3 ordinanza sul personale federale del 3 luglio 2001⁵⁰) e, in rari casi, alcuni membri della direzione degli uffici federali. Con l'elezione popolare del Consiglio federale, la pressione sui collaboratori si accentuerebbe. Da un canto, per una campagna elettorale svolta in modo professionale, i candidati impiegherebbero verosimilmente giovani collaboratori con contratti a termine che, in caso di successo, aspirerebbero a lavorare a stretto contatto con il consigliere federale neoeletto. Dall'altro, se i progetti del Consiglio federale fossero frutto di tattiche elettorali o fossero perlomeno percepiti come tali, potrebbero nascere divergenze tra l'Amministrazione federale e il capo del Dipartimento interessato. Tale situazione potrebbe indurre l'uno o l'altro consigliere federale a separarsi da alcuni alti funzionari dell'Amministrazione federale compromettendo la continuità di quest'ultima.

Non è tuttavia detto che i consiglieri federali acquisiscano più potere sui propri collaboratori grazie all'elezione da parte del Popolo. Visto che i ministri sarebbero più impegnati a causa della campagna elettorale (cfr. n. 4.2.7), l'Amministrazione potrebbe tendenzialmente accrescere la propria influenza. Allo stato attuale non è possibile valutare se l'Amministrazione federale ne uscirebbe rafforzata o indebolita.

In caso di approvazione dell'iniziativa, l'Assemblea federale dovrebbe cedere al Popolo il compito di eleggere il Consiglio federale e al Consiglio federale quello di eleggere il presidente della Confederazione. Il suo ruolo di organo di reclutamento e di organo elettore del Consiglio federale ne uscirebbe ridimensionato.

Secondo l'articolo 148 capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale «esercita il potere supremo nella Confederazione, fatti salvi i diritti del Popolo e dei Cantoni». Tale posizione si rispecchia segnatamente nella procedura di elezione del Consiglio federale attualmente vigente. Con l'elezione da parte del Popolo, secondo Rhinow (2011: pag. 46) il Parlamento perderebbe la sua competenza primaria nei confronti del Governo, ossia l'elezione, la rielezione o la non elezione. Nel contempo il Consiglio federale verrebbe rafforzata la propria legittimazione democratica e verrebbe posto sul medesimo piano dell'Assemblea federale o il suo statuto ne risulterebbe addirittura rafforzato a spese del Parlamento (Commissione delle istituzioni politiche 2010). Biaggini si spinge ancora oltre, facendo notare che l'elezione popolare conferirebbe al Consiglio federale la legittimità della democrazia diretta e lo porrebbe sullo stesso piano dell'Assemblea federale se non addirittura al di sopra poiché i circondari elettorali previsti gli conferiscono una legittimità a livello nazionale, mentre ai membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati basta imporsi nei rispettivi circondari elettorali (ossia nei Cantoni; Biaggini 2011: pag. 424; con citazioni di Auer 2011: pag. 415). A lungo andare l'elezione popolare del Consiglio federale accrescerebbe il potere di quest'ultimo a scapito dell'Assemblea federale e, secondo Häfelin, Haller e Keller (2008: n. marg. 1622), ciò indebolirebbe il Parlamento. Secondo Biaggini (2011: pag. 424 seg.) non è del tutto da escludere che l'Assemblea federale faccia la fine dei parlamenti cantonali che si trovano stretti nella morsa tra i diritti popolari sempre più estesi e i governi eletti direttamente dal Popolo. Gross (2009: pag. 188) rileva che, vista la sempre maggiore complessità dei dossier nonché la crescente importanza delle relazioni internazionali, gli esecutivi hanno comunque un peso eccessivo in tutte le democrazie.

In caso di conflitti in materia di competenze tra Consiglio federale e Assemblea federale, il Collegio governativo potrebbe verosimilmente assumere un atteggiamento più sicuro di sé. Kölz (2000: pag. 99) preconizza conflitti sterili tra esecutivo e legislativo a causa della maggiore separazione dei poteri. Ehrenzeller (2008: n. marg. 9) prevede che l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo possa provocare le medesime tendenze riscontrabili nei Paesi con un esecutivo molto forte; Delley (2011: pag. 49 seg.) crede che l'equilibrio tra i poteri ne uscirebbe turbato.

La maggiore autoconsapevolezza del Consiglio federale, dovuta all'elezione diretta da parte del Popolo, potrebbe ostacolare notevolmente l'alta vigilanza delle Camere federali sul Governo e sull'Amministrazione (Ehrenzeller 2008: n. marg. 9). Anche Schwarz e Vatter (2011: pag. 39) sono del parere che in casi controversi, l'Assemblea federale, le cui capacità di controllo sono già di per sé lacunose, avrebbe poche probabilità di riuscire a imporre il proprio punto di vista a un Governo che dispone di una legittimazione diretta conferitagli dal Popolo. Rispetto ad oggi, i due autori prevedono perciò un indebolimento di fatto delle funzioni di controllo del legislativo, con ripercussioni negative sulla capacità dell'elettorato di valutare adeguatamente l'operato del Consiglio federale e di votare con cognizione di causa (Schwarz e Vatter 2011: pag. 39)

Con l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo la separazione dei poteri si accentuerebbe rendendo il Governo più indipendente dall'Assemblea federale e consentendogli di agire con maggiore autonomia. Tale autonomia comporterebbe un ulteriore incremento del carico di lavoro dei consiglieri federali che, come illustrato al numero 4.2.7, è già molto elevato. Infatti ci si può attendere che gli impegni legati alla campagna elettorale comporterebbero una minore presenza dei consiglieri federali alle sedute delle commissioni incaricate dell'esame preliminare. In ultima analisi ne risentirebbe la stretta collaborazione tra il Collegio governativo e l'Assemblea federale che, a più riprese, ha consentito alla Confederazione di reagire più efficacemente di altri Paesi a situazioni critiche come ad esempio la crisi finanziaria.

4.2.12 Rappresentanza delle lingue latine in Consiglio federale

Una quota per la Svizzera latina

In caso di approvazione dell'iniziativa, l'articolo 175 capoverso 5 del testo dell'iniziativa prevede una quota di due consiglieri federali che rappresentino le regioni francofone e italofone (cfr. n. 3.3.6). Tale quota sostituirebbe l'articolo 175 capoverso 4 Cost. vigente secondo il quale le diverse regioni e componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate in Consiglio federale. Come illustrato nel numero 2.3, se si prescinde da un breve periodo (1875–1880), l'Assemblea federale è sempre stata attenta a eleggere due se non tre consiglieri federali provenienti dalle regioni francofone o italofone del nostro Paese.

In linea di principio la Svizzera formerebbe un unico circondario elettorale con un secondo circondario elettorale sussidiario costituito dai Cantoni e dalle regioni francofone e italofone. Almeno due seggi sarebbero riservati ai candidati domiciliati in tali regioni. Se dopo l'elezione del Consiglio federale la quota non fosse raggiunta, non occorrerebbe sommare i voti di tutto il circondario elettorale bensì la media geometrica dei voti di quest'ultimo e del circondario sussidiario (ossia quello di lingua latina). In tal modo i voti di quest'ultimo acquisterebbero maggiore peso.

La regola delle quote si applicherebbe sia in caso di rinnovo integrale sia in caso di un seggio vacante nel corso della legislatura.

Una precauzione presumibilmente inutile

In linea di massima v'è da attendersi che anche senza una quota il Popolo eleggerebbe due o più consiglieri federali provenienti dalla Svizzera latina. Infatti Svizzera romanda e regioni svizzere italofone hanno una densità demografica sufficientemente elevata per garantire la loro rappresentanza. Ciascuno dei grandi partiti proporrrebbe nel proprio interesse due candidati con origini linguistiche diverse al fine di raccogliere voti in tutta la Svizzera (cfr. n. 4.2.3). I candidati non limiterebbero la propria campagna elettorale alla regione linguistica di provenienza, bensì tenderebbero a estenderla a tutto il territorio nazionale. I candidati di lingua tedesca e retoromancia parteciperebbero dunque anche alle manifestazioni elettorali organizzate nella Svizzera romanda, in Ticino e nelle regioni italofone del Cantone dei Grigioni, mentre i candidati di queste regioni farebbero campagna anche in Svizzera tedesca e nelle regioni di lingua retoromancia. Ciò porterebbe a sensibilizzare i candidati nei confronti delle altre lingue e regioni del nostro Paese e avrebbe un effetto positivo

sulla coesione nazionale. L'esempio dei Cantoni di Friburgo e dei Grigioni⁵¹ mostra che a ragione del peso demografico delle minoranze e degli interessi specifici dei partiti a diffondersi il più capillarmente possibile, le minoranze linguistiche sono rappresentate adeguatamente nei governi senza che sia stato necessario adottare misure specifiche (cfr. Stojanovic 2008: pag. 247). Vatter, Milic e Bucher (2012: pag. 44), fondandosi su un'analisi delle elezioni del Consiglio di Stato del Cantone di Berna, confermano il bonus che gli elettori attribuiscono ai candidati provenienti dalla propria regione linguistica, ma stimano che rappresenti al massimo dal sei all'otto per cento dei voti di partito. Nella loro simulazione dell'elezione popolare del Consiglio federale, fondata sulle elezioni degli esecutivi cantonali, giungono alla conclusione che i seggi spettanti alle regioni francofone e italofone sarebbero di regola attribuiti già al primo turno, rendendo nella maggior parte dei casi superflua la regola delle quote (mediante la media geometrica); persino in occasione di un eventuale secondo turno tale regola verrebbe applicata in via del tutto eccezionale (Vatter, Milic e Bucher 2012: pag. 55).

Con la quota proposta dal testo dell'iniziativa (due su sette seggi) la partecipazione della Svizzera latina al Governo rappresenterebbe il 28,6 per cento, rispecchiando così quasi alla lettera la percentuale di popolazione che questa rappresenta (2010: 28,7 per cento). La quota consentirebbe pure di mitigare i timori di una sottorappresentanza della Svizzera latina in Consiglio federale dovuta alle specificità del sistema maggioritario⁵². Tuttavia la regola della quota porrebbe anche diversi problemi.

La questione delle lingue diventa un tema a livello federale

Attualmente la Confederazione disciplina con ritegno l'uso delle lingue nazionali (art. 4 Cost.) e delle lingue ufficiali (art. 70 Cost.). All'articolo 70 capoverso 2 Cost. delega ai Cantoni il compito di designare le loro lingue ufficiali e menziona i principi che devono rispettare in tale ambito. In caso di approvazione dell'iniziativa occorrerebbe definire in una legge⁵³ a quali regioni francofone del Cantone di Berna, di Friburgo e del Vallese (oltre al Cantone di Vaud, di Neuchâtel, di Ginevra e del Giura) nonché italofone del Cantone dei Grigioni (oltre al Cantone del Ticino) andrebbe applicato l'articolo 175 capoverso 5 Cost. del testo dell'iniziativa. Anche nel caso in cui delegasse ai Cantoni plurilingui (BE, FR, GR, VS) la competenza di definire le regioni interessate (cfr. n. 3.3.7), si occuperebbe indirettamente della questione linguistica. In questo caso non sono da escludere ripercussioni su conflitti linguistici all'interno dei Cantoni e viceversa.

Tutela delle minoranze a livello federale e cantonale

Il testo dell'iniziativa prevede una soluzione a livello federale che non necessariamente è compatibile con quella che il Cantone di Berna ha adottato per salvaguardare i diritti delle minoranze. Infatti in tale Cantone per l'elezione del Consiglio di Stato è previsto un territorio delimitato geograficamente e amministrativamente (tre distretti del Giura meridionale) in cui le minoranze beneficiano di una protezione

⁵¹ Contrariamente ai Cantoni di Berna e del Vallese (cfr. n. 3.3.6), i Cantoni di Friburgo e dei Grigioni non prevedono alcuna salvaguardia dei singoli gruppi o minoranze linguistiche.

⁵² Come illustrato in precedenza tali timori non trovano alcuna conferma nei dati empirici dei Cantoni di Friburgo e dei Grigioni, i quali non prevedono alcun provvedimento speciale per salvaguardare i gruppi linguistici.

⁵³ Cfr. l'art. 175 cpv. 7 Cost. proposto dall'iniziativa.

speciale; i Comuni bilingui di Bienne e Leubringen ne sono esclusi (cfr. n. 3.3.6). Nel testo dell'iniziativa invece le regioni interessate dalla quota prevista per la Svizzera latina sono definite in base a criteri linguistici (regioni francofone e italo-fone). Se vi si includessero i Comuni bilingui di Bienne e Leubringen (inserimento in favore del quale depongono svariati motivi), la protezione delle minoranze in occasione delle elezioni del Consiglio di Stato nel Cantone di Berna e quella in occasione delle elezioni del Consiglio federale sarebbero in palese contrasto. Tuttavia la situazione che si verrebbe a creare non sarebbe irrisolvibile.

Difficoltà di attuare la tutela delle minoranze

Nel caso concreto l'attuazione della regola delle quote a favore della Svizzera latina in seno a una legge e l'applicazione delle pertinenti disposizioni potrebbe comportare effetti indesiderati.

La formulazione concreta della salvaguardia di cui beneficiano le minoranze latine non si fonda sull'appartenenza linguistica dei candidati al Consiglio federale⁵⁴, bensì sul loro domicilio (art. 175 cpv. 5 e 6 testo dell'iniziativa). Per questo motivo se una persona che ha fatto carriera politica dopo essersi trasferita dalla Svizzera tedesca in una regione francofona o italo-fona venisse proposta dal proprio partito come candidato al Consiglio federale, essa beneficerebbe della regola delle quote senza essere veramente un francofono o un italofono. All'inverso una persona domiciliata in un Comune bilingue potrebbe, benché perfettamente francofona o italo-fona, non beneficiare della quota per il semplice motivo che tale Comune ha cambiato la lingua ufficiale in seguito a un forte afflusso di Svizzeri tedeschi.

A seconda della formulazione della legislazione d'esecuzione, potrebbero sorgere anche altri accesi dibattiti. Se l'appartenenza linguistica fosse stabilita in base al momento dell'elezione del Consiglio federale, sarebbe facile per i candidati eludere la regola cambiando semplicemente il domicilio; ciò indebolirebbe la tutela delle regioni francofone e italo-fone. Se invece al contrario si stabilisse tale appartenenza mediante una data di riferimento ben precisa (ad es. due o quattro anni prima dell'elezione del Consiglio federale) il sistema risulterebbe troppo rigido⁵⁵.

Comportamento elettorale in base alla regione linguistica di appartenenza

La regola delle quote potrebbe eventualmente presentare anche altri due svantaggi.

Taluni elettori svizzeri tedeschi o retoromanci potrebbero rifiutarsi di dare il proprio voto a candidati della Svizzera romanda o della Svizzera italiana poiché la rappresentanza di questi ultimi non è più garantita dalle urne bensì da un meccanismo sancito nella Costituzione. Un'evoluzione di questo tipo nuocerebbe alla coesione del Paese. Anche se la regola delle quote si applicasse soltanto nel caso in cui al termine del primo e del secondo turno, secondo la procedura illustrata all'articolo 175 capoverso 4 del testo dell'iniziativa, non fossero eletti due consiglieri federali provenienti dalla Svizzera latina, la semplice esistenza di una simile rete di sicurezza

⁵⁴ Una soluzione di questo tipo comporterebbe un test per verificare le conoscenze linguistiche dei candidati e sarebbe poco giudiziosa.

⁵⁵ Una candidata come Ruth Dreifuss, di lingua madre francese e cresciuta prevalentemente a Ginevra, ma radicata professionalmente e politicamente a Berna, non verrebbe considerata come una rappresentante della Svizzera latina; dovrebbe dunque domiciliarsi in Svizzera romanda prima di poter presentare la sua candidatura al Consiglio federale.

potrebbe modificare il comportamento elettorale nella Svizzera tedesca e nella Svizzera retoromancia.

Inoltre, se eccezionalmente applicata, la quota potrebbe ridimensionare la legittimità dei candidati eletti con questo sistema e farne dei «consiglieri federali di seconda classe» (Hermann 2011b: pag. 3). In particolare per i candidati provenienti dalla Svizzera tedesca o dalla Svizzera retoromancia esclusi a causa della regola delle quote, la sconfitta elettorale sarebbe difficile da digerire.

Pochi vantaggi per il Cantone del Ticino

La regola delle quote è una soluzione che accomuna la minoranza francofona a quella italoфона sebbene siano geograficamente lontane e nutrano interessi e preferenze sovente diametralmente opposte. La procedura prevista mette in concorrenza la richiesta di seggi in Consiglio federale della Svizzera romanda, del Ticino e delle valli meridionali del Cantone dei Grigioni. Saranno probabilmente i candidati della Svizzera Romanda, con un numero maggiore di abitanti, a poter beneficiare della regola delle quote, mentre quelli delle regioni italofone ne risulterebbero svantaggiati. La soluzione proposta nuocerebbe alla convivenza tra le due comunità linguistiche poiché metterebbe in contrapposizione la popolazione francofona e quella italoфона, sfavorendo quest'ultima e in particolare il Cantone del Ticino. Vi è il rischio di una spaccatura tra quest'ultimo e il resto della Svizzera.

Regioni di lingua retoromancia ignorate

La regola delle quote tiene conto delle regioni francofone e italofone, ma ignora quelle di lingua retoromancia⁵⁶. L'iniziativa assimila la piccola minoranza retoromancia alla maggioranza svizzero tedesca.

4.2.13 Equilibrio confederale

L'approvazione dell'iniziativa si ripercuoterebbe in vario modo sull'equilibrio confederale.

Anzitutto il sistema di elezione proposto rafforzerebbe la posizione dei grandi Cantoni. In seno all'Assemblea federale, l'attuale organo elettore del Consiglio federale, i Cantoni sono rappresentati da un canto in proporzione al proprio corpo elettorale (200 deputati al Consiglio nazionale) e dall'altro con rispettivamente uno (OW, NW, BS, BL, AR e AI) o due rappresentanti (restanti Cantoni) ciascuno nel Consiglio degli Stati (46 deputati). Nell'insieme i Cantoni più piccoli sono leggermente meglio rappresentati in seno all'Assemblea federale plenaria di quel che sarebbe il caso in base al loro corpo elettorale. Con l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo il peso dei grandi Cantoni si rafforzerebbe mentre quello dei piccoli ne risulterebbe indebolito, poiché a contare sarebbe soltanto il numero degli elettori.

Inoltre sarebbe molto più difficile rispetto a oggi applicare il principio secondo il quale «le diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate» (art. 175 cpv. 4 Cost.). Questa disposizione costituzionale, che ha preso il posto dell'ex clausola cantonale, verrebbe abrogata. Essa comprende due elementi: le regioni e le componenti linguistiche del Paese. La quota a favore

⁵⁶ Cfr. nota 31.

della Svizzera latina prevederebbe una nuova soluzione per il secondo elemento. Ma il primo elemento, ossia l'equa rappresentanza delle diverse regioni del Paese, verrebbe a cadere. Il sistema attuale consente ai membri dell'Assemblea federale di tenere simultaneamente conto di numerosi criteri (idoneità, partito, regione, lingua, sesso)⁵⁷. In caso di elezione popolare invece sarebbero le preferenze dei partiti e l'attrattiva dei candidati a rivestire il ruolo determinante. È probabile che i partiti al momento di nominare i candidati al Consiglio federale terrebbero debitamente conto delle regioni importanti e delle componenti linguistiche del Paese. Considerata una certa casualità insita nel sistema maggioritario, certe regioni potrebbero anche non essere rappresentate equamente in seno al Consiglio federale poiché tutti i consiglieri federali verrebbero eletti simultaneamente (al primo, eventualmente al secondo turno). Diversi studiosi (Ehrenzeller 2008: n. marg. 9; Tschannen 2011: pag. 492; Neidhart 2011: pag. 15) ritengono pertanto che in caso di elezione del Consiglio federale da parte del Popolo l'equilibrio in seno al Governo in riferimento ai partiti, alle lingue, alle regioni di provenienza e al sesso potrebbero essere a rischio.

D'altronde i partiti nazionali vedrebbero aumentare la loro importanza a scapito delle sezioni cantonali (cfr. n. 4.2.3). All'interno dello Stato federale ciò potrebbe indirettamente rafforzare le forze con vocazione al centralismo rispetto a quelle a vocazione federalista (Kölz 2000: pag. 99). Neidhart (2010: pag. 25) è del parere che un'elezione diretta del Consiglio federale comporterebbe addirittura una centralizzazione e personalizzazione massiccia di tutta la politica.

Infine, come già illustrato, il Cantone del Ticino e gli elettori italofoni del Cantone dei Grigioni vedrebbero ridursi le probabilità di essere rappresentati in Consiglio federale. Potrebbero pertanto nascere tensioni tra i vari gruppi linguistici.

4.2.14 Elezione del presidente della Confederazione

Attualmente il presidente della Confederazione e il vicepresidente del Consiglio federale sono eletti dall'Assemblea federale (cfr. n. 2.1 e 3.3.8). Se l'iniziativa fosse approvata, l'elezione del presidente spetterebbe al Consiglio federale. Il comitato d'iniziativa ha respinto l'idea di lasciare tale compito all'autorità elettiva prevista anche nella maggioranza dei Cantoni, ossia al legislativo.

Può darsi che tale cambiamento non avrebbe effetti significativi. Oggigiorno l'Assemblea federale applica la regola non scritta secondo la quale il consigliere federale che assume la carica di presidente è colui che non l'ha esercitata da più tempo o che non l'ha mai esercitata. Il numero di voti che raccolgono serve indirettamente anche a verificarne la popolarità senza per questo influire in alcun modo sull'esercizio della funzione. Se il presidente fosse eletto dal Consiglio federale tale elemento, di per sé trascurabile, sparirebbe.

In caso di elezione popolare dei consiglieri federali l'elezione del presidente della Confederazione potrebbe tuttavia assumere contorni più «politici». Il titolare di tale funzione, ma anche il suo partito di appartenenza, acquisirebbero maggiore visibilità e dunque aumenterebbero le possibilità di rielezione. Non si può dunque escludere che l'elezione del presidente della Confederazione possa essere caratterizzata in

⁵⁷ Cfr. n. 2.5

maggior misura da riflessioni partitiche. I grandi partiti potrebbero ad esempio essere tentati di rivendicare più frequentemente la carica di presidente della Confederazione.

4.2.15 Questioni aperte riguardo all'entrata in vigore e al diritto transitorio

L'iniziativa entrerebbe in vigore il giorno della sua approvazione da parte di Popolo e Cantoni. Le disposizioni vigenti verrebbero sostituite con le nuove disposizioni costituzionali previste dall'iniziativa.

Tuttavia i disposti costituzionali proposti non saranno immediatamente applicabili. L'articolo 175 capoverso 7 del testo dell'iniziativa prevede, a giusto titolo, che spetterà a una legge di esecuzione disciplinare i particolari della nuova procedura di elezione (cfr. n. 3.3.7). Dopo l'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione occorrerebbero almeno quattro mesi prima che il nuovo diritto possa essere applicato all'elezione del Consiglio federale (cfr. n. 4.2.5). È facile immaginare che tra l'eventuale approvazione dei disposti costituzionali dell'iniziativa e la prima elezione del Consiglio federale da parte del Popolo passerebbero diversi anni; nel frattempo l'applicazione delle nuove disposizioni costituzionali resterebbe sospesa. Le autorità politiche si vedrebbero esposte a forti pressioni tendenti ad accelerare la messa in atto del nuovo sistema di elezione.

Per evitare di fissare prematuramente e in modo poco ponderato una data per lo svolgimento della prima elezione popolare del Consiglio federale, in caso di approvazione dell'iniziativa e di entrata in vigore dei nuovi disposti costituzionali, il nostro Consiglio procederebbe verosimilmente come segue: preparerebbe e sottoporrebbe tempestivamente all'Assemblea federale la legislazione d'esecuzione chiesta dall'articolo 175 capoverso 7 del testo dell'iniziativa. Vi fisserebbe termini minimi per preparare l'elezione del Consiglio federale tesi a garantire che eventuali elezioni del Consiglio federale da parte del Popolo si possano svolgere in modo regolare senza che la nuova procedura metta in difficoltà i partiti, le autorità e gli elettori.

4.2.16 Ripercussioni finanziarie

L'iniziativa prevede l'elezione popolare del Consiglio federale secondo il sistema maggioritario in al massimo due turni.

Ogni cittadino svizzero maggiorenne potrebbe dunque venir eletto in Consiglio federale (cfr. n. 3.3.3), ossia circa 5,1 milioni di persone. Visto che per ora a livello nazionale non esiste un registro elettorale centralizzato⁵⁸, il meccanismo di voto proposto dall'iniziativa richiederebbe un obbligo di notifica con un quorum di firme (ad es. 1000 firme). Le attestazioni del diritto di voto verrebbero come sinora allestite dai Comuni. Il controllo delle attestazioni del diritto di voto, la stampa e la successiva distribuzione delle schede elettorali ai Cantoni spetterebbe alla Cancelleria federale.

⁵⁸ I registri elettorali sono gestiti dai servizi competenti secondo il diritto cantonale (in generale dai Comuni).

Come già menzionato al numero 4.2.5, durante le ultime sette legislature si sono svolte nel corso di ciascuna legislatura un'elezione per il rinnovo integrale e due elezioni suppletive. Se in caso di approvazione dell'iniziativa il numero delle elezioni suppletive restasse invariato e si rendessero necessari due turni ad ogni elezione, gli elettori sarebbero chiamati alle urne sei volte durante ogni legislatura. Se tuttavia vi fosse soltanto un rinnovo integrale del Consiglio federale con un unico turno, gli elettori sarebbero chiamati alle urne una sola volta.

Mediamente l'ente pubblico spende otto milioni di franchi per ogni turno elettorale. I costi oscillerebbero dunque tra gli 8 e i 48 milioni di franchi. Per la Confederazione l'effetto sull'occupazione sarebbe pari a 0,5–1 persona all'anno.

4.3 Vantaggi e lacune dell'iniziativa

In caso di approvazione dell'iniziativa i *vantaggi* sarebbero i seguenti:

- *nuovi diritti politici per il Popolo*: ai diritti politici già esistenti si aggiungerebbe quello di eleggere il Consiglio federale. Gli elettori potrebbero esercitare un influsso diretto sulla composizione del Consiglio federale e beneficerebbero di un nuovo diritto democratico di partecipazione;
- *maggiore legittimità del Consiglio federale*: sia il Consiglio federale sia l'Assemblea federale verrebbero eletti dal Popolo e dunque posti sullo stesso piano per quanto concerne la legittimità democratica. In caso di conflitti su questioni politiche e di competenza il Collegio governativo potrebbe richiarsi alla sua elezione diretta da parte del Popolo;
- *dibattito a livello nazionale sulla futura politica governativa*: l'elezione del Consiglio federale offrirebbe l'occasione per un grande dibattito nazionale, che coinvolgerebbe tutte le regioni linguistiche, sulla futura politica governativa. La risonanza mediale delle elezioni del Consiglio federale sarebbe notevole. Ciò potrebbe ripercuotersi positivamente sul tasso di partecipazione dei cittadini alle elezioni e alle votazioni⁵⁹;
- *promovimento della coesione nazionale*: per aumentare le probabilità di venire eletti, i candidati parteciperebbero a manifestazioni elettorali al di fuori della propria regione linguistica e dovrebbero occuparsi anche dei problemi e delle sfide presenti nelle altre regioni. Tali contatti e dibattiti potrebbero ripercuotersi positivamente sulla coesione nazionale;
- *stabilità in seno al Consiglio federale*: grazie all'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo, più onerosa e legata a maggiori incertezze, diminuirebbero probabilmente le dimissioni anticipate garantendo maggiore stabilità in seno al Consiglio federale⁶⁰;

⁵⁹ Vatter, Milic e Bucher (2012: pag. 19) nella simulazione delle elezioni del Consiglio federale da parte del Popolo ritengono tuttavia improbabile che la partecipazione possa durevolmente essere più elevata di quella in occasione delle elezioni per il Consiglio nazionale. Essi prevedono una partecipazione pari al 50 per cento.

⁶⁰ Non necessariamente si assisterebbe a tale evoluzione, cfr. n. 4.2.5. Inoltre il fatto che i consiglieri federali restino in carica più a lungo non ha soltanto effetti positivi.

- *maggior trasparenza in occasione delle elezioni del Consiglio federale*: i seggi del Consiglio federale non sarebbero più assegnati per mezzo di intese tra partiti o gruppi parlamentari; la decisione spetterebbe al Popolo e l'elezione del Consiglio federale guadagnerebbe in trasparenza⁶¹.

A questi vantaggi si contrappongono degli *svantaggi*, che nel complesso hanno un peso decisamente maggiore.

- *interessi partitici dei consiglieri federali*: il Consiglio federale in corpore e i singoli membri non si situerebbero più «al di sopra della politica». I consiglieri federali sarebbero piuttosto considerati degli attori della politica. Ne risulterebbe una commistione malsana tra la loro funzione di membro del Consiglio federale e capo di un dipartimento e il nuovo ruolo di portabandiera e di motore trainante del proprio partito oltre che di candidato alla rielezione in Consiglio federale;
- *messa in pericolo del principio della collegialità*: ai fini della loro rielezione, i consiglieri federali sarebbero tenuti a collaborare in misura maggiore con i media che riferirebbero su divergenze e conflitti all'interno del Collegio governativo. Il principio della collegialità potrebbe risentirne poiché soltanto personalità molto forti sarebbero in grado di continuare a concretizzarlo;
- *sovraccarico del Consiglio federale*: a partire dalla seconda metà della legislatura i consiglieri federali sarebbero presumibilmente molto presi dalla campagna elettorale. Rispetto ai membri dei governi cantonali, pure loro periodicamente tenuti a sottoporsi alla rielezione, sui consiglieri federali gravano impegni onerosi come le sedute nelle commissioni e nel plenum delle due Camere federali (prima Camera, seconda Camera, all'occorrenza appianamento delle divergenze) e, a livello internazionale, gli incontri ministeriali, i contatti bilaterali e multilaterali. Il sovraccarico di lavoro e di impegni potrebbe renderli più vulnerabili in caso di crisi;
- *indebolimento del Parlamento*: con l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo, l'Assemblea federale perderebbe una sua importante competenza; per contro la legittimità del Consiglio federale ne risulterebbe rafforzata. I due poteri beneficerebbero dello stesso livello di legittimazione e il Parlamento ne potrebbe uscire indebolito. Potrebbero nascere sterili conflitti d'interesse tra i due poteri. L'Assemblea federale incontrerebbe maggiori difficoltà a controllare il Consiglio federale e l'Amministrazione federale;
- *pericolo di stallo*: soprattutto nel caso in cui la composizione partitica del Consiglio federale fosse diversa da quella dell'Assemblea federale e se in Consiglio federale venissero elette persone con idee populiste, si potrebbero verificare maggiori situazioni di stallo e taluni progetti del Consiglio federale potrebbero arenarsi;
- *rafforzamento dei partiti nazionali a scapito di quelli cantonali*: i partiti nazionali dovrebbero affrontare nuovi compiti quali l'organizzazione e il

⁶¹ Le intese tra i partiti verterebbero però sul (reciproco) sostegno dei candidati. Inoltre, con l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo, la questione della trasparenza nel finanziamento dei partiti e delle campagne elettorali acquisterebbe decisamente in attualità.

finanziamento delle elezioni del Consiglio federale. A medio termine acquisirebbero maggiore influsso a scapito delle loro sezioni cantonali;

- *minaccia per l'equilibrio confederale*: rispetto a quello vigente, il sistema elettorale proposto avvantaggerebbe leggermente i Cantoni più popolosi con grandi agglomerati urbani a scapito delle regioni periferiche. Inoltre, le nuove disposizioni sull'elezione del Consiglio federale non consentirebbero più di garantire una rappresentanza adeguata di tutte le regioni del Paese. Il rafforzamento dei partiti nazionali a scapito di quelli cantonali (cfr. *supra*) potrebbe spingere alla centralizzazione e minacciare l'equilibrio confederale. In generale, rispetto all'attuale elezione da parte dell'Assemblea federale, con l'elezione popolare del Consiglio federale sarebbe più difficile tenere conto simultaneamente e per quanto possibile di svariati criteri (idoneità, partito, appartenenza linguistica, regione, sesso). Infine si ridurrebbero anche le probabilità del Cantone del Ticino e delle regioni italofone del Cantone dei Grigioni di conquistare un seggio in Consiglio federale;
- *dipendenza finanziaria dei partiti*: l'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo accrescerebbe la dipendenza finanziaria dei partiti dai suoi membri, da imprese, da singoli individui facoltosi o da potenti gruppi d'interesse;
- *una regola delle quote presumibilmente inutile, facile da eludere e controproducente*: la quota di due consiglieri federali prevista per le regioni francofone e italofone è senz'altro inutile se si considera il peso demografico di tali regioni. I conflitti linguistici potrebbero valicare i rispettivi confini cantonali e diventare un tema a livello federale. A seconda del tenore della legislazione d'esecuzione potrebbero esserci numerosi modi di eludere tale regola o, al contrario, essa potrebbe risultare troppo rigida. Sarebbe comunque impossibile imporre che soltanto gli «autentici» francofoni e italofoeni beneficino della regola delle quote. Tale regola, che ignora le regioni di lingua retoromancia e mette in concorrenza le regioni francofone e italofone, nuocerebbe alla convivenza delle comunità linguistiche. Tra il Cantone del Ticino e il resto della Svizzera potrebbe delinearsi una frattura. La regola delle quote è senz'altro una soluzione peggiore rispetto all'attuale sistema di elezione da parte dell'Assemblea federale che consente di tenere conto, oltre che dell'idoneità, anche dell'appartenenza partitica, linguistica e regionale nonché del sesso dei candidati;
- *disciplinamento complicato e incomprensibile*: la soluzione delle quote proposta e il sistema di voto sarebbero complicati e praticamente incomprensibili per i cittadini. Nel primo e secondo turno si applicherebbe l'abituale sistema che prevede la somma dei voti; se tale procedura non consentisse di eleggere due candidati provenienti dalle regioni francofone e italofone si applicherebbe la regola delle quote. I candidati germanofoni e di lingua retoromancia con il minor numero di voti verrebbero eliminati e i voti dei candidati della Svizzera latina sarebbero ricontati applicando un metodo di calcolo molto complicato. Occorrerebbe inoltre appurare come comunicare ai cittadini tali risultati complessi nonché le differenze tra il calcolo del numero di voti della Svizzera tedesca e retoromancia, da un canto, e quelli della Svizzera francofona e italoфона dall'altro. In considerazione dei due metodi di calcolo applicabili, i candidati romandi e italofoeni avrebbero difficoltà a definire la strategia elettorale ideale (priorità alla campagna imperniata sulla regione linguistica o a quella rivolta a tutta la Svizzera).

In conclusione va rilevato che l'iniziativa popolare intende risolvere un problema che non esiste. Sinora l'elezione dei consiglieri federali da parte dell'Assemblea federale ha sempre dato ottimi risultati. Il Parlamento elegge un Collegio governativo, di cui dal 1984 fanno parte anche le donne, in grado di rappresentare i principali partiti, le regioni del Paese e i gruppi linguistici, che gode della stima del Popolo e che, nel corso dei decenni, è riuscito a evitare con successo guerre, minacce e crisi economiche nonché ad affrontare nuove sfide come l'unificazione europea e la globalizzazione. Il sistema vigente per l'elezione del Consiglio federale ha contribuito a una convivenza pacifica delle comunità linguistiche, circostanza che a sua volta ha contribuito alla stabilità e alla prosperità della Svizzera. Non si vede dunque la necessità di cambiare *un sistema elettorale tanto collaudato*.

4.4 Conclusioni

Il nostro Consiglio è del parere che il sistema vigente per l'elezione del Consiglio federale non pone alcun problema e non necessita di alcuna riforma. L'elezione dei consiglieri federali da parte dell'Assemblea federale ha sempre dato buon esito e ha contribuito a una efficiente collaborazione tra le nostre massime istituzioni politiche nonché alla stabilità del nostro Paese. Un'approvazione dell'iniziativa potrebbe in ultima analisi compromettere questa collaborazione efficiente e la stabilità politica delle nostre istituzioni che, rispetto all'estero, consentono di reagire in modo molto efficace a situazioni critiche come ad esempio la crisi finanziaria.

5 Nessun controprogetto diretto o indiretto

Il nostro Collegio ha esaminato varie forme di *controprogetto diretto*.

- La *prima* consisterebbe nel rimuovere i *punti deboli* della presente iniziativa popolare mediante un *controprogetto*. Sono ipotizzabili i miglioramenti seguenti:
 - a. far eleggere il Consiglio federale secondo il sistema proporzionale invece che secondo il sistema maggioritario (art. 175 cpv. 2 testo dell'iniziativa) affinché la composizione partitica del Consiglio federale rispecchi meglio quella dell'Assemblea federale. Ciò consentirebbe di ridurre il rischio di stalli politici dovuti a divergenze troppo grandi nella composizione partitica del Consiglio federale e dell'Assemblea federale. In caso di elezione secondo il sistema proporzionale, per le dimissioni anticipate di un consigliere federale (cfr. n. 4.2.5) si potrebbe anche evitare un'elezione suppletiva; il seggio vacante verrebbe occupato dal candidato arrivato secondo alle ultime elezioni per il rinnovo integrale;
 - b. rinunciare a una quota per le regioni francofone e italofone, poiché fonte di complicazioni, probabilmente inutile e facile da eludere.

Il nostro Consiglio rinuncia a questo tipo di controprogetto poiché, rispetto al testo dell'iniziativa, non ne risulterebbero miglioramenti tangibili e gli svantaggi di un'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo resterebbero intatti.

- La *seconda* consisterebbe nel procedere a un’*ampia riforma del Governo*, come quella proposta segnatamente da Andreas Auer (cfr. nota 39). Così facendo però si andrebbe ben oltre a quanto chiesto dalla presente iniziativa popolare. Gli svantaggi insiti in un’elezione del Consiglio federale da parte del Popolo, illustrati in precedenza, resterebbero tuttavia tali. Inoltre, nell’ambito della riforma della direzione dello Stato, il Parlamento ha già respinto l’idea di un Governo a due livelli. Secondo il nostro Collegio inoltre un ridimensionamento del Consiglio federale a tre consiglieri sarebbe del tutto eccessivo poiché i principali partiti e le comunità linguistiche non vi sarebbero più rappresentate. Difficilmente una riforma tanto incisiva riuscirebbe a raccogliere il consenso della maggioranza.
- La *terza* consisterebbe nell’elezione del *presidente della Confederazione da parte del Popolo*. Una simile soluzione sarebbe tuttavia contraria all’idea di collegio governativo, poiché il presidente godrebbe di una legittimità maggiore rispetto ai suoi colleghi. La rappresentanza delle diverse regioni e componenti linguistiche solleverebbe problemi delicati a ragione della forte politicizzazione della funzione del presidente. È dunque preferibile continuare a far eleggere il presidente dall’Assemblea federale.
- La *quarta* consisterebbe nel *limitare ai membri dell’Assemblea federale l’eleggibilità in Consiglio federale*. I futuri consiglieri federali sarebbero dunque tenuti a sottoporsi al giudizio popolare nei rispettivi Cantoni. Verrebbe così richiamato in vita il sistema in uso negli anni in cui il Governo era composto di esponenti di un unico partito, ossia i liberli-radicali (1848–1891), periodo in cui i consiglieri federali dovevano partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale per verificare la loro popolarità e il sostegno di cui godevano presso gli elettori (cfr. in merito Cancelleria federale svizzera 2011). L’entrata in Governo dei conservatori (oggi PPD) e il passaggio dalla democrazia competitiva alla democrazia consociativa odierna ha messo fine a questo esercizio volto a confermare la legittimità cedendo il posto agli strumenti della democrazia diretta (introduzione dell’iniziativa popolare in seguito a una revisione parziale della Costituzione nel 1891) e alla competizione tra i partiti. Limitare l’eleggibilità in Consiglio federale soltanto ai membri dell’Assemblea federale ridurrebbe inoltre il serbatoio da cui attingere⁶². I membri dei governi cantonali che intendono candidarsi per il Consiglio federale dovrebbero svolgere un doppio mandato, ossia quello di consigliere di Stato e di deputato a Berna, il che in molti Cantoni non è ammesso (BE, GL, FR, SH, GR, TI, VD, GE, JU). Per i candidati al Consiglio federale ciò significherebbe affrontare uno sforzo supplementare poiché dovrebbero anzitutto farsi eleggere all’Assemblea federale senza che ne scaturisca una maggiore legittimità.
- La *quinta* consisterebbe nel sottoporre il Consiglio federale al *voto di fiducia del Popolo*. Sarebbe ipotizzabile una rielezione dei consiglieri federali da parte del Popolo a maggioranza semplice; coloro che non risulterebbero eletti al primo turno andrebbero ad aggiungersi ai nuovi candidati per l’elezione da parte dell’Assemblea federale (Hermann 2011a: pag. 132–145). Tale

⁶² Negli ultimi 30 anni i seguenti consiglieri federali non erano membri dell’Assemblea federale al momento della loro elezione in Consiglio federale: Otto Stich, René Felber, Ruth Dreifuss, Ruth Metzler, Micheline Calmy-Rey e Eveline Widmer-Schlumpf.

soluzione implicherebbe gli stessi problemi dell'elezione del Consiglio federale da parte del Popolo; inoltre, in tal caso non tutti i consiglieri federali beneficerebbero della medesima legittimazione.

- La *sesta* consisterebbe nel prevedere un *diritto di destituzione*. Se si istituisse questo nuovo diritto popolare, 50 000 cittadini, ad esempio, potrebbero chiedere di effettuare una votazione per destituire uno o più consiglieri federali dalla carica. L'Assemblea federale ha esaminato e respinto a più riprese tale eventualità (cfr. n. 2.6) poiché metterebbe a rischio la stabilità del Consiglio federale, indispensabile per governare il Paese e affrontare con successo le sfide; il Consiglio federale diventerebbe vulnerabile nei confronti di pressioni esercitate dai gruppi d'interesse. Inoltre in passato singoli consiglieri federali hanno presentato le proprie dimissioni⁶³ in seguito a pressioni dell'opinione pubblica. Va d'altronde rilevato che l'istituzione di un diritto di destituzione esulerebbe dall'oggetto della presente iniziativa.

Il nostro Consiglio potrebbe anche proporre un *controprogetto indiretto*. Sarebbe ad esempio ipotizzabile:

- l'elezione del Consiglio federale sulla base di *liste fisse*. I partiti dovrebbero impegnarsi a cercare delle intese; ne potrebbe scaturire una politica più coerente. Resterebbe tuttavia da chiarire se tale soluzione vada concretizzata nella Costituzione o in una legge;
- l'elezione di tutti i consiglieri federali *simultaneamente*; in tal modo si potrebbero evitare tatticismi al momento dell'elezione del Consiglio federale.

L'Assemblea federale ha già esaminato in modo approfondito e respinto queste e altre possibilità di cambiare il sistema elettorale (cfr. n. 2.6). Il nostro Collegio condivide questo scetticismo e rinuncia a un controprogetto indiretto.

6 Conclusioni

Alla luce di quanto illustrato, il Consiglio federale chiede alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Elezione del Consiglio federale da parte del Popolo». In caso di approvazione dell'iniziativa popolare un sistema elettorale collaudato verrebbe sostituito da un altro sistema che risulterebbe decisamente più oneroso per tutti gli interessati e sarebbe in grado di turbare sensibilmente la stabilità delle nostre istituzioni nonché l'equilibrio confederale.

⁶³ Cfr. nota 5.

Bibliografia

- Altermatt, Urs 1991. Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon. Zuri-go e Monaco di Baviera: Artemis/Winkler.
- Auer, Andreas 2011. Duales Regierungsmodell und Volkswahl des Bundesrates: ein neues Reformkonzept. In: ZBl 112: 397–416.
- Biaggini, Giovanni 2011. Zur Regierungsreformdiskussion. In: ZBl 112: 417–427.
- Bochsler, Daniel e Bousbah, Karima 2011. Volkswahl und Konkordanz. Freiwilliger Proporz in den direkt gewählten Kantonsregierungen. In: Neue Zürcher Zeitung, 3 giugno: 13.
- Cancelleria federale 2011. Factsheet interno *Schönheitskonkurrenz* 1849–1891 (allestito dalla Sezione dei diritti politici, documento non pubblicato).
- Comitato d’iniziativa per l’elezione del Consiglio federale da parte del Popolo (2010). Argomentario/Spiegazioni. www.elezione-popolare.ch > Scaricare > L’argomentario completo.
- Commissione delle istituzioni politiche 2010. 10.2024 n Petizione Tang Martin. Elezione del Consiglio federale tramite il voto del popolo. Rapporto del 18 novem-bre 2010.
- Commissione di revisione 1847, nominata dalla dieta federale il 16 agosto 1847. Progetto della Costituzione federale della Confederazione svizzera. Berna 1848.
- Delley, Jean-Daniel 2011. Eine falsche Glanzidee. In: Gross, Andreas (ed.). Über den Herbst hinaus. Innenpolitische Alternativen mit europäischen Perspektiven. St. Ursanne: Editions le Doubs: 47–51.
- Ehrenzeller, Bernhard 2008. Art. 175. In: Ehrenzeller Bernhard u.a. (ed.). Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar: Schulthess/Dike: 2585–2599.
- Eichenberger, Kurt 1996. Art. 96. In: Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger, Jörg Paul Müller, René A. Rhinow, Dietrich Schindler (ed.). Kommentar zur Bundes-verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874. Basile-a/Zurigo/Berna: Helbing & Lichtenhahn/Schulthess/Stämpfli.
- Gross, Andreas 2009. Die Volkswahl des Bundesrates würde die Demokratie schwächen. In: Gross Andreas e Krebs Fredi (ed.). Bundesratswahlen: Keine Castingshow. St. Ursanne: Edition le Doubs: 185–191.
- Häfelin, Ulrich, Haller, Walter e Keller, Helen 2008. Schweizerisches Bundesstaats-recht. 7a edizione. Zurigo/Basilea/Ginevra: Schulthess.
- Hermann, Michael 2011a. Konkordanz in der Krise. Ideen für eine Revitalisierung. Zurigo: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Hermann, Michael 2011b. Die Folge wäre ein Dauerwahlkampf. Intervista nella Neue Luzerner Zeitung, edizione integrale, 4 luglio: 3.
- Hermann, Michael 2011c. Une élection du Conseil fédéral par le peuple défavorise-rait les Romands. In: 24 heures, 7 luglio: 6.

Herrmann, Michael e Nowak, Mario 2012. Das politische Profil des Geldes: Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz. Istituto di ricerca sotomo dell'Università di Zurigo: Zurigo. www.ejpd.admin.ch > Documentazione > Comunicati > Comunicati 2012 > Studio sul finanziamento di elezioni e votazioni.

Kölz, Alfred 2000. Die Volkswahl des Bundesrates – ein Demokratiegewinn? Staatsrechtliche und verfassungshistorische Aspekte. In: Neue Zürcher Zeitung, 8/9 aprile: 99.

Krebs, Ernst 1968. Die Volkswahl des Bundesrates, mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich. Zurigo: Juris.

Kriesi, Hanspeter 2003. Präsidiale Elemente nicht stärken: die Volkswahl der Regierung würde zum Roulettespiel. In: Neue Zürcher Zeitung, 12 dicembre: 15.

Neidhard, Leonhard 2010. Volkswahl des Bundesrats bedeutet nicht mehr Demokratie. In: Neue Zürcher Zeitung, 4 marzo: 25.

Neidhard, Leonhard 2011. Ewiges Genörgel über die Konkordanz. In: Neue Zürcher Zeitung, 2 marzo: 15.

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001 sull'iniziativa parlamentare Legge sul Parlamento: FF 2001 3097.

Rhinow, René e Schefer, Markus 2009. Schweizerisches Verfassungsrecht. Basilea: Helbing & Lichtenhahn.

Rhinow, René 2011. Wie weiter mit dem Bundesrat? Dike: Zurigo/San Gallo.

Schwarz, Daniel e Vatter, Adrian 2011. Die Auswirkung einer Reform der Wahlfunktion des Parlaments auf dessen Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Berna. www.parlament.ch > Documentazione > Altri rapporti (04.10.2011).

Schwarz, Gerhard 2011. Vom Zauber der Zauberformel: Stabilität als Quelle des Wohlstands. In: Neue Zürcher Zeitung, 24 settembre: 33.

Stojanovic, Nenad 2008. How to solve the dilemma of power sharing? Formal and informal patterns of representation in the Swiss multilingual cantons. In: Representation, Vol. 55, Nr. 3: pag. 239–253.

Tschannen, Pierre 2011: Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 3a edizione aggiornata e completata. Berna: Stämpfli.

Vatter, Adrian 2002. Kantonale Demokratien im Vergleich: Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske e Budrich.

Vatter, Adrian, Milic, Thomas e Bucher, Raphael 2012. Volkswahl des Bundesrates. Eine Simulation der Bundesratswahlen durch das Volk auf der Basis der Wahlen in die kantonalen Regierungen. Institut für Politikwissenschaft: Berna. www.bj.admin.ch > Temi > Stato & Cittadino > Valutazione > Ufficio federale di giustizia: valutazione.