

10398

Messaggio
del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente
il completamento della legge sui rapporti fra i Consigli
mediante gli articoli 45^{bis} e 45^{ter} sulle linee direttive
della politica governativa

(Del 12 novembre 1969)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

ci pregiamo sottoporvi, col presente messaggio, un disegno di legge che modifica quella concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli).

Il presente messaggio propone, esaudendo la mozione Schürmann trasmessaci dalle Camere federali, d'inserire nella legge sui rapporti fra i consigli l'obbligo del Consiglio federale di fissare periodicamente le linee direttive della politica governativa e di presentare un rapporto consuntivo sui risultati conseguiti alla fine della legislatura.

I. Cenni storici

Durante la sessione primaverile 1967, il consigliere nazionale Schürmann depose una mozione del seguente tenore:

«Es wird den beiden Kammern beantragt, eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (Artikel 45 ff.) nach folgender Richtung an die Hand zu nehmen:

- a) Zu Beginn einer neuen Legislaturperiode legt der Bundesrat den beiden Kammern Richtlinien für die zu befolgende Politik und eine Dringlichkeitsordnung für die zu lösenden Aufgaben vor. In beiden Kammern findet eine Diskussion hierüber statt.
- b) Zu Ende einer Legislaturperiode erstattet der Bundesrat Bericht über die hauptsächlichsten Ergebnisse der Arbeiten der eidgenössischen Behörden. Auch hierüber wird eine Diskussion in beiden Kammern durchgeführt.»

Nella sessione autunnale del 1967, il Consiglio nazionale adottava la mozione dopo ampia discussione, sentite le motivazioni esposte dallo stesso consigliere Schürmann e sentito il nostro parere in via di massima positivo. Il Consiglio degli Stati trattò quest'oggetto durante la sessione invernale 1967 approvandone pure la trasmissione al Consiglio federale.

Senza attendere che l'auspicata base legale fosse apprestata, abbiamo presentato all'Assemblea federale, in un rapporto approfondito del 15 maggio 1968, le nostre riflessioni sui più importanti problemi politici del momento, un indirizzo della politica governativa per gli anni 1968-1971 ed un ordine di priorità per l'esecuzione dei compiti.

Si può in via di massima affermare che gli indirizzi della politica governativa furono accolti, nonostante diverse riserve ed obiezioni (che esamineremo poi in seguito), molto favorevolmente e furono apprezzati in modo assai positivo sia alle Camere, nel corso della sessione estiva 1968, sia nell'opinione pubblica.

II. Argomenti pro e contro un indirizzo della politica governativa

Coloro che sono favorevoli alla presentazione di linee direttive per la politica governativa hanno sovente ribadito che l'aumento e la complessità crescente dei compiti dello Stato rendono difficile l'attività di governo e l'amministrazione pubblica. La vastità dei compiti pubblici e la pochezza dei mezzi a disposizione esigono che anche nel settore pubblico si operi con metodo, sistematicamente. Per assolvere razionalmente ed a tempo debito i compiti numerosi ed urgenti che spettano ai poteri pubblici, è indispensabile adottare un metodo di lavoro maggiormente prospettico ed una pianificazione a lunga scadenza. Pianificare l'attività dello Stato significa soprattutto pianificare le attività che si esercitano a livello costituzionale e legislativo. Un programma di lavoro elaborato per la legislatura è prima di tutto una visione panoramica dei compiti principali posti allo Stato durante un periodo di tempo determinato. L'elenco dei compiti da svolgere può offrire indicazioni utili per la pratica politica solo se contempla tra l'altro un ordine, un'indicazione delle priorità e dei settori in cui deve essere operato lo sforzo principale. Valutare i compiti e dilazionarli secondo un ordine prioritario d'urgenza è un impegno eminentemente politico che spetta in primo luogo al Consiglio federale, «suprema autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione» a norma di Costituzione.

Fruttuosi son poi gli sforzi e le discussioni in comune richiesti ai membri del Consiglio federale per elaborare un programma politico; tutto ciò è un mezzo privilegiato per rafforzare il carattere collegiale del Consiglio federale, contribuisce a sostenere ed a sviluppare una volontà dirigente comune e rende più efficace l'attività governativa.

La presentazione periodica degli indirizzi della politica governativa è inoltre un mezzo significativo d'informazione del Parlamento e dell'opinione pubblica. Questa panoramica dei vari problemi, evidenziando le svariate e complesse relazioni ed interazioni presenti nella politica nazionale, soddisfa quell'esigenza ampiamente diffusa di giungere ad una migliore trasparenza degli affari pubblici e politici.

Nel corso dei dibattiti suscitati sulle linee direttive è stato pure fatto osservare che questo documento sulla politica governativa era un corpo estraneo nel diritto pubblico della nostra democrazia diretta.

Il Consiglio federale, secondo la Costituzione federale, è un'autorità eletta per una durata di funzione fissa e non può perciò essere revocato nel corso della legislatura. Il Consiglio federale non è eletto sulla base di un programma di governo vincolante. Secondo la nostra Costituzione, il Consiglio federale deve dirigere gli affari federali conformemente all'ordinamento giuridico e in particolare proporre alle Camere federali i disegni di legge e di decreti necessari. Il fatto che il Parlamento ed i cittadini possono disporre di mezzi importanti per influenzare, determinare in parte od anche correggere le scelte del Governo non esclude la possibilità che il Consiglio federale indichi al Parlamento in quale direzione intenda indirizzare l'attività governativa. In questo senso le direttive non si oppongono alla vita delle nostre istituzioni democratiche; son piuttosto un mezzo che permette di meglio assumere l'esecuzione dei compiti pubblici.

L'incertezza del futuro non può dispensare le autorità responsabili dallo stabilire, fondandosi su dati il più possibilmente sicuri, una linea politica da seguire nel futuro più prossimo. Occorre però tener presente che fatti di politica estera od interna, iniziative o decisioni delle Camere federali, del Popolo e degli Stati potrebbero rendere necessarie modifiche alla linea politica iniziale.

Durante i dibattiti si è pure sostenuto che, essendo le linee direttive un atto unilaterale del Consiglio federale, la cooperazione delle Camere federali non avrebbe effetti giuridici. Le linee direttive sono di fatto una dichiarazione unilaterale di volontà del Consiglio federale. Un programma concordato fra i partiti rappresentati nell'Esecutivo ed il Consiglio federale non sarebbe invece compatibile con le particolarità d'ordine costituzionale del nostro sistema di governo. I diritti popolari piovono alle volontà del Governo ed alle decisioni del parlamento toglierebbero qualsiasi carattere d'obbligatorietà ad un accordo di questo tipo. Stendendo le linee direttive, il Consiglio federale resta ancora nell'ambito delle competenze che gli sono attribuite dalla Costituzione e non intacca affatto le competenze tradizionali delle Camere. Il Consiglio federale potrebbe benissimo fissare le linee direttive per la propria politica e non pubblicarle poiché le ritiene uno strumento di lavoro interno. Si è invece deciso a renderle pubbliche ed a porle in discussione davanti alle Camere perché convinto che il modo più efficace di dirigere gli affari dello Stato in una democrazia diretta implica una stretta collaborazione tra Governo e Parlamento.

La presentazione periodica di linee direttive da parte del Consiglio federale non modifica d'una virgola i rapporti di forza esistenti tra l'Assemblea federale ed il Consiglio federale nella prassi e nel diritto costituzionale. Le funzioni differenti e complementari dei due poteri, come pure le loro

rispettive competenze, non subiranno modifiche. L'Assemblea federale avrà invece l'occasione di analizzare criticamente le intenzioni del Consiglio federale e di proporre, se occorre, un ordine diverso di priorità oppure di indicare, servendosi dei mezzi parlamentari, altre vie da seguire.

III. Considerazioni sulla revisione legale proposta

Il compito affidato al Consiglio federale in virtù segnatamente degli articoli 95 e 102 numero 1 della Costituzione federale non si esaurisce nell'applicazione e nell'esecuzione degli atti legislativi; il centro di gravitazione del mandato è infatti insito nell'attività direttoriale dell'Esecutivo. In questo riguardo, nel rapporto della commissione peritale Hongler del novembre 1967 concernente i miglioramenti dell'attività governativa e della soprintendenza amministrativa del Consiglio federale, la molteplicità dei compiti dell'Esecutivo è stata così definita:

«Es ist die antreibende, schöpferisch lenkende und integrierende Staatstätigkeit, die Ziele bestimmt und Mittel bezeichnet, die die staatliche Organisation und ihre Betätigungen überschaut, die sich um die Zusammenführung der staatsgestaltenden Kräfte bemüht».

La comunicazione e l'osservanza delle linee direttive devono per altro avvenire nell'ambito di questi compiti di governo. Le esperienze in merito finora compiute, anche se non sempre schiuse a conclusioni di carattere generale, permettono al momento alcune deduzioni circa l'applicazione futura di questo nuovo strumento: l'indirizzo proposto deve essere, in particolare, il frutto di un'attenta disamina collegiale da parte dell'Esecutivo, in riguardo a compiti, scopi e mezzi della politica futura; per il costruito effettivo ci si deve maggiormente attenere a un criterio di ripartizione sostanziale, in riguardo alle problematiche più importanti; l'esposto deve essere più stringato. Le direttive della politica governativa appaiono quindi come un utile ed efficace strumento di pianificazione e di guida, che per altro non offre obiezioni contro un suo ancoramento legale nella legge sui rapporti fra i Consigli (ed è quanto auspicato dalla mozione Schürmann).

IV. Disciplinamento istituzionale dell'indirizzo della politica governativa

Qui accluso vi presentiamo un disegno di legge federale che modifica e completa, con gli articoli 45^{bis} e 45^{ter}, quella sui rapporti fra i Consigli.

Articolo 45^{bis}

La prima frase del capoverso 1 fa obbligo al Consiglio federale di definire, a intervalli regolari, l'indirizzo della sua politica e di presentare in merito un rapporto all'Assemblea federale. Questa frase sancisce il diritto del Parlamento di esigere la presentazione periodica di un rapporto sulle

direttive della politica governativa e consacra pertanto questa nuova istituzione giuridica.

Come già espresso nelle osservazioni liminari del rapporto del 15 maggio 1968 (FF 1968 I 809) concernente la politica di governo per la legislatura 1968-1971, con la locuzione «direttive della politica governativa» noi intendiamo un esposto generale (non dunque analitico) dei principi e degli intenti che, durante una legislatura, reggeranno la nostra attività di governo. Tali direttive non ci vincolano tassativamente e non essendo definitivamente stabilite si potrà tener conto di eventuali mutazioni circostanziali. Eventuali ineluttabili derogazioni saranno motivate nel resoconto od in singoli rapporti specifici.

Per garantire la completa efficacia dell'indirizzo proposto, la pertinente disamina parlamentare dovrebbe pur sempre avvenire, e il più presto possibile, all'inizio di ogni periodo legislativo. Ed è quanto prevede il disegno allegato: «Dopo l'inizio di una nuova legislatura, il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un rapporto sulle direttive della politica governativa»; la tempestiva presentazione del rapporto esplicita dunque l'intenzione di cautelare il vaglio parlamentare al più tardi per la sessione estiva del primo anno della legislatura. Nel merito, non proponiamo la sessione primaverile dato che il rapporto richiederà certamente alcuni mesi di elaborazione; all'inizio della legislatura avvengono poi frequenti mutazioni quanto alla composizione dell'Esecutivo (elezione del Consiglio federale): ed è bene tenerne conto.

Nella *seconda frase del capoverso 1* è definito l'oggetto delle linee direttive. Quest'ultime sono chiamate segnatamente a specificare:

- a. gli obiettivi fondamentali per i quali è intenzione dell'Esecutivo di adottare provvedimenti di politica governativa durante la legislatura;
- b. l'ordine di importanza e d'urgenza per l'assolvimento dei compiti.

Il concetto di «mandato costituzionale» si riferisce segnatamente, e lo ripetiamo, alle disposizioni degli articoli 95 e 102 della Costituzione federale dove è prescritto che spetta al Consiglio federale dirigere, nell'ambito dell'ordinamento positivo, gli affari federali.

Nel *capoverso 2* è disciplinato il procedimento per la disamina delle direttive. La procedura proposta, già per il carattere peculiare dell'intento, deroga in parte alle norme prescritte nella legge sui rapporti fra i Consigli e nei Regolamenti dei Consigli legislativi. L'indirizzo della politica governativa è inteso al ragguaglio del Parlamento. Esso sarà riscontrato con le vedute dei membri dei Consigli ed in questo procedere racconciato adeguatamente. Sarebbe per contro incompatibile con la natura giuridica dell'istituzione emanare una decisione formale in riguardo all'accettazione o al rifiuto delle direttive proposte. La struttura parlamentare, con mezzi affatto efficaci (si pensi in particolare alla mozione), offre nondimeno ai membri

dei Consigli legislativi un'ampia possibilità di intervento; si potranno dunque secondare validamente opinioni discordi dall'indirizzo governativo. Per altro, il Consiglio federale non vuole e non può, anche senza deliberazione formale del Parlamento, soprassedere a obiezioni mosse contro le sue direttive; considerazioni e proposte, in quanto oggettivamente persuasive, saranno tenute in debito conto.

Dato che il rapporto sulle direttive non richiede deliberazione formale, sarebbe senz'altro superfluo esigere da un lato un esame commissionale preliminare e dall'altro l'argomentazione, per bocca di un portavoce, di una proposta delle commissioni. Preliminarmente sarebbe indicata per contro una discussione nel novero dei gruppi parlamentari.

Dato il carattere e l'importanza della comunicazione delle direttive ai Consigli legislativi, il presidente della Confederazione deve, a nome del Consiglio federale, fare una dichiarazione introduttiva dinanzi all'Assemblea federale radunata a Consigli uniti. E non è, a nostro modo di vedere, che l'articolo 92 della Costituzione (incombenze dell'Assemblea federale) si opponga a tale procedimento. Fermo resta comunque il principio che ciascun Consiglio delibera separatamente.

Ci sembra inoltre opportuno che l'indirizzo politico sia discusso dai Consigli nella stessa sessione; da un canto è ragionevole che i dibattiti si svolgano all'inizio della legislatura, dall'altro (come è il caso per esempio per la trattazione del rapporto sulla gestione, del bilancio di previsione e del consuntivo) si può ben rinunciare a una disamina in due diverse sessioni non trattandosi di un procedimento di composizione delle divergenze.

Articolo 45^{ter}

Ancorché le linee direttive dell'attività governativa non ingenerino alcun vincolo o pretesa giuridici, la pubblicazione, alla fine della legislatura, di un rapporto del Consiglio federale sui risultati conseguiti (come auspicato nella mozione Schürmann) appare, per varie ragioni, possibile ed opportuna.

Nel *capoverso 1* si fa obbligo al Consiglio federale di presentare regolarmente per la penultima sessione della legislatura (sessione estiva) un rapporto inteso a notificare i risultati di maggior importanza e gli sforzi intrapresi, fermo stante che il programma stabilito all'inizio della legislatura servirà come metro e come termine di riscontro. Il rapporto specificherà inoltre i motivi di eventuali ritardi e protrazioni cagionati da coartazioni o decisi dall'Esecutivo per sua precisa competenza.

Capoverso 2: occorre procedere o no alla separazione del resoconto sull'attuazione delle direttive governative dal rapporto di gestione del Consiglio federale? Le opinioni divergevano. L'Esecutivo ha tenuto conto della opinione più invalsa, quella cioè fondata sul criterio di separazione. Quanto alla trattazione parlamentare del rapporto di resoconto è quindi opportuno

prescrivere la medesima disciplina applicata nella disamina delle direttive. Nel merito, è possibile per contro rinunciare a una seduta comune delle Camere. Il presidente della Confederazione dovrebbe infine rilasciare una dichiarazione dinanzi al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati al momento della trattazione dell'oggetto su indicato.

V. Fondamento costituzionale

L'ancoramento legale della presente proposta (all'inizio della legislatura, comunicazione delle direttive della politica governativa; alla fine, presentazione di un rapporto circa i risultati ottenuti) si fonda sull'articolo 85 numero 11 della Costituzione federale. Secondo questa disposizione l'alta sorveglianza sull'amministrazione federale è oggetto di attributo dei due Consigli. Il diritto di controllo esercitato dal Parlamento si esplicita segnatamente nell'esame del rapporto annuo di gestione presentato dal Consiglio federale (art. 102 n. 16 cpv. 1 Cost.). Siamo del parere — e qui vogliamo ancora ripeterci — che la presentazione periodica delle direttive della politica governativa e del resoconto corrispondente sia un ottimo mezzo supplementivo di chiarimento e d'informazione circa la condotta e l'amministrazione degli affari federali in un arco di tempo pluriennale.

VI

Vi proponiamo dunque di entrare nel merito e di accettare il disegno allegato come pure di cancellare la mozione Schürmann concernente la determinazione della politica governativa (mozione n. 9660 del 1° marzo 1967).

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

Berna, 12 novembre 1969.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

L. von Moos

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente il completamento della legge sui rapporti fra i Consigli mediante gli articoli 45bis e 45ter sulle linee direttive della politica governativa (Del 12 novembre 1969)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10398
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.12.1969
Date	
Data	
Seite	1027-1033
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 600

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.