

11 novembre 1998

DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Riforma della direzione dello Stato

Progetto per la consultazione

Indice

- 1** **Introduzione**

- 11** **La riforma della direzione dello Stato: una modalità ulteriore di riforma costituzionale**

- 12** **Oggetto della riforma della direzione dello Stato**
 - 121 Riforma del Governo
 - 122 Riforma del Parlamento
 - 123 Rapporto fra Assemblea federale e Consiglio federale

- 13** **Interventi parlamentari recenti**

- 2** **Riforma del Governo**

- 21** **Sistema di Governo attuale**

- 22** **Nuove esigenze nei confronti del Governo**

- 23** **Modelli di base per una riforma del regime di Governo**

- 24** **Proposte di riforma**
 - 241 Variante 1: rafforzamento del Governo collegiale mediante un rafforzamento della presidenza federale
 - 241.1 Idea guida
 - 241.2 Rafforzamento della presidenza
 - 241.21 Prolungamento della durata del mandato
 - 241.22 Presidente della Confederazione a tempo pieno
 - 241.23 Sanzione costituzionale dei compiti presidenziali
 - 241.24 Istituzione di un dipartimento presidenziale
 - 241.3 Aumento del numero dei consiglieri federali
 - 241.4 Rafforzamento del Governo collegiale
 - 241.5 Valutazione
 - 241.6 Note esplicative alle singole disposizioni

 - 242 Variante 2: rafforzamento del Governo collegiale mediante un Governo a due livelli
 - 242.1 Idea guida
 - 242.2 Competenze
 - 242.21 Consiglio federale
 - 242.22 Consiglieri federali
 - 242.23 Ministri
 - 242.24 Interazione dei livelli di Governo

- 242.3 Valutazione
- 242.4 Note esplicative alle singole disposizioni

- 3 Rapporto fra Assemblea federale e Consiglio federale**

- 31 La risoluzione quale nuovo strumento di direzione parlamentare**
 - 311 Situazione iniziale
 - 312 Idea guida della risoluzione
 - 313 Adozione ed effetti della risoluzione
 - 314 Rapporto con gli attuali strumenti parlamentari
 - 315 Terminologia

- 32 Politica estera**
 - 321 Situazione iniziale
 - 322 La risoluzione nell'ambito della politica estera

- 33 Finanze**
 - 331 Situazione iniziale
 - 332 Possibilità di riforma in materia di competenze finanziarie
 - 333 Controllo federale delle finanze
 - 333.1 Istituzione di una Corte dei conti indipendente?
 - 333.2 Rafforzamento del Controllo federale delle finanze

- 34 Alta vigilanza**
 - 341 Funzione e ampiezza dell'alta vigilanza
 - 342 La risoluzione quale strumento di alta vigilanza

- 35 Commento alla disposizione costituzionale sul rapporto fra Assemblea federale e Consiglio federale**

- 4 Disposizioni costituzionali**

- 41 Variante 1: rafforzamento del Governo collegiale mediante un rafforzamento della presidenza federale**

- 42 Variante 2: rafforzamento del Governo collegiale mediante un Governo a due livelli**

- 43 La risoluzione quale nuovo strumento di direzione parlamentare**

1 Introduzione

11 La riforma della direzione dello Stato: una modalità ulteriore di riforma costituzionale

Le istituzioni del nostro Stato hanno visto la luce essenzialmente 150 anni fa. Sono nate con lo Stato federale e da allora sono rimaste pressoché immutate nei loro tratti essenziali di diritto costituzionale, eccezion fatta per l'ampliamento dei diritti popolari. Tale affermazione trova riscontro anche per quel che concerne le istituzioni direttive della Confederazione. La complessità dei problemi e l'ampiezza delle mansioni delle autorità politiche si accrescono costantemente e richiedono nuovi ritmi nel prendere le decisioni. Contribuisce a una siffatta evoluzione segnatamente anche l'internazionalizzazione della politica. Le nuove sfide esigono un ripensamento delle vecchie istituzioni.

Nel messaggio del 20 ottobre 1993 concernente la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010), il Consiglio federale ha spiegato che reputa indispensabile un'ampia riforma della direzione dello Stato (FF 1993 III 826 segg.). Poiché riteneva particolarmente urgente la necessità di riforma dei diritti popolari e della giustizia, e dato che lo stato dei lavori preliminari lo consentiva, egli ha integrato tali due ambiti di riforma già nel messaggio concernente la revisione della Costituzione federale (FF 1997 I 26 segg.). Altri progetti di riforma in materia di direzione dello Stato (riforma del Governo, riforma del Parlamento, rapporto tra Parlamento e Governo, perequazione finanziaria e riforma del federalismo) dovrebbero essere integrati in una fase ulteriore, a seconda dell'urgenza e dello stato dei lavori, nel „processo aperto“ di riforma costituzionale.

Il Consiglio federale ha più volte ribadito che, ancora nel corso della legislatura attuale, si propone di sottoporre all'Assemblea federale un pacchetto di riforme concernente la direzione dello Stato. Oggetto principale di tale pacchetto di riforme è la riforma dell'organo governativo. Il progetto si occupa tuttavia anche del rapporto tra Consiglio federale e Assemblea federale, che svolgono le proprie mansioni nella più stretta coordinazione e cooperazione. La capacità di funzionamento dello Stato non dipende unicamente da un'istituzione, bensì da un'adeguata sinergia del tessuto istituzionale.

Unitamente ai lavori di riforma nell'ambito della revisione della Costituzione, la riforma della direzione dello Stato intende contribuire a garantire e a perfezionare la funzionalità del nostro Stato.

12 Oggetto della riforma della direzione dello Stato

121 Riforma del Governo

Nell'ambito della riforma del Governo, nel 1992 il Consiglio federale ha optato per una riforma in due tappe: una prima tappa avrebbe dovuto porre in atto quanto possibile a livello legislativo nell'ambito del diritto costituzionale vigente. La seconda tappa, che avrebbe dovuto comprendere riforme più radicali, coinvolgendo anche la sfera costituzionale, avrebbe dovuto essere avviata soltanto sulla scorta delle esperienze accumulate nel corso della prima tappa. Nel messaggio del Consiglio

federale del 20 ottobre 1993 concernente la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) sono stati abbozzati i contorni di tale ampia riforma.

Nel mese di giugno del 1996, il popolo ha respinto il primo progetto di nuova LOGA, il quale, a fianco di molte altre innovazioni, prevedeva anche l'introduzione dei segretari di Stato. Il 21 marzo 1997, il Parlamento ha promulgato una versione della LOGA priva di tale nuova istituzione. Il Consiglio federale ha in seguito deciso, stimolato in tal senso tra l'altro da (ulteriori) interventi parlamentari, di porre mano senza indugio alla seconda tappa di riforma del Governo. La discussione di principio riguardo a un cambio di sistema vero e proprio non ha dovuto tuttavia essere ripresa. I modelli del sistema governativo parlamentare e del sistema governativo presidenziale sono già stati scartati dal Consiglio federale nel 1993 (cfr. pto. 23).

122 Riforma del Parlamento

Nel messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, il Consiglio federale ha accantonato la riforma del Parlamento e la questione del rapporto tra Parlamento e Governo. Dopo l'intesa raggiunta tra le due commissioni delle istituzioni politiche (CIP) delle Camere federali e il Dipartimento federale di giustizia e polizia, il messaggio del Consiglio federale si è limitato, per questi due ambiti, all'aggiornamento del diritto costituzionale vigente. Le CIP hanno da parte loro elaborato ulteriori proposte di riforma. Nel loro rapporto complementare del 6 marzo 1997 relativo alla riforma della Costituzione (FF 1997 III 234), hanno presentato proposte concernenti l'organizzazione e la procedura dell'Assemblea federale nonché il rapporto tra Assemblea federale e Consiglio federale.

Il 9 giugno 1997, il Consiglio federale ha espresso un parere in merito al rapporto complementare delle CIP (FF 1997 III 1208 segg.), dichiarandosi favorevole ad affrontare le proposte che, dal profilo giuridico, vanno oltre l'aggiornamento del diritto costituzionale, nel corso della seconda tappa di riforma, nell'ambito di un pacchetto di riforme concernente la direzione dello Stato.

Le CIP sostengono invece che occorra effettuare un aggiornamento di più ampia portata rispetto a quanto previsto dal Consiglio federale e propongono di inserire le innovazioni suscettibili di produrre un ampio consenso nel „Decreto federale A concernente la nuova Costituzione federale“. Sarebbe determinante assicurarsi che le proposte non sollevino opposizione nella votazione popolare sulla riforma della Costituzione, compromettendo l'intero progetto (FF 1997 III 239). Le Camere federali hanno perciò seguito ampiamente tale modo di procedere, proposto dalle CIP, anche nell'ambito delle deliberazioni sulla revisione della Costituzione. Segnatamente le riforme proposte dalle CIP in materia di diritto parlamentare (organizzazione e procedura dell'Assemblea federale), le quali secondo il Consiglio federale andavano integrate in un pacchetto di riforme separato concernente la direzione dello Stato, sono state in gran parte riprese nell'ambito dell'aggiornamento del diritto costituzionale (ad es. stralcio della clausola d'incompatibilità dell'appartenenza allo stato secolare, ridisciplinamento del diritto di convocare una sessione straordinaria, nomina di un secondo vicepresidente per i due Consigli, delega di poteri di natura non legislativa a commissioni parlamentari).

Il Consiglio federale rinuncia pertanto a formulare ulteriori proposte in questa sede. Poiché egli ritiene particolarmente urgente la riforma del Governo, rinuncia alle proposte di vere e proprie riforme strutturali nell'ambito del Parlamento.

123 Rapporto dell'Assemblea federale con il Consiglio federale

Nel campo dei rapporti tra Parlamento e Governo, le Camere federali hanno ripreso diverse proposte di riforma delle CIP, integrandole – in parte in forma riveduta – nella nuova Costituzione federale (progetto A), come ad esempio è avvenuto in materia di legislazione (semplificazione della forma degli atti legislativi, introduzione della nozione di legge materiale). Ha dato adito a discussioni in particolare lo strumento del mandato, proposto dalle CIP. Mediante tale strumento, l'Assemblea federale può intervenire tanto nella propria sfera di competenze quanto nella sfera di competenze del Consiglio federale. Nel settore di competenza dell'Assemblea federale, il mandato avrebbe valore di istruzione, in quello del Consiglio federale avrebbe valore di direttiva (FF 1997 III 284 seg.). Il Consiglio federale ha annunciato che, nell'ambito della riforma della direzione dello Stato, esaminerà in un'ottica globale le questioni inerenti al mandato ed elaborerà eventualmente una nuova proposta. Va inoltre vagliato se vi sia un bisogno di riforma supplementare nei settori della politica estera, delle finanze e dell'alta vigilanza.

13 Interventi parlamentari recenti

Nella prima metà del 1997, sono stati nuovamente presentati diversi interventi parlamentari concernenti la riforma della direzione dello Stato e la riforma del Governo. L'iniziativa parlamentare Rhinow "Riforma della direzione dello Stato" (97.0409), del 19 marzo 1997, ha postulato, sotto forma di proposta generale, che nell'ambito della riforma costituzionale fosse riformata anche la direzione dello Stato. Tale riforma deve concernere il Consiglio federale quale organo governativo e includere anche il rapporto tra Assemblea federale e Consiglio federale, in particolare in materia di direzione politica, legislazione, elezioni, politica estera, poteri finanziari e alta vigilanza. Nello stesso contesto s'inserisce la mozione Bonny "Ruolo e competenze del presidente della Confederazione", del 3 marzo 1997 (97.3029), che persegue il rafforzamento della presidenza federale. I due interventi hanno goduto di ampio sostegno alle Camere. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha inoltre invitato il Consiglio federale, con la mozione del 29 maggio 1997 "Gestione in circostanze particolari" (97.3385), a elaborare una base legale secondo la quale, in situazioni straordinarie, la gestione dell'informazione spetti al presidente della Confederazione. Il Consiglio nazionale voleva inoltre incaricare il Consiglio federale, mediante la mozione "Riforma del governo entro la fine del 1998", del 20 giugno 1997 (97.3188), di presentare entro la fine del 1998 un progetto di riforma del Governo a livello costituzionale. Poiché il termine imposto non può manifestamente essere osservato, la mozione è stata trasformata in un postulato delle Camere. Il Consiglio federale ha infine accolto il postulato Zbinden "Calo d'influenza della politica. Rapporto del Consiglio federale", del 29 marzo 1997 (97.3113). Tale postulato esorta il Consiglio federale a esaminare mediante quali adeguamenti istituzionali potrebbe essere riaffermato il primato della politica nell'era della globalizzazione. Già il 10 giugno 1996, è stata presentata la mozione Kühne "Consiglio federale. Rafforzamento del ruolo politico" (96.3252), con la quale si postulava un aumento, portandoli a 9 (fino a un massimo di 11), del numero dei membri del Consiglio federale, la separazione e la redistribuzione delle competenze e il

rafforzamento della posizione del presidente della Confederazione. La mozione è stata trasformata in postulato.

2 Riforma del Governo

L'organizzazione del Governo e l'assetto dell'attività governativa sono oggetto di discussione sin dalla fondazione dello Stato federale. Negli anni Sessanta del nostro secolo sono state effettuate analisi dettagliate sul tema della riforma del governo (rapporti peritali Hongler e Huber). Nel 1990, il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro „Strutture direzionali della Confederazione“ (GLSDC), perché lo assistesse e lo consigliasse nell'esame delle sue strutture direzionali. Nel messaggio del Consiglio federale concernente la LOGA, è reperibile un compendio delle diverse riforme e progetti di riforma nonché una presentazione dei più recenti sviluppi e postulati (FF 1993 III 789 segg.). Il Consiglio federale ha inoltre descritto le caratteristiche del sistema governativo e le mutate circostanze, oltre ad illustrare criteri e obiettivi di una riforma del Governo (FF 1993 III 796 segg.). In tale contesto si è fondato sul rapporto intermedio del GLSDC del 23 novembre 1991 (FF 1992 II 880 segg.). Nel settembre del 1997, il Consiglio federale ha inoltre adottato diversi provvedimenti urgenti volti a migliorare l'attività governativa e l'informazione dell'opinione pubblica in situazioni speciali. In tale ambito, egli ha in particolare preso decisioni di principio concernenti la garanzia di un'identificazione tempestiva dei problemi, un coinvolgimento più attivo della Conferenza dei segretari generali e la centralizzazione dell'informazione in situazioni straordinarie.

Prima di esporre le proposte per un nuovo modello di Governo, è opportuno rammentare ancora una volta, brevemente, vantaggi e svantaggi dello statu quo e passare in rassegna, in sunto, gli argomenti più importanti del messaggio del 1993, attualizzandone i contenuti.

21 Sistema di Governo attuale

Il sistema governativo vigente mira a garantire *stabilità, integrazione e equilibrio delle forze politiche*. Il Governo è inserito in un ordinamento democratico e federalista. Il Parlamento dispone di mezzi importanti per influenzare il Governo (elezione, legge, preventivo, alta vigilanza, approvazione dei trattati internazionali, ecc.), senza tuttavia mai dominarlo durante i quattro anni del suo mandato, perché inamovibile. Da parte sua il Governo, tramite i lavori preparatori, la perizia e quale suprema autorità direzionale ed esecutiva, esercita un considerevole influsso, senza tuttavia determinarne la politica, su un Parlamento che non può esser sciolto durante i quattro anni della legislatura. A differenza del sistema di Governo parlamentare, questi due poteri sono nettamente separati sul piano organizzativo e del personale, cooperando tuttavia strettamente, dal punto di vista funzionale, mediante la coordinazione delle attività. Fanno parte delle caratteristiche essenziali del nostro sistema politico anche le istituzioni della democrazia diretta. I cittadini prendono parte in misura determinante agli eventi politici. Iniziativa popolare e referendum influenzano il modus operandi delle autorità e la sorte degli atti legislativi da queste emanati.

La Costituzione collega il *principio della collegialità* con quello *dipartimentale*. Il Governo è formato da un collegio composto di sette membri eguali fra loro, che per consenso debbono trovare un'unità d'azione. Il principio della collegialità consiste nel fatto che le decisioni sono prese unitariamente all'interno di un collegio chiuso. I membri sono posti sullo stesso piano e le decisioni della maggioranza sono condivise anche dalla minoranza. Ciascun membro presiede nel contempo un dipartimento. Il doppio ruolo svolto dai consiglieri federali ha per effetto di legare strettamente Governo e Amministrazione e di permettere al Governo di circondarsi di un'affidabile cerchia di esperti. Ha però la conseguenza di frammentare e dunque indebolire di fatto l'autorità e la vigilanza che il Governo esercita sull'Amministrazione. Il *presidente della Confederazione*, eletto ogni anno e senza competenze materiali e disponibilità di personale superiori ai suoi colleghi, dirige le deliberazioni del collegio. I poteri presidenziali sono esercitati con cautela (cfr. pto. 241.2). Quale organo di stato maggiore generale del Consiglio federale e ausilio del presidente della Confederazione, è a disposizione la Cancelleria federale.

I membri del Consiglio federale sono eletti singolarmente dal Parlamento per un periodo di quattro anni. Sono rieleggibili e responsabili politicamente delle decisioni prese dal Collegio come pure - singolarmente - della gestione del proprio dipartimento. I singoli membri del Governo sono in realtà valutati in base al successo che ciascuno di loro riporta nella gestione del proprio dipartimento e nella politica materiale assegnatagli. L'elezione individuale rafforza il principio dipartimentale segnatamente in caso di rielezione.

Il Parlamento non conosce voto di sfiducia e neppure può revocare i ministri o rovesciare il Governo nel suo insieme. Viceversa il Governo non può sciogliere il Parlamento, pure eletto per un periodo di quattro anni (siamo lontani dal regime parlamentare, ma conosciamo un sistema di equilibrio dei poteri prossimo al regime presidenziale).

Il Parlamento svizzero impegna i singoli membri del Governo in misura ampiamente maggiore di quanto non capitò ai Governi esteri con i propri Parlamenti. I gruppi parlamentari svolgono alternativamente ruolo d'opposizione. L'alta vigilanza esercitata dal Parlamento è più intensa del controllo svolto dall'opposizione in un regime parlamentare. Per contro è accompagnata da sanzioni minori.

22 Nuove esigenze nei confronti del Governo

I compiti di Governo e amministrazione aumentano costantemente. L'aumento degli oneri cui è sottoposto il Governo risulta già dall'incremento delle competenze federali. A partire dal 1945, la Confederazione ha acquisito nuove competenze in 30 settori circa, in particolare in materia di economia, traffico, ambiente, ricerca, protezione dei consumatori, comunicazione, energie, biotecnologia e ingegneria genetica. In altri settori, competenze federali già esistenti sono state inoltre ampliate mediante modifiche costituzionali, ad esempio nel campo dell'economia e della sicurezza sociale. Anche la direzione dell'amministrazione rappresenta oggi un compito assai più arduo di quanto non fosse soltanto 20 o 30 anni fa. La complessità delle singole materie e delle fattispecie rendono sempre più impegnativo il compito direttivo del Consiglio federale. Il Consiglio federale è oggi a capo di una struttura amministrativa altamente specializzata.

L'esecutivo federale è confrontato con una maggiore sollecitazione in particolare anche a causa dell'aumento del coinvolgimento internazionale della Svizzera. Tale osservazione si riferisce in particolare ai rapporti risultanti dalla collaborazione sempre più intensa con l'Unione europea (UE).

Una crescente frammentazione delle forze politiche porta inoltre in Svizzera a un considerevole dispendio supplementare da parte del Governo. Per il Consiglio federale è più difficoltoso elaborare progetti all'indirizzo del Parlamento. Già in sede di consultazione le divergenze sono maggiori di un tempo, ma le opposizioni al progetto proseguono anche nell'ambito delle deliberazioni parlamentari e infine in sede di eventuali votazioni popolari. Ne consegue a volte un considerevole rallentamento del processo decisionale.

È poi legato all'elaborazione più laboriosa e complessa delle pratiche, il netto carico di lavoro supplementare a cui il Parlamento, in primo luogo le commissioni, ma pure l'assemblea plenaria, sottopone i membri del Consiglio federale. L'aumento generale dell'attività dello Stato e il prolungamento della durata delle discussioni provocano una crescita rilevante del lavoro. Le sempre più frequenti richieste di controllo del Parlamento causano parimenti lavoro supplementare.

Infine l'informazione ha oggi per il Governo accresciuta rilevanza, in particolare nella fase antecedente votazioni popolari. Il ruolo dei media ha acquisito maggior rilevanza nel processo politico soprattutto in corrispondenza con il boom dei media elettronici.

Una riforma moderna del regime deve tenere conto delle mutate circostanze. Va garantito che il Governo riesca a formare un'entità compatta e a svolgere con efficacia i suoi compiti direttivi. La capacità di decisione e d'intervento del Governo deve tenere nella giusta considerazione la complessità materiale, l'accelerazione dei tempi e gli ostacoli di natura politica e sociale. Il Consiglio federale e i suoi membri debbono disporre di più tempo per l'adempimento delle loro importanti mansioni di governo.

23 Modelli di base per una riforma del regime di governo

Nell'ambito dei lavori preliminari attuali per la seconda fase della riforma del Governo, sono stati discussi essenzialmente sei modelli di base per un futuro nuovo regime di governo:

- Modello A: Dipartimenti diretti da direttori di dipartimento;
- Modello B: Aumento del numero dei consiglieri federali e rafforzamento della presidenza;
- Modello C: Governo a due livelli;
- Modello D: Sistema governativo parlamentare;
- Modello E: Sistema governativo presidenziale;
- Modello F: Governo collegiale concentrato, con un presidente a tempo pieno.

I primi cinque modelli sono stati presentati dal GLSDC nel rapporto intermedio del 23 novembre 1991 (FF 1992 II 880 segg.). Da allora si è aggiunta l'idea di un modello misto, sviluppata dal GLSDC in un modello supplementare (FF 1996 V 10 segg.).

Il modello A (dipartimenti diretti da direttori di dipartimenti) ha perso il suo carattere autonomo con l'entrata in vigore della LOGA. I modelli D (sistema governativo parlamentare) ed E (sistema governativo presidenziale) erano già stati scartati nel 1993 dal Consiglio federale, che nel messaggio concernente la LOGA (FF 1993 III 811 segg.) ha esposto nei dettagli le riflessioni che lo hanno spinto a prendere tale decisione. Il passaggio a un sistema governativo parlamentare o presidenziale comporterebbe profonde ed estese modifiche del nostro sistema politico, incentrato sul consenso. Il Consiglio federale è tuttavia persuaso che il rafforzamento dell'organo di governo, attualmente necessario, possa essere ottenuto anche senza riforme radicali, adeguando ai tempi e sviluppando ulteriormente il sistema attuale.

Restano così ancora in lizza, tra i modelli di base inizialmente previsti, i modelli B, C e F, i quali sono nuovamente oggetto di una breve presentazione, con indicazione di vantaggi e svantaggi:

Modello B: Aumento del numero dei consiglieri federali e rafforzamento della presidenza

Il numero dei membri del Consiglio federale è portato a 11 o 13. Anche il numero dei dipartimenti è aumentato in modo corrispondente. Il vantaggio principale del modello B è dato dal fatto che il singolo membro del Governo può occuparsi più intensivamente dei settori specializzati di sua spettanza e ha nel contempo la possibilità di limitare la sua presenza in seno a commissioni parlamentari, all'estero o in pubblico, e dedicare così maggior tempo alle incombenze governative. A garanzia di un'attività governativa coerente e per una direzione migliore del Collegio allargato, è rafforzata la funzione direttiva del presidente della Confederazione, prevalentemente prolungandone la durata del mandato, ampliando le competenze presidenziali e istituendo un dipartimento presidenziale.

Gli svantaggi primari del modello B sono costituiti dalla maggiore difficoltà d'applicazione del principio collegiale e dalle minori garanzie quanto a un efficiente processo decisionale in seno a un Collegio governativo ampliato in tal misura. Con 11 o 13 consiglieri federali, l'uguaglianza di tutti i membri sarebbe invero garantita dal profilo giuridico, ma quasi affatto in realtà. Uno dei problemi chiave di un consistente aumento del numero dei membri del Consiglio federale risiede inoltre nella combinazione del sistema collegiale con una presidenza rafforzata. Ove si porti il numero dei consiglieri federali a 11 o 13, al presidente vanno giocoforza attribuite nuove prerogative di direzione. Il ruolo direttivo assegnato al presidente secondo questo modello giustificerebbe addirittura una legittimazione mediante elezione popolare. L'accresciuta legittimità del presidente della Confederazione potrebbe d'altra parte compromettere il principio collegiale.

Modello C: Governo a due livelli: gabinetto governativo e ministeri tecnici

Il Governo è dotato di una struttura a due livelli. Il vertice di governo, a struttura collegiale (collegio del Consiglio federale composto di sette o cinque membri), si concentra sulle incombenze governative. Si occupa prevalentemente di questioni strategiche e politicamente significative (livello strategico), dalle quali desume chiari obiettivi per le singole sfere di competenza (settori). I membri del Consiglio federale sono

dispensati dalla direzione amministrativa grazie a 15 – 18 responsabili di settore (livello operativo), i quali costituiscono il vertice dell'amministrazione. A seconda della struttura, possono riunirsi in un gabinetto amministrativo a fini di coordinazione. Il Consiglio federale delega competenze decisionali al secondo livello. La suddivisione dei settori ha luogo in base a sfere di competenze materiali. Il collegio del Consiglio federale è competente per la nomina dei responsabili di settore, con susseguente approvazione da parte dell'Assemblea federale.

Il vantaggio principale del modello C è costituito dal fatto che il vertice governativo è dispensato dagli affari quotidiani e dall'immediata direzione amministrativa, il che dovrebbe dare origine a una politica di governo più coerente e a un rafforzamento della capacità di direzione del Consiglio federale. L'esonero totale dei membri del Consiglio federale dalla direzione immediata di unità amministrative comporta tuttavia il rischio che il vertice dell'esecutivo (collegio del Consiglio federale) ne risenta dal profilo della familiarità con la materia. I responsabili di settore sono collocati in posizioni di potere indipendenti dal considerevole peso politico.

Modello F: Governo collegiale concentrato, con un presidente a tempo pieno

Il Consiglio federale si compone di otto membri con un presidente della Confederazione in linea di principio a tempo pieno. Il modello F consiste in una soluzione di compromesso tra i modelli B e C. Con un numero relativamente ridotto di membri del Consiglio federale si evita che sia resa difficoltosa l'attuazione del principio collegiale e sia reso complesso il processo decisionale. Il modello F persegue in primo luogo un rafforzamento del collegio governativo. Il Collegio dovrebbe potersi occupare più intensivamente di questioni concernenti la direzione dello Stato. Ne è il presupposto un più efficace esercizio della funzione presidenziale, ottenibile grazie al fatto che il presidente della Confederazione non dirige nessun dipartimento e che la durata del mandato è prolungata. Il presidente deve inoltre poter disporre di uno stato maggiore che adempia le funzioni di stato maggiore sinora svolte dalla Cancelleria federale e contribuisca a una maggiore coerenza dell'attività di governo.

24 Proposte di riforma

Partendo dai suindicati modelli di base, con i loro vantaggi e svantaggi, e in seguito a discussioni approfondite, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che i modelli C e F costituiscano in linea di principio due varianti sensate e utili alla riforma dell'organo di governo: il rafforzamento del Governo collegiale mediante il rafforzamento della presidenza (variante 1) e il rafforzamento del Governo collegiale mediante il Governo a due livelli (variante 2). Le due varianti hanno sostanzialmente lo stesso valore: presentano vantaggi e svantaggi. Per entrambe le varianti è possibile immaginare numerose sottovarianti.

Il Consiglio federale ha deciso di sottoporre entrambe le varianti alla consultazione di Cantoni, partiti e cerchie interessate, affinché possa aver luogo un dibattito il più ampio e aperto possibile riguardo a tale significativo tema di riforma istituzionale. Per gli stessi motivi egli rinuncia pertanto anche a pronunciarsi, nell'ambito di ciascun punto specifico, in merito alla conformazione concreta delle due varianti, limitandosi ad esporre le varie possibili soluzioni.

Le proposte di riforma prendono le mosse dalle attuali condizioni quadro. In caso di eventuale adesione svizzera all'UE o di un'altra forma consolidata di cooperazione con l'UE, è lecito attendersi nuove esigenze nei confronti del Governo. In tale contesto s'inserisce anche la questione dei presupposti istituzionali per tutelare in modo ottimale una futura cooperazione in Europa. Tali questioni sono attualmente rilevate per la loro importanza nell'ambito dei lavori concernenti il rapporto sull'integrazione, che dovrebbe essere presentato all'inizio del 1999. Il Consiglio federale terrà conto di tale rapporto nell'ambito del messaggio concernente la riforma della direzione dello Stato. È assolutamente concepibile che, sulla scorta dei dati acquisiti, in luogo della variante 1 o della variante 2, sarà una combinazione delle due a recitare un ruolo di primo piano.

241 Variante 1: Rafforzamento del Governo collegiale mediante un rafforzamento della presidenza federale

241.1 Idea guida

La variante 1 rappresenta una concretizzazione del modello F. Il Collegio governativo deve potersi occupare più intensivamente, in futuro, delle questioni concernenti la direzione dello Stato. Ne è il presupposto segnatamente un esercizio più efficace delle funzioni presidenziali. Un rafforzamento della presidenza federale va tuttavia operato soltanto nella misura in cui sia indispensabile al buon funzionamento del Collegio. Alla luce del crescente volume di mansioni, l'attività del Governo necessita, ora più che mai, di direzione e vigilanza globali, nozioni con le quali si fa riferimento ai compiti fondamentali del presidente della Confederazione. L'informazione dell'opinione pubblica nonché la rappresentanza del Consiglio federale nel Paese e all'estero, sempre più importanti, costituiscono ugualmente compiti chiave del presidente della Confederazione.

Il presidente della Confederazione deve poter disporre di un mandato di durata maggiore che in precedenza: va eletto per due anni con facoltà di rielezione per altri due anni (successivi). Il presidente va inoltre esentato dalla direzione di un dipartimento specializzato e deve svolgere a tempo pieno le funzioni di presidente. Il rafforzamento della presidenza si traduce per il resto anche nella sanzione costituzionale delle mansioni presidenziali. È inoltre istituito un dipartimento presidenziale perché assista adeguatamente il presidente nell'adempimento delle sue mansioni. Il presidente della Confederazione dispone così di uno stato maggiore a lui direttamente associato, che adempie le funzioni di stato maggiore sinora svolte perlopiù dalla Cancelleria federale. Il collegio dei consiglieri federali potrà in futuro evidentemente contare sul dipartimento presidenziale.

241.2 Rafforzamento della presidenza

La variante 1 mira in primo luogo a un rafforzamento del Collegio governativo, dapprima mediante un rafforzamento consistente del ruolo di presidente della Confederazione. Quest'ultimo non deve perciò dirigere un dipartimento carico di affari gravidi di conflitti, bensì potersi dedicare interamente alla coerenza dell'attività governativa del collegio nonché a compiti di rappresentanza nel Paese e all'estero.

Nel rispetto del preminente principio del Governo collegiale, le competenze presidenziali (direzione del collegio del Consiglio federale, facoltà di decisione in casi urgenti e per questioni di scarsa importanza, rappresentanza nel Paese e all'estero, cura dei rapporti con i Cantoni) sono state esercitate con una certa cautela; così ha voluto e vuole comunque tuttora una prassi costante e ampiamente riconosciuta. Le principali funzioni direttive vanno ora sancite a livello costituzionale e correlate con le altre disposizioni costituzionali concernenti il Consiglio federale e i suoi membri. Si consolida in tal modo la legittimità politica e giuridica del presidente; la Costituzione impone poi al legislatore di creare i presupposti affinché le competenze presidenziali siano effettivamente ed efficacemente espletate.

Qualsiasi rafforzamento efficace della presidenza eleva il presidente della Confederazione al di sopra degli altri membri del Consiglio federale. È comunque lecito supporre, sulla base dell'esercizio sinora contenuto delle mansioni presidenziali, che i futuri presidenti della Confederazione adempieranno con avvedutezza il loro mandato nell'interesse del Paese e faranno uso delle loro prerogative nell'interesse del buon funzionamento del nostro Governo senza stravolgere il contenuto del principio collegiale. Anche in presenza di una presidenza federale rafforzata, le decisioni fondamentali saranno ancora prese dal collegio stesso (art. 165 cpv. 1 D).

Nelle sezioni seguenti saranno illustrati gli elementi chiave che caratterizzano il rafforzamento della presidenza della Confederazione.

241.21 Prolungamento della durata del mandato

Onde poter trarre gli effetti più benefici possibili dalla presidenza, un mandato di un anno è troppo breve. Un prolungamento del mandato a due anni porta con sé una certa continuità della presidenza, la quale è benvenuta alla luce dei numerosi compiti a favore del Collegio (in particolare le funzioni di direzione) e delle mansioni di rappresentanza, soprattutto in considerazione delle crescenti obbligazioni internazionali; ciò troverebbe riscontro anche nel caso di un'eventuale adesione della Svizzera all'UE, dove il presidente della Confederazione rappresenterebbe la Svizzera in seno al Consiglio d'Europa. Per motivi di continuità, va ammessa anche la possibilità di rielezione per il mandato successivo.

241.22 Presidente della Confederazione a tempo pieno

Il presidente della Confederazione adempie le sue mansioni presidenziali a tempo pieno e dirige il dipartimento presidenziale. Egli è esentato dalla direzione di un altro dipartimento. Scompare in tal modo il duplice carico, oggi esistente, costituito dall'adempimento delle mansioni presidenziali e dalla direzione di un dipartimento. Il presidente della Confederazione può così dedicarsi a fondo a questioni globali di governo senza dover rappresentare alcun interesse settoriale.

È tuttavia possibile ipotizzare anche l'istituzione di un dipartimento specializzato, il più possibile in sintonia con la funzione di presidente. Andrebbe eventualmente vagliato anche un ritorno al sistema precedente, secondo il quale la presidenza era vincolata alla direzione del Dipartimento degli affari esteri. Vi è in primo piano l'esigenza di non affidare al presidente della Confederazione la direzione di un dipar-

timento gravato da pratiche foriere di conflitti, affinché egli possa dedicarsi esclusivamente alla gestione di un'attività governativa coerente e collegiale.

241.23 Sanzione costituzionale dei compiti presidenziali

Mediante la sanzione a livello costituzionale, è attribuito ai compiti presidenziali il valore giuridico e politico che loro spetta. La posizione del presidente della Confederazione, rafforzata e legittimata dalla Costituzione, contribuirà senz'altro a che le prerogative siano esercitate effettivamente e con efficacia. Occorre anche confermare che nella Costituzione federale si dovrà solamente menzionare i principali compiti della presidenza e questi saranno disciplinati unicamente secondo il principio. A tal fine sono ovviamente necessarie anche corrispondenti disposizioni d'esecuzione a livello legislativo o di ordinanza. Andrà poi esaminata in dettaglio la questione di come vada disciplinato il rapporto tra il presidente e il collegio. La configurazione delle competenze costituzionali a livello di legge e di ordinanza riveste in ogni modo grande importanza.

La nuova disposizione dell'articolo 165a del disegno costituzionale definisce i compiti presidenziali nel modo seguente: direzione del Consiglio federale; garanzia dell'adempimento dei compiti da parte del Consiglio federale; garanzia di una politica governativa unitaria; funzione di vigilanza; pubblica informazione; facoltà di ordinare misure cautelari e prendere decisioni in vece del Consiglio federale nei casi previsti dalla legge, rappresentanza del Consiglio federale nel Paese e all'estero (in merito a concrete competenze presidenziali cfr. punto 241.6, note esplicative all'art. 165a con esempi).

241.24 Istituzione di un dipartimento presidenziale

È istituito un dipartimento presidenziale perché assista il presidente della Confederazione. I compiti del dipartimento presidenziale non sono a sé stanti, bensì servono ad assistere in modo efficace il presidente della Confederazione e il collegio al fine di garantire l'attività governativa in qualsivoglia situazione. Il dipartimento presidenziale funge quindi prevalentemente da stato maggiore, ad esempio nei settori seguenti: strategia e pianificazione (controllo strategico), preparazione e coordinamento delle deliberazioni del Consiglio federale, vigilanza, collaborazione con il Parlamento, informazione e comunicazione, assistenza al presidente della Confederazione nell'ambito dei suoi compiti di integrazione e di rappresentanza nel Paese (Parlamento, Cantoni, opinione pubblica) e all'estero. I compiti chiave del dipartimento presidenziale possono essere estesi o ridefiniti a seconda della situazione e delle esigenze nell'ambito delle competenze del Consiglio federale in materia d'organizzazione. È invece opportuno rinunciare alla delega, a favore del dipartimento presidenziale, di funzioni settoriali come uffici delle risorse o altre unità fornitrici di servizi (ad es. personale, finanze, costruzioni federali, informatica). Il presidente della Confederazione non deve essere posto alla testa di un dipartimento gravato da questioni spinose, bensì potersi impegnare a favore di un'attività governativa coerente e collegiale, di una politica d'informazione coordinata o uniforme, nonché dedicare ai suoi compiti di integrazione e rappresentanza. Il dipartimento presidenziale deve pertanto potersi concentrare prioritariamente sui compiti suscettibili di fornire assistenza al presidente della Confederazione. Da tale concezione consegue

che l'attuale Cancelleria federale confluisce quasi per intero nel dipartimento presidenziale.

241.3 Aumento del numero dei consiglieri federali

Nell'ambito di una riforma dell'organo di governo nel senso della variante 1, è in causa anche un moderato aumento del numero dei consiglieri federali di uno o due membri.

Detto aumento presenterebbe sicuri vantaggi, ma comporterebbe anche inconvenienti. Da un canto, alla luce del costante aumento dei compiti del Consiglio federale, segnatamente in campo internazionale, un aumento del numero dei consiglieri federali andrebbe accolto favorevolmente. Con un numero più elevato di dipartimenti i capi di questi ultimi beneficerebbero chiaramente di uno sgravio e potrebbero dedicarsi in misura accresciuta alle questioni essenziali della direzione dello Stato. D'altro canto, per esperienza, un aumento del numero degli organi con poteri decisionali accresce la complessità della procedura di decisione e richiede tempo e denaro. L'aumento summenzionato comporterebbe un accresciuto bisogno generale di coordinamento. L'andamento degli affari del collegio risulterebbe appesantito. Ciò corrisponde oltretutto anche alle recenti esperienze nella prassi dirigenziale poiché le grandi aziende hanno avuto tendenza a ridimensionare gli organi dirigenti, piuttosto che ad ampliarli.

241.4 Rafforzamento del Governo collegiale

Il rafforzamento del collegio governativo è assicurato in primo luogo mediante un esercizio più efficace dei compiti presidenziali. I singoli capi dei dipartimenti sono inoltre sgravati dal doppio onere sinora provocato dall'assunzione, a turno, delle incombenze presidenziali.

Un rafforzamento deve tuttavia avvenire anche mediante altre misure di sgravio. I capi dei dipartimenti debbono così garantirsi il tempo necessario ad una trattazione più intensiva di questioni concernenti la direzione dello Stato mediante un utilizzo conseguente della facoltà di delega di affari alle segreterie generali e agli uffici e di altri metodi moderni di gestione amministrativa. Gli sforzi sinora profusi nel settore della delega di compiti vanno perseguiti. Il volume dei compiti del collegio governativo va ridotto dal profilo quantitativo. Le incombenze attuali del collegio vanno delegate ai dipartimenti, i quali potranno di conseguenza procedere al disbrigo con maggiore autonomia. Un certo sgravio del Consiglio federale può essere conseguito mediante un utilizzo accentuato di agevolazioni procedurali e decisioni presidenziali (cfr. pto. 241.6, note esplicative ad art. 165a). In futuro, i consiglieri federali si faranno rappresentare da quadri, in misura ancora più ampia, alle sedute delle commissioni parlamentari. La rappresentanza dei membri del Consiglio federale alle Camere federali necessita di una modifica legale (art. 65ter cpv. 2 della legge sui rapporti fra i Consigli; LRC, RS 171.11). Secondo il diritto vigente, un consigliere federale può farsi accompagnare alle deliberazioni parlamentari da un collaboratore; su richiesta del membro del Consiglio federale, all'accompagnatore potrà essere concessa la parola su affari presupponenti speciali conoscenze tecniche (art. 65ter cpv. 2 LRC). Le Camere hanno acconsentito a che tale normativa si applicasse anche a periti

incaricati. Il Consiglio federale dovrà fare maggiore uso anche di tale possibilità. S'intende inoltre utilizzare la possibilità di far capo a quadri per le sessioni del Consiglio federale. Il consigliere federale può in tal modo mettere direttamente a frutto le loro conoscenze specifiche. Il ricorso a quadri avverrà in modo puntuale e flessibile, ad esempio al fine di fornire spiegazioni in merito ad affari complessi, per rapporti concernenti importanti negoziati internazionali o deliberazioni in seno a commissioni parlamentari alle quali non era presente nessun consigliere federale. La decisione in merito al ricorso a quadri spetta al Consiglio federale.

241.5 Valutazione

Il vantaggio principale della variante 1 risiede nel fatto che essa si attiene ai principi fondamentali che caratterizzano il sistema governativo svizzero. Il rafforzamento del governo collegiale ha luogo soprattutto mediante il rafforzamento del ruolo del presidente della Confederazione, il quale può dedicarsi a tempo pieno alla coerenza dell'attività di governo nonché rappresentare il Consiglio federale nel Paese e all'estero. Il mandato prolungato consente di dare continuità alla gestione.

Un inconveniente potrebbe essere dato dalla tensione tra il sistema collegiale e una rafforzata presidenza federale. Altro svantaggio è la redistribuzione più frequente dei dipartimenti, connessa con l'esonero del presidente dalla direzione di un dipartimento.

La proroga a due anni del mandato di presidente della Confederazione, con possibilità di rielezione, avrà per conseguenza che la stessa persona potrà ricoprire per quattro anni la carica di presidente. Ciò significa che in futuro non sarà presumibilmente più possibile che ogni consigliere federale sia eletto presidente, come è stato di norma il caso sinora. L'elezione corrispondente da parte dell'Assemblea federale riunita non sarà più semplice routine. La proroga del mandato del presidente della Confederazione può tuttavia ripercuotersi sul federalismo, sulle minoranze linguistiche del nostro Paese e sui partiti, sopprimendo la vigente rotazione annuale alla presidenza. In futuro le singole comunità linguistiche, le regioni del Paese, i Cantoni e i partiti dovranno con ogni previsione attendere più a lungo per essere nuovamente rappresentati dal presidente della Confederazione.

La variante 1 mira a rafforzare il nostro Governo in quanto collegio, adeguandolo alle circostanze, mutate tanto dal punto di vista quantitativo quanto da quello qualitativo. Grazie a un presidente più forte ed eventualmente a un aumento del numero dei consiglieri federali, il Consiglio federale dovrebbe essere più agevolmente in grado di riconoscere tempestivamente e svolgere efficacemente i suoi molteplici compiti, sempre più complessi. Mediante una siffatta riforma dell'organo di governo, è anche possibile tener conto della crescente internazionalizzazione della politica, in particolare di una più stretta collaborazione con l'UE, la quale si ripercuote sul Governo e i suoi membri con obbligazioni più incisive e maggiore disponibilità di tempo (cfr. rapporto intermedio del GLSDC del 23 novembre 1991, FF 1992 II 900).

241.6 Note esplicative alle singole disposizioni

Le disposizioni commentate qui di seguito si riferiscono al disegno di decreto federale A su una nuova Costituzione federale (D; stato: sessione autunnale 1998).

Articolo 158 Elezioni

Lo statuto del presidente della Confederazione va sancito in modo più marcato nella Costituzione. Ora il presidente della Confederazione è pertanto menzionato esplicitamente già nella disposizione concernente le competenze elettive dell'Assemblea federale.

La variante 1 non annovera più la funzione di cancelliere tra i magistrati (cfr. pto. 241.24). L'articolo 158 e le disposizioni sulla durata del mandato (art. 135) e sull'immunità (art. 153) vanno quindi adeguate in modo corrispondente.

Articolo 163 Composizione e elezione

Secondo la vigente versione dell'articolo 163, il Consiglio federale è composto di sette membri, eletti dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale. Non è tuttavia possibile eleggere due membri provenienti dallo stesso Cantone.

Ai sensi della nuova versione dell'articolo 163, il Consiglio federale si compone di un presidente della Confederazione e di sei, sette o eventualmente otto altri membri (cfr. pto. 241.3). Il risalto dato al presidente nella formulazione sottolinea l'importanza della presidenza e contribuisce ad accrescerne la legittimità.

L'idea di un'elezione popolare del Consiglio federale, già invocata a due riprese da iniziative popolari, ma respinta nel 1900 e nel 1942, è di recente stata nuovamente affrontata in sede di dibattito politico. La possibilità di elezione democratica, la procedura d'elezione aperta e la legittimità accresciuta del Consiglio federale potrebbero costituire validi argomenti a favore di un'elezione popolare. Ciononostante, un'elezione popolare comporterebbe anche svantaggi consistenti, superiori ai vantaggi. In caso di elezione popolare si dovrebbe accettare ciò che già sperimentano alcuni Stati stranieri che eleggono il presidente dello Stato mediante votazione popolare: la politica del Governo è infatti orientata verso la rielezione, si assiste a una paralisi del potere direzionale circa un anno prima dell'appuntamento elettorale, e si riscontrano sforzi personali volti ad ottenere popolarità e disturbi al principio collegiale. In tale contesto non vi è, in confronto a un'elezione da parte del Parlamento, nessuna garanzia di una selezione personale appropriata, in quanto candidati mediatici o assai popolari potrebbero godere di vantaggi determinanti. Con un'elezione popolare, il sistema di governo svizzero si modificherebbe radicalmente: l'Assemblea federale perderebbe, con la competenza di istituire il Governo, gran parte del suo peso e della sua efficacia. Con ogni probabilità, il Governo comunicherebbe inoltre più spesso direttamente con il popolo, aggirando il Parlamento. Ne conseguirebbe un significativo indebolimento del Parlamento.

In sé, un'elezione collettiva da parte dell'Assemblea federale meglio si adatterebbe al concetto del Consiglio federale quale collegio, in luogo della nomina individuale dei

membri del Consiglio federale nell'ambito di elezioni individuali, oggi usuale, che accentua la tendenza alla responsabilità individuale dei membri del Consiglio federale. Sarebbe anche possibile ipotizzare elezioni a scrutinio di lista. Il problema del modo d'elezione va tuttavia disciplinato a livello legislativo, nell'ambito della revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli. Poiché siffatte nuove normative della procedura d'elezione contribuirebbero soltanto in maniera ristretta a un rafforzamento del Consiglio federale, si rinuncia a proposte corrispondenti (tra le possibili modifiche del Consiglio federale cfr. anche le proposte formulate nel rapporto della commissione di esperti istituita dalle Commissioni delle istituzioni politiche, del 15 dicembre 1995, concernente la ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale, FF 1996 II 401, 495 segg.). La disposizione concernente l'elezione resta perciò invariata.

Capoverso 3: nel corso della sessione autunnale del 1998, il Parlamento ha abrogato la clausola cantonale (dallo stesso Cantone non può provenire più di un consigliere federale) a favore di una clausola che garantisca un'equa rappresentanza delle regioni del Paese e delle aree linguistiche. Tale modifica va ovviamente ancora approvata da popolo e Cantoni.

Articolo 164 Elezione del presidente

Il vigente articolo 164 contiene da un lato disposizioni sulla presidenza nel Consiglio federale, dall'altro sull'eleggibilità a presidente federale.

L'articolo 164 si limita ora all'elezione e alla durata del mandato del presidente e del vicepresidente della Confederazione. I compiti presidenziali sono disciplinati all'articolo 165a.

I due membri della presidenza debbono ora poter essere eletti per due anni. Dopo un primo mandato di due anni, il presidente della Confederazione può essere immediatamente rieletto per altri due anni. Lo stesso vale per il vicepresidente del Consiglio federale. Dopo un periodo di presidenza di quattro anni, il consigliere federale in questione non è immediatamente rieleggibile quale presidente. La Costituzione non si esprime quanto alla possibilità di eleggere nuovamente la stessa persona alla presidenza in una fase successiva. Secondo la Costituzione, tale possibilità non è esclusa. È per contro soppressa l'attuale restrizione ai sensi della quale il presidente uscente non può essere eletto vicepresidente.

L'esercizio delle funzioni presidenziali presuppone, all'atto pratico, che prima dell'elezione a presidente il consigliere federale in questione sia membro del Consiglio federale e abbia diretto un dipartimento e che di conseguenza abbia acquisito familiarità con queste funzioni, requisito indispensabile per la direzione del collegio. Una rinuncia all'esperienza collegiale quale presupposto dell'elezione perturberebbe l'equilibrato rapporto tra il collegio e la nuova presidenza. Sarebbero d'altro canto ristrette le possibilità di selezione. Come è stato il caso sinora, si rinuncia a disciplinare tale questione nella Costituzione. Durante il mandato presidenziale, il presidente è a capo del dipartimento presidenziale (cfr. le note esplicative ad art. 166 concernente l'assegnazione dei dipartimenti allo scadere del mandato presidenziale).

Sarebbero ipotizzabili innovazioni anche nell'ambito dell'elezione del presidente della Confederazione. Al Consiglio federale potrebbe ad esempio essere attribuito un diritto di proposta non vincolante. Se un consigliere federale venisse eletto alla presidenza su proposta dell'esecutivo stesso, sarebbe garantita la sua accettazione in tale veste da parte del collegio. Ove l'Assemblea federale non desse seguito alla proposta eleggendo presidente un altro membro del Consiglio federale, quest'ultimo non darebbe avvio al suo mandato partendo da saldi presupposti. Poiché siffatte modifiche della procedura d'elezione non comporterebbero necessariamente un rafforzamento del Governo collegiale, si rinuncia a proposte corrispondenti a livello costituzionale. Sarebbe ugualmente immaginabile, sul piano teorico, l'elezione diretta da parte del popolo, la quale accrescerebbe in modo determinante la legittimità della presidenza. È tuttavia dubbio che un presidente tanto forte corrisponda alle idee fondamentali del nostro Paese e possa essere accolto con favore. Un simile rafforzamento del presidente della Confederazione comprometterebbe tuttavia considerevolmente il principio collegiale, ragione per cui va respinta un'elezione popolare del presidente della Confederazione (quanto all'elezione popolare del Consiglio federale, cfr. le note esplicative ad art. 163).

Articolo 165a Compiti del presidente

L'articolo 165a definisce i compiti essenziali del presidente della Confederazione.

Capoverso 1: la funzione direttiva all'interno del collegio governativo fa parte dei compiti principali del presidente della Confederazione. La disposizione è formulata in modo assai generico e offre al presidente, nell'ambito delle modalità procedurali, un margine di manovra più ampio rispetto a quello odierno. La direzione include avvio, coordinamento, conduzione della procedura, conciliazione, riunione, comando e controllo (cfr. Kurt Eichenberger, Kommentar BV, marg. 12 ad art. 98).

La funzione direttiva comprende in particolare, nel settore delle pianificazioni previste dalla legge (programma di legislatura, pianificazione finanziaria, obiettivi annuali del Consiglio federale ecc.), la necessaria concretizzazione (avvio, principi e procedura). Il presidente della Confederazione può spingere il Consiglio federale e i suoi membri a pianificare la loro attività (obiettivi annuali dei dipartimenti) e fornire loro principi guida corrispondenti. In settori che travalicano i limiti dipartimentali, il presidente della Confederazione deve poter determinare in misura più accentuata obiettivi e questioni essenziali, nonché intervenire a fini di coordinamento; egli deve inoltre disporre della facoltà di ordinare pianificazioni globali e di portarle avanti materialmente. Di norma, il presidente della Confederazione sarebbe pressoché impossibilitato a dare l'annuncio, di sua iniziativa, che il Consiglio federale deve presentare un determinato affare all'Assemblea federale. Un siffatto modo di procedere risulterebbe problematico anche dal punto di vista del principio collegiale, poiché in tal modo si anticiperebbe la decisione del Consiglio federale; ciò renderebbe inoltre più difficoltoso organizzare in modo razionale la pianificazione degli affari dei dipartimenti. Il presidente della Confederazione dispone anche della facoltà di ordinare chiarimenti in merito a determinate questioni e di proporre le misure relative all'attenzione del collegio governativo.

Al dipartimento presidenziale spetta l'identificazione tempestiva di avvenimenti particolari come pure l'elaborazione di provvedimenti e reazioni a sviluppi dell'attualità. In

presenza di questioni di particolare rilevanza politica, il presidente della Confederazione accompagna i lavori in corso nei dipartimenti specializzati con i servizi del dipartimento presidenziale. In vista di una discussione in seno al collegio, egli può esigere rapporti da parte dei competenti dipartimenti.

Il presidente della Confederazione deve ugualmente dedicare il tempo necessario all'appianamento, nel modo più efficace possibile, delle divergenze tra dipartimenti nella fase antecedente le sedute del Consiglio federale, nonché alla ricerca del consenso e a mediazioni in seno al collegio esecutivo. Qualora vi siano divergenze e discordanze in seno al Consiglio federale, è compito del presidente comporre il litigio e ricercare un'intesa o una soluzione che goda dell'appoggio della maggioranza. Il presidente può in ogni caso esigere la trattazione di una controversia irrisolta da parte del collegio del Consiglio federale. Il presidente della Confederazione continua invece a non disporre, in generale, di un voto di peso maggiore rispetto a quello degli altri consiglieri. Secondo l'articolo 19 capoverso 3 LOGA, il presidente partecipa alla votazione. A parità di voti il suo voto conta doppio, sempreché non si tratti di nomine. Il voto del presidente della Confederazione assume particolare rilevanza soltanto qualora non si riesca a ottenere una maggioranza nel Consiglio federale. Portando a otto il numero dei membri del Consiglio federale, il peso del presidente potrebbe tuttavia accrescersi, in quanto con un numero pari di membri potrebbero verificarsi più frequentemente situazioni di parità. Nel rispetto del principio collegiale, il presidente della Confederazione farà tuttavia un uso parco di tale facoltà, procrastinando nella misura del possibile la decisione in merito a questioni che hanno registrato l'assenza di maggioranza.

Durante le sedute del Consiglio federale, il presidente della Confederazione presiede il collegio e dirige il dibattito. Nella prima di tali mansioni rientra la preparazione delle sedute. Spetta al presidente della Confederazione allestire l'ordine del giorno (agenda setting). Da un lato egli può inserirvi affari urgenti in modo vincolante incaricando i dipartimenti di prepararne la trattazione e di elaborare documenti interlocutori, proposte o note informative; dall'altro gli affari inseriti nell'ordine del giorno possono essere stralciati soltanto con il consenso del presidente della Confederazione. Onde garantire la coerenza della politica di governo, il presidente può, anche contro la volontà del dipartimento che ha formulato la proposta, differire affari o sospendere il dibattito, ad esempio dando mandato di cercare altre soluzioni. In tal senso, il presidente della Confederazione dispone, ai fini dell'efficace esercizio delle funzioni direttive presidenziali, anche di certe prerogative decisionali. Per meglio cautelarsi in caso di mandati importanti ai dipartimenti, il presidente potrebbe previamente sentire il collegio.

Il *capoverso 2* menziona, a completamento della funzione direttiva di cui al *capoverso 1*, gli altri compiti più importanti del presidente della Confederazione. L'elenco non è esaustivo. La legislazione può inoltre attribuire alla presidenza altri compiti supplementari, oltre a quelli menzionati al *capoverso 2*. Tali compiti possono essere desunti dall'interpretazione della Costituzione.

Il presidente della Confederazione provvede a un adempimento tempestivo ed appropriato delle mansioni da parte del Consiglio federale e dell'amministrazione federale come pure alla conduzione di una politica uniforme. Il Consiglio federale deve dare avvio e portare a termine tempestivamente i suoi compiti, nonché prendere le decisioni che si impongono alla luce della relativa situazione. Riveste poi grande importanza la garanzia di una politica governativa uniforme e coerente. Il presidente

della Confederazione esercita, in tale ambito, una funzione di controllo, vale a dire una funzione direttiva nei confronti dei dipartimenti, la quale assicura che gli affari del Consiglio federale saranno presentati nei tempi previsti, in modo conforme agli obiettivi e in sintonia con le altre politiche federali. Egli può attribuire di sua iniziativa mandati vincolanti ai dipartimenti, affinché siano rispettati i programmi prestabiliti (programma di legislatura, obiettivi annuali, pianificazioni settoriali), al fine di garantire attività pianificate o prospettate in altro modo, oppure quale provvedimento o contromisura alla luce degli sviluppi del momento.

Il presidente della Confederazione provvede inoltre a un'efficace vigilanza nei confronti dell'amministrazione federale. Egli può, a tal fine, esigere dai dipartimenti informazioni su temi di ogni genere e deve ugualmente poter dare relativo mandato a dipartimenti, uffici e periti di redigere rapporti su materie determinate e al fine di chiarire talune situazioni. Tale compito di vigilanza del presidente della Confederazione acquisirà nuovo significato in particolare in caso di utilizzo accresciuto delle facoltà di delega di pratiche.

Il presidente della Confederazione utilizza l'informazione e la comunicazione quale strumento strategico di direzione. Egli provvede a un'informazione adeguata e rappresenta le questioni di portata particolare o di particolare rilevanza politica dinanzi all'opinione pubblica e al Parlamento. Il presidente della Confederazione contribuisce all'elaborazione da parte del Consiglio federale di pareri vincolanti inerenti a sviluppi dell'attualità politica; in casi urgenti, ad esempio qualora sia necessaria una reazione immediata, può rinunciare a consultare il collegio. In situazioni particolari le competenze informative possono essere centralizzate nelle mani della presidenza federale.

Capoverso 3: il presidente della Confederazione ordina misure cautelari in casi urgenti e decide in luogo del Consiglio federale nei casi previsti dalla legge (cfr. art. 26 LOGA). Il presidente ordina i provvedimenti cautelari in piena autonomia. La legge determina in quali casi il presidente della Confederazione disponga del diritto di statuire autonomamente. Attualmente, le decisioni presidenziali urgenti soggiacciono all'approvazione susseguente del Consiglio federale. Il presidente della Confederazione può tuttavia, in virtù di un'autorizzazione precedente, decidere su questioni di natura prevalentemente formale (ad es. approvazione di rapporti annuali e protocolli, cfr. l'elenco degli affari evasi mediante decisione presidenziale). Il presidente della Confederazione dispone di un diritto materiale di statuire in modo vincolante unicamente nell'ambito di tali decisioni presidenziali. È possibile ipotizzare, nell'ambito delle disposizioni legali, un'estensione ad altri settori delle decisioni presidenziali autonome (ad es. approvazione di risposte a interventi parlamentari, approvazione di stanziamenti di crediti sino a un importo determinato, approvazione di nomine non contestate, utilizzo non contestato di risorse, avvio della procedura di consultazione, determinazione delle date delle votazioni). È pertanto legittimo sancire esplicitamente nella Costituzione federale il potere di decisione autonoma del presidente della Confederazione, il quale in futuro acquisirà probabilmente maggiore importanza.

Capoverso 4: il presidente della Confederazione rappresenta il Consiglio federale nel Paese e all'estero. Mediante la sanzione costituzionale, i compiti di rappresentanza del presidente della Confederazione sono evidenziati in misura più marcata. In Parlamento e dinanzi all'opinione pubblica, il presidente – d'intesa con il collegio – rappresenta in misura accentuata importanti affari del collegio, fornendo in merito spiegazioni di principio a guisa d'introduzione (ad es. linee guida della politica di governo,

rapporto di gestione, importanti disegni costituzionali, trattati internazionali). Lo svolgimento del dialogo federalista con i Cantoni fa ugualmente parte dei compiti del presidente. Nelle relazioni con l'estero, egli riveste il ruolo di capo del Governo; tale principio si applicherebbe anche in caso di eventuale adesione della Svizzera all'UE. L'intervento sulla scena internazionale dei capi dei dipartimenti specializzati non è tuttavia messo in dubbio dalle funzioni di rappresentanza presidenziali.

Articolo 166 Amministrazione federale

L'articolo 166 precisa che il presidente della Confederazione presiede il dipartimento presidenziale.

Durante il mandato presidenziale, il presidente è esentato dalla direzione di un dipartimento specializzato e assume la direzione del dipartimento presidenziale. Al termine del mandato, al presidente uscente è nuovamente attribuito un dipartimento specializzato. I cambiamenti di dipartimento che ne risultano non possono essere determinati a priori. Tali cambiamenti saranno il risultato della situazione personale, settoriale e politica relativa. Ad ogni occasione la ridistribuzione dei dipartimenti può essere completamente ridiscussa. Le rotazioni più frequenti richiedono un adeguamento dell'organizzazione e degli strumenti direttivi a livello dipartimentale.

Articolo 167 Dipartimento presidenziale

Il dipartimento presidenziale ha per compito di assistere il presidente della Confederazione e il Consiglio federale nell'adempimento delle loro mansioni. I settori d'attività del dipartimento presidenziale corrispondono ai compiti del presidente della Confederazione. Il dipartimento presidenziale non agisce soltanto a favore del presidente della Confederazione, bensì fornisce prestazioni, quale stato maggiore generale, anche al Consiglio federale. I settori d'attività principali dell'odierna Cancelleria federale confluiscono quindi nel dipartimento presidenziale.

Il presidente della Confederazione è contemporaneamente a capo del dipartimento presidenziale. Egli dispone, per l'immediata direzione del dipartimento, di un capo di stato maggiore (segretario generale). Quest'ultimo partecipa alle sedute del Consiglio federale senza diritto di voto. È inoltre responsabile del coordinamento supremo interdipartimentale (comprendente, tra l'altro, la direzione della conferenza dei segretari generali). Poiché l'adempimento di tali compiti non richiede lo statuto di magistrato, il capo di stato maggiore è eletto dal Consiglio federale, a differenza di quanto disposto attualmente dalla legge per il cancelliere della Confederazione. L'esecutivo federale è in tal modo in condizione di eleggere una persona di sua scelta.

242 Variante 2: Rafforzamento del Governo collegiale mediante un Governo a due livelli

242.1 Idea guida

L'idea guida della variante 2 consiste nell'istituire un secondo livello di governo, con ministri subordinati al Consiglio federale. I consiglieri federali e i ministri vanno insieme a formare il Governo federale, al vertice del quale si trova il presidente della Confederazione. La decisione concernente la formazione di ministeri spetta al Consiglio federale. I ministri sono eletti dal Consiglio federale e la loro elezione necessita dell'avallo del Parlamento.

Il collegio del Consiglio federale è l'organo che valuta la situazione generale, determina la politica governativa nazionale e ne desume chiari obiettivi per i singoli settori d'attività della Confederazione. Costante del sistema di governo svizzero, il principio collegiale è mantenuto anche nell'ambito del Governo a due livelli. Anche secondo questa variante i consiglieri federali sono a capo di dipartimenti, come è il caso attualmente. È tuttavia attenuato il rigore derivante dalla coesistenza dei principi collegiale e dipartimentale, la quale comporta oggi un notevole sovraccarico dei singoli consiglieri federali. I capi dei dipartimenti non si occuperanno più in ogni caso dell'immediata direzione amministrativa, bensì soltanto nei settori in cui non vi sono ministeri. In seno ai ministeri, l'immediata direzione amministrativa è affidata ai ministri, i quali sono responsabili, nel settore di loro competenza, della preparazione e dell'attuazione della politica del Consiglio federale. Essi dirigono i ministeri alla luce degli obiettivi indicati dal collegio del Consiglio federale e dai capi di dipartimento. I ministri possono rappresentare il Governo nel Paese e all'estero. Il collegio del Consiglio federale, vertice del Governo federale, può in tal modo concentrarsi maggiormente sulle questioni essenziali della direzione dello Stato. Tale effetto di sgravio, e il relativo rafforzamento del governo collegiale, caratterizza il modello di Governo a due livelli.

I consiglieri federali possono proporre al collegio governativo la formazione di ministeri nei settori d'attività particolarmente adatti allo scopo e nei quali intendono beneficiare di uno sgravio in maniera preponderante. Ai capi di dipartimento compete la direzione superiore dei ministeri loro subordinati. Essi sono responsabili dei loro ministeri e dispongono di ampi diritti di impartire istruzioni, d'intervento e di occuparsi personalmente della pratica. Per quel che concerne gli affari dei loro ministeri, spetta esclusivamente ai consiglieri federali formulare proposte al Collegio governativo. Essi decidono inoltre quali progetti rappresentare personalmente dinanzi al Parlamento e quali affidare ai ministri perché rappresentino il Governo.

Diversamente dal modello di base C, nel Governo a due livelli i ministri non costituiscono un livello (operativo) indipendente. Essi non siedono in un gabinetto amministrativo e non dispongono di alcun potere decisionale collettivo.

242.2 Competenze

Nel modello del Governo a due livelli, sono allentati gli stretti legami organizzativi che legano Consiglio federale e amministrazione federale. La direzione superiore dei ministeri da parte dei singoli consiglieri federali e l'appartenenza dei ministri al

Governo federale costituiscono importanti elementi di collegamento, utili alla coesione, alla coerenza e alla permeabilità dei due livelli di Governo. Le responsabilità odierne permangono sostanzialmente invariate. Il Consiglio federale provvede a un'organizzazione appropriata dell'amministrazione federale e risponde quindi collegialmente della direzione globale dell'amministrazione e di un adempimento dei compiti conforme agli obiettivi. Poiché sono contemporaneamente membri del collegio e capi di dipartimento, i consiglieri federali non rispondono soltanto in modo indiviso e collettivo dell'adempimento delle incombenze collegiali, bensì si assumono anche la responsabilità politica della direzione del dipartimento loro assegnato e della direzione superiore dei loro ministeri. Si approfondiranno nei paragrafi seguenti i dettagli di tale rapporto e le competenze del collegio del Consiglio federale, dei singoli consiglieri federali e dei ministri.

242.21 Consiglio federale

Vertice del Governo federale, il Consiglio federale rappresenta il livello di Governo supremo che prende tutte le decisioni fondamentali. I suoi compiti chiave coincidono in linea di principio con quelli odierni. Il collegio assolve i compiti direttivi rilevanti ai fini di una direzione globale dello Stato, vale a dire che stabilisce gli obiettivi globali, prende le decisioni fondamentali in materia di pianificazione e determina le linee guida della politica governativa (programma di legislatura).

Rientrano in particolare nel novero dei compiti del Consiglio federale:

- l'osservazione degli sviluppi politici e la reazione tempestiva e appropriata agli stessi nell'ambito degli obiettivi globali del Governo;
- il programma di legislatura (strategia di governo);
- il coordinamento dei piani annuali dei diversi settori d'attività con il programma di legislatura;
- il licenziamento di disegni all'attenzione del Parlamento;
- la decisione sulla formazione dei ministri e sull'elezione dei ministri;
- la direzione dell'amministrazione mediante direttive;
- la determinazione di priorità dal punto di vista cronologico e dal profilo dell'impiego delle risorse;
- la sorveglianza costante e sistematica sull'amministrazione federale e le altre entità cui sono affidati compiti federali; in particolare la sorveglianza e il controllo dell'applicazione della politica di governo;
- la rappresentanza nel Paese (Assemblea federale e opinione pubblica) e all'estero (relazioni internazionali);
- l'emanazione di altre decisioni d'importanza politica fondamentale.

Il Consiglio federale risponde dinanzi all'Assemblea federale della sua politica di governo e della direzione amministrativa. Il collegio fornisce ai dipartimenti gli obiettivi materiali e delinea il quadro politico entro il quale debbono adempiere ai loro compiti. Tali principi si applicano anche ai ministeri, che costituiscono frazioni di dipartimenti. I ministri ricevono inoltre direttive ulteriori da parte dei capi di dipartimento competenti, la cui posizione non risulta indebolita.

Le direttive del Consiglio federale rappresentano uno strumento di direzione fondamentale. Ove i ministri non agiscano in sintonia con dette direttive, il consigliere fede-

rale cui compete l'alta direzione è chiamato a intervenire (cfr. pto. 242.22). Il Consiglio federale può anche emanare da sé le decisioni e, se necessario, adeguare le direttive alle mutate circostanze. Tali interventi sono possibili nonostante il principio dell'adempimento autonomo dei compiti da parte dei ministri. Il collegio deve possedere tale facoltà, affinché sia in grado di ricoprire il suo ruolo politico di direzione. Qualora non avesse alcuna possibilità di influire sulle decisioni dei ministri, questi ultimi potrebbero rendere le loro posizioni politicamente indipendenti e aggirare, sino a un certo punto, il Consiglio federale. Detto collegio interverrà tuttavia nei settori di competenza dei ministeri soltanto nella misura del necessario, poiché altrimenti ne risentirebbero gli effetti di sgravio e l'esenzione dei membri del Consiglio federale dagli affari amministrativi dei ministeri a vantaggio dell'attività di governo. Il diritto d'intervento del Consiglio federale rappresenta una sorta di freno d'emergenza politico. Quale sanzione suprema, il collegio può destituire i ministri (cfr. note esplicative ad art. 164a cpv. 3). Un capo di dipartimento proporrà la destituzione ove sia incrinato il necessario rapporto di fiducia con un ministro a lui subordinato.

242.22 Consiglieri federali

I consiglieri federali si dedicano alle incombenze collegiali di governo. Essi presiedono inoltre il dipartimento loro assegnato e assicurano la direzione superiore dei loro ministeri. La direzione superiore ha luogo entro i limiti tracciati da quanto deciso dal Consiglio federale e dalle proprie direttive. Nell'ambito di tale direzione, i consiglieri federali sono responsabili dei loro ministeri e dispongono in ampia misura, in forza di tale funzione, del diritto di impartire istruzioni, del diritto d'intervento e di occuparsi personalmente dell'affare. Svolgendo tale ruolo di cerniera, i membri del Consiglio federale stabiliscono un collegamento tra i due livelli di governo. In ragione dello stretto legame con i loro ministri, i consiglieri federali conservano una visione d'assieme delle attività all'interno dei ministeri, senza tuttavia essere gravati dall'immediata direzione di questi ultimi. I consiglieri federali possono così influire in modo mirato su affari scelti. Per gli affari ministeriali, soltanto i consiglieri federali presentano proposte al collegio del Consiglio federale. Essi decidono inoltre quali progetti intendono rappresentare personalmente dinanzi al Parlamento e nelle commissioni e quali delegare ai ministri materialmente competenti. Il consigliere federale e i ministri collaborano strettamente e concertano caso per caso chi debba ricevere delegazioni di Governi cantonali, di associazioni mantello, di rappresentanze governative estere, ecc. e chi partecipare a conferenze ministeriali internazionali. Quanto più un appuntamento o un affare è importante, tanto maggiori saranno le probabilità che il consigliere federale se ne occupi personalmente. La facoltà di adempiere in modo elastico i suoi obblighi di rappresentanza costituisce un altro effetto positivo del Governo a due livelli.

242.23 Ministri

I ministri sono a capo di un determinato settore amministrativo, vale a dire di un ministero. In tale contesto sono subordinati a un consigliere federale. I consiglieri federali istruiscono e sorvegliano i ministri e sono gli interlocutori privilegiati di questi ultimi. La direzione superiore è assicurata dai consiglieri federali per il Consiglio federale, il quale risponde dinanzi al Parlamento della politica di Governo.

I ministri sono responsabili dei loro ministeri, nella misura in cui ne sia loro affidata la direzione indipendente. In seno al ministero, essi hanno quindi la facoltà di impartire istruzioni. I ministri soggiacciono, dal canto loro, alle istruzioni del consigliere federale che, in qualità di capo di dipartimento, è alla testa del ministero. Le direttive del Consiglio federale costituiscono il quadro politico entro il quale i consiglieri federali impartiscono istruzioni ai loro ministri ed entro il quale i ministri possono organizzare la direzione indipendente dei settori d'attività di loro competenza. Tali direttive vincolano i ministri.

I ministri hanno il compito di occuparsi di tutti gli affari amministrativi appartenenti al loro settore d'attività. Tra le mansioni più importanti figurano in particolare:

- l'attuazione della politica di governo all'interno del proprio settore d'attività;
- il disbrigo autonomo degli affari attribuiti al ministero;
- il controllo del raggiungimento degli obiettivi nel proprio settore d'attività;
- il rendiconto periodico nei confronti del consigliere federale competente;
- la comunicazione al consigliere federale competente di informazioni importanti e proposte costruttive;
- la consulenza specialistica a favore del consigliere federale competente;
- il coordinamento con gli stati maggiori;
- la rappresentanza del Governo federale e dei capi di dipartimento nel Paese e all'estero.

242.24 Interazione dei livelli di governo

Nelle sedute del Governo

Di norma, i ministri prendono parte alle sedute del Consiglio federale nella misura in cui gli affari governativi lo richiedano. Il Consiglio federale può tuttavia decidere di svolgere le sedute senza il ministro interessato, anche nel caso in cui siano esaminate questioni inerenti al suo ministero.

Diversamente da quanto avviene in Francia, dove i „ministres délégués“, quali membri del Governo a pieno titolo, hanno diritto di voto e di proposta, nel presente modello di governo i ministri partecipano alle deliberazioni con voto consultivo. Trova applicazione in questo caso la subordinazione gerarchica dei ministri ai singoli consiglieri federali.

Nei rapporti con l'Assemblea federale

I rapporti tra Assemblea federale e Governo federale si snodano principalmente attraverso il Consiglio federale. Il contatto con il Parlamento fa parte degli obblighi principali dei consiglieri federali. Essi partecipano alle sedute del Parlamento, accompagnati dai ministri cui compete la questione oggetto di discussione. In qualità di membri del Governo, i ministri possono prendere parte alle deliberazioni plenarie del Parlamento, indipendentemente dalla presenza di un membro del Consiglio federale. Tale situazione potrebbe verificarsi in particolare per la rappresentanza di progetti legislativi e la risposta a interventi parlamentari (cfr. note esplicative ad art. 151 cpv. 2). A seconda della situazione, i membri del Consiglio federale possono farsi

rappresentare dai ministri competenti per materia soprattutto alle sedute delle commissioni. La rappresentanza del Consiglio federale all'interno delle commissioni parlamentari da parte dei segretari generali e dei direttori degli uffici è già oggi possibile previo accordo con il presidente della commissione (art. 65^{bis} LRC). Con il Governo a due livelli, le possibilità di rappresentanza sono notevolmente ampliate.

Nelle relazioni internazionali

Secondo il modello di Governo a due livelli, anche i ministri possono rappresentare il Governo federale sul piano internazionale, agendo in nome e su mandato di quest'ultimo. In considerazione del fatto che i ministri prendono parte in linea di principio alle sedute del Consiglio federale qualora siano trattati gli affari di loro competenza, e che quindi hanno una conoscenza diretta della posizione del Governo relativamente ai loro affari, dovrebbe essere generalmente ammessa la possibilità per i ministri di rappresentare il Consiglio federale sul piano internazionale, in modo flessibile e in relazione a questioni particolari. La loro appartenenza al Governo federale, la conferma della loro elezione da parte dell'Assemblea federale, l'indipendenza di cui godono nella direzione dei loro settori d'attività, nel rispetto delle direttive fissate dal Consiglio federale, contribuiscono inoltre a conferire ai ministri legittimità sul piano internazionale.

La possibilità di far rappresentare il Governo federale da un consigliere federale o da un ministro costituirebbe un vantaggio anche nell'ambito di una partecipazione più intensa della Svizzera al contesto europeo. In caso di adesione della Svizzera all'UE, si porrebbe in particolare anche il quesito della rappresentanza del Paese, poiché gli organi dell'UE sono composti di rappresentanti degli Stati membri. I capi di Stato e di Governo degli Stati membri si incontrano almeno due volte all'anno in seno al Consiglio europeo, al fine di dare gli impulsi necessari e determinare gli obiettivi politici generali. Dal punto di vista protocollare, nel Consiglio europeo la Svizzera sarebbe rappresentata dal presidente della Confederazione. In seno al Consiglio dell'Unione europea, i Governi degli Stati membri sono rappresentati da persone autorizzate ad agire in modo vincolante per il Governo del loro Stato (emanare norme giuridiche, fissare obiettivi politici, coordinare le politiche nazionali, comporre i conflitti). Le riunioni del Consiglio concernono attualmente oltre 25 settori diversi (cosiddetti Consigli dei ministri specializzati). Il rappresentante della Svizzera dovrebbe di conseguenza disporre della competenza per partecipare in modo vincolante al processo decisionale. In qualità di membri del Governo federale, i ministri sarebbero legittimati dal punto di vista svizzero ad agire per il Paese entro i limiti posti dalla politica di governo. Essi adempirebbero anche alle esigenze relative del trattato sull'UE in relazione alla legittimazione rappresentativa (art. 146 del Trattato sull'UE). A seconda del peso politico di un affare, il consigliere federale competente potrebbe tuttavia anche decidere di intervenire personalmente.

242.3 Valutazione

La seconda variante posta in discussione dal Consiglio federale prende le mosse da una concezione moderna del Governo. Il Governo federale si compone di due livelli. Il livello superiore è costituito dal Consiglio federale, quello inferiore è composto dai ministri, i quali liberano i consiglieri federali da numerose incombenze. Tale funzione

di sgravio rappresenta un elemento essenziale del Governo a due livelli. Lo stretto legame tra la responsabilità dipartimentale e quella collegiale, che attualmente comporta un grande impegno da parte dei consiglieri federali, è allentato mediante l'assunzione di numerosi compiti da parte dei ministri. La posizione dei capi di dipartimento non ne risulta tuttavia indebolita, bensì, mediante l'alta direzione, acquista importanza supplementare. Inoltre il governo collegiale è rafforzato, nel mentre che i singoli consiglieri federali possono concentrarsi maggiormente sulle attività governative (direzione dello Stato).

Sarebbe parimenti ipotizzabile un modello di Governo a due livelli, secondo il quale si rinunci alla struttura dipartimentale suddividendo l'amministrazione federale direttamente in ministeri. Un vantaggio della variante 2 è tuttavia proprio la flessibilità nella formazione di ministeri. I consiglieri federali possono proporre la formazione di ministeri nei settori d'attività particolarmente adatti allo scopo e in cui intendono beneficiare in maniera preponderante di uno sgravio (cfr. note esplicative ad art. 164b). È possibile tenere conto delle forze individuali e delle esigenze dei singoli membri del Consiglio federale. Le competenze possono essere ordinate su diversi livelli, così da ridurre il carico di lavoro dei singoli consiglieri federali consentendo loro di organizzare razionalmente il lavoro e di concentrarsi sull'essenziale.

Vi è tuttavia il rischio che i ministri vengano a trovarsi in una posizione di forza indesiderata, entrando così in competizione con il Consiglio federale. Il collegio esecutivo e i singoli capi di dipartimento debbono perciò fissare precise condizioni quadro per la direzione dei ministeri e svolgere efficacemente il loro compito di vigilanza. È così possibile impedire che l'esenzione dei consiglieri federali dall'immediata direzione delle unità amministrative affidate ai ministri spezzi il legame tra Consiglio federale e amministrazione. È infatti il Consiglio federale, in ultima analisi, a rispondere della direzione amministrativa dinanzi al Parlamento.

Un altro vantaggio della variante 2 è dato dallo sgravio dei consiglieri federali da obblighi nei confronti di Parlamento e commissioni. La rappresentanza va regolata in modo flessibile e conforme alla situazione. Ove la trattazione concerna importanti temi politici, il Consiglio federale si farà rappresentare in Parlamento da un membro del collegio.

La variante 2 comporta un aumento delle dimensioni del Governo federale, per il quale è auspicabile una rete di rapporti maggiormente strutturata, alla luce dei numerosi obblighi di rappresentanza, della crescente complessità dei problemi e in particolare delle sempre maggiori implicazioni internazionali. L'aumento del numero dei membri del Governo permette una presenza rafforzata di quest'ultimo, in particolare anche all'estero, dove attualmente ogni singolo consigliere federale si trova a fronteggiare sino a cinque ministri.

242.4 Note esplicative alle singole disposizioni

La variante 2 comporta modifiche della Costituzione principalmente al capitolo terzo del titolo quinto, concernente le autorità federali. Le disposizioni oggetto del commento che segue si riferiscono al disegno di decreto federale A su una nuova Costituzione federale (stato: sessione autunnale 1998).

Capitolo 3: Governo federale e amministrazione federale

Secondo la variante 2, il Governo si compone del Consiglio federale e dei ministri. Per designare l'organo di governo a due livelli è introdotta la nozione di Governo federale. Tale nuova terminologia comporta adeguamenti corrispondenti in tutto il capitolo, in particolare anche nel titolo dello stesso.

Articolo 162 Governo federale

L'articolo 162 è la disposizione chiave sul Governo a due livelli. Il *capoverso 1* sancisce il principio che il Governo federale si compone dei consiglieri federali e dei ministri loro subordinati.

Secondo il *capoverso 2* della nuova versione dell'articolo 162, il Consiglio federale stabilisce il numero dei ministri, poiché gli compete, in ultima analisi, la decisione concernente la formazione dei ministeri. I singoli consiglieri federali debbono proporre al Consiglio federale la formazione di ministeri nell'ambito dei dipartimenti loro assegnati. Mediante il loro diritto di proposta, i consiglieri federali possono influire sulle modalità d'organizzazione del loro dipartimento. Sarebbe parimenti ipotizzabile che due consiglieri proponessero insieme la formazione di un ministero e che lo presiedano congiuntamente (come oggi avviene ad es. nel caso dell'Ufficio dell'integrazione europea, subordinato al DFEP e al DFAE).

Potrebbe anche essere presa in considerazione la possibilità che l'Assemblea federale determini il numero dei ministri al momento dell'approvazione dell'elezione. In tal caso il Parlamento influenzerebbe in maniera determinante l'organizzazione dell'amministrazione federale, la quale è in linea di principio di competenza del Consiglio federale (cfr. art. 163).

La nuova istituzione del Governo federale costituisce un elemento distintivo peculiare del Governo a due livelli. Non si tratta tuttavia di un organo di governo nel senso tradizionale; le decisioni governative, ad esempio, non sono emanate dal Governo federale, bensì dal Consiglio federale, come avviene oggi. Nelle sedute governative (cfr. art. 165) non si riunisce il Governo federale, ma il Consiglio federale, cui regolarmente si aggiungono ministri. Il modello di Governo a due livelli trova espressione proprio in tale composizione variabile dei partecipanti alle sedute governative. I ministri sono invero membri del Governo, ma appartengono chiaramente al secondo livello gerarchico.

Articolo 163 Consiglio federale

Il *capoverso 1* sancisce che il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione, quindi il vertice del Governo federale. I suoi compiti principali sono espressamente menzionati, al fine di sottolineare l'importanza della posizione.

Ciascun consigliere federale dispone di uno stato maggiore dipartimentale, che lo assiste e lo consiglia dal punto di vista tecnico e politico. Rientrano nei compiti dello

stato maggiore in particolare la preparazione degli affari specifici del dipartimento e l'allestimento di pareri in merito agli affari degli altri dipartimenti. Negli ambiti politici diretti dai ministeri, lo stato maggiore presidenziale adempie le sue funzioni in modo sostanzialmente cauto, poiché in tali settori operano principalmente gli stati maggiori dei ministeri. In tal modo egli è dispensato da una mole di lavoro notevole. D'altro canto, a seguito dell'adempimento relativamente autonomo dei compiti da parte dei ministeri, va istituito un controllo efficace, a livello di consigliere federale, onde assicurare un'efficiente direzione superiore.

Secondo il *capoverso 2*, il Consiglio federale si compone di cinque o sette membri. Un ridimensionamento del Consiglio federale è ipotizzabile in quanto una gran parte dei compiti dei consiglieri federali sarà svolta dai ministri. Come accade attualmente, i consiglieri federali sono eletti per quattro anni dall'Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale. Nel corso della sessione autunnale del 1998, il Parlamento ha abrogato la clausola cantonale (dallo stesso Cantone non può provenire più di un consigliere federale) a favore di una clausola che garantisca un'equa rappresentanza delle regioni del Paese e delle aree linguistiche. Tale modifica va ovviamente ancora approvata da popolo e Cantoni.

Il *capoverso 3* sancisce la responsabilità collegiale a livello costituzionale. Secondo tale capoverso, i membri del Consiglio federale sono collettivamente responsabili dell'adempimento delle incombenze governative e amministrative. Si tratta di una responsabilità collegiale nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica.

Articolo 164 Presidenza della Confederazione

Per la variante 2 il presidente della Confederazione continua a dirigere un dipartimento specializzato. Grazie allo sgravio reso possibile dalla presenza dei ministri, il presidente della Confederazione ha una maggiore capacità, anche in questa variante, di adempiere i compiti presidenziali.

Capoverso 1: nell'ambito del Governo a due livelli è necessaria una più intensa attività di coordinamento, compito assegnato al presidente della Confederazione. Per tale motivo, l'articolo 164 capoverso 1 sottolinea espressamente, oltre alla funzione direttiva, il promovimento e il coordinamento delle attività dei consiglieri federali e dei loro ministri. S'intende in tal modo garantire la conduzione uniforme di politica e amministrazione.

Secondo il *capoverso 2*, il Parlamento elegge il presidente della Confederazione e il vicepresidente del Consiglio federale fra i membri del Consiglio federale, come già avviene oggi. Come per la variante 1 (cfr. pto. 241.21), sarebbe ipotizzabile portare a due anni il mandato, con la possibilità di rielezione per il mandato successivo. In tal modo si potrebbe conferire una certa continuità alla presidenza federale, la quale sarebbe auspicabile, in considerazione delle numerose mansioni e dei compiti di rappresentanza, soprattutto alla luce dei sempre maggiori obblighi internazionali. Nella variante 2, il presidente della Confederazione non ha comunque la rilevanza attribuitagli dalla variante 1.

Il *capoverso 3* prevede che uno stato maggiore presidenziale assista il presidente della Confederazione e il Consiglio federale nell'adempimento dei loro compiti. Si

tratta essenzialmente delle funzioni sinora svolte dalla Cancelleria federale: sviluppo delle strategie, previsione e pianificazione politica (in sintonia con la pianificazione delle risorse), controllo strategico comprendente il reporting (in relazione con l'applicazione della politica di governo), assistenza nell'ambito dei compiti di sorveglianza del presidente della Confederazione e dei consiglieri federali sull'attività amministrativa, direzione operativa del processo decisionale e preparazione delle sedute del Consiglio federale, coordinamento esteso (quale compito comprendente tutti i settori summenzionati), informazione e comunicazione, come pure garanzia dei rapporti col Parlamento e i Cantoni.

Lo stato maggiore presidenziale è presieduto dal presidente della Confederazione ed è a disposizione di quest'ultimo in qualità di stato maggiore indipendente. La direzione immediata dello stato maggiore presidenziale è delegata a una persona che possa nel contempo rivestire la carica di capo di stato maggiore del Consiglio federale e partecipare alle sedute dell'esecutivo federale. Detta persona non necessita, per l'adempimento del suo compito, dello statuto di magistrato. La posizione esatta in relazione al Consiglio federale e a ministri e ministeri dovrà essere regolata nella legislazione d'applicazione.

In confronto ai compiti attualmente svolti dalla Cancelleria, potrebbero emergere particolarità tra l'altro negli ambiti seguenti:

- Lo stato maggiore presidenziale dovrà in un primo tempo sviluppare la competenza del Consiglio federale di emanare direttive all'indirizzo dei dipartimenti per l'adempimento dei compiti, in quanto tale organo è responsabile degli strumenti direttivi del Consiglio federale - gli strumenti di pianificazione e direzione (controlling) - che potrebbero divenire un importante campo d'applicazione delle sue direttive. Le direttive potrebbero acquisire rilevanza anche nell'ambito della sorveglianza amministrativa generale e della direzione del processo decisionale. D'intesa con i ministeri, lo stato maggiore presidenziale dovrà eventualmente sviluppare metodi appropriati e condizioni d'applicazione delle direttive. In caso di bisogno, esso dovrà elaborare e proporre al presidente della Confederazione, all'attenzione del Consiglio federale, direttive concrete per i dipartimenti e, indirettamente, per i ministeri, siano queste particolari o generali, a breve o a lungo termine.
- la presenza di due livelli e il numero elevato di ministeri relativamente indipendenti accrescerà il bisogno di coordinamento e di informazione reciproci, sia sul piano orizzontale, sia su quello verticale. Lo stato maggiore presidenziale sarà (co) responsabile di tali questioni. Mediante un'idonea procedura d'informazione, dovrà garantire che il Consiglio federale non sia tagliato fuori dalle attività dei ministeri e che disponga della necessaria cognizione degli eventi. Allo stato maggiore presidenziale saranno inoltre attribuiti altri essenziali compiti di coordinamento: risponderà in particolare (unitamente agli agenti materialmente competenti) dell'assenza di incoerenze, contraddizioni e parallelismi superflui tra i settori d'attività assegnati ai consiglieri federali. In tale ambito dipenderà dall'assistenza degli stati maggiori inferiori. I meccanismi di coordinamento attualmente sfruttati dalla Cancelleria federale quale stato maggiore governativo - conferenza dei segretari generali e procedura di corapporto - sono in linea di principio mantenuti, ma adeguati alle nuove circostanze.

- Lo stato maggiore presidenziale rivestirà un ruolo essenziale nell'informazione e la comunicazione verso l'esterno. In veste di servizio d'informazione del Governo federale stabilirà un collegamento tra il management politico e quello della comunicazione, sviluppando strategie corrispondenti. In virtù di competenze chiaramente disciplinate, anche i ministeri avranno compiti di informazione e comunicazione all'interno del loro livello.

Articolo 164a Ministri

Questo articolo sancisce un'importante innovazione: l'introduzione dei ministri. Secondo il *capoverso 1*, i ministri presiedono un settore dell'amministrazione (ministero) e lo dirigono nell'ambito delle direttive del Consiglio federale e del consigliere federale competente (per quel che concerne le responsabilità, cfr. pto. 242.23). La formulazione di questo capoverso intende esprimere il concetto che nel Governo a due livelli si assiste a un'attribuzione di mandati a cascata. Il Consiglio federale emana all'indirizzo dei dipartimenti e quindi, attraverso i capi di dipartimento, anche dei ministeri direttive inerenti all'adempimento dei loro compiti. I ministeri sottostanno nel contempo all'alta direzione di un consigliere federale che, in forza di tale funzione, può emanare direttive supplementari. Entro tali limiti, i ministri dirigono i loro ministeri autonomamente.

Ai sensi del *capoverso 2*, il collegio del Consiglio federale determina il numero dei ministri, poiché gli spetta, in ultima analisi, la decisione relativa alla formazione di ministeri. I singoli consiglieri federali debbono proporre al collegio del Consiglio federale la formazione di ministeri all'interno del dipartimento loro assegnato. Mediante il loro diritto di proposta, possono influire sulle modalità d'organizzazione del loro dipartimento. Sarebbe parimenti immaginabile che due consiglieri federali proponessero d'intesa la formazione di un ministero per presiederlo poi in comune (come oggi accade ad esempio per l'Ufficio dell'integrazione europea, subordinato al DFEP e al DFAE congiuntamente).

Si potrebbe anche ipotizzare che l'Assemblea federale determini il numero dei ministri al momento dell'approvazione della loro elezione. Il Parlamento eserciterebbe in tal caso un influsso determinante sull'organizzazione dell'amministrazione federale, in linea di principio di spettanza del Consiglio federale (cfr. art. 163).

Il capoverso 2 stabilisce inoltre che i ministri sono eletti dal Consiglio federale all'inizio del suo mandato. I periodi di mandato del Consiglio federale e dei ministri sono in tal modo sincronizzati. In caso di bisogno, è naturalmente possibile procedere all'elezione di ministri anche nel corso della legislatura, in particolare qualora si debba sostituire un ministro dimissionario o destituito. In virtù dell'autonomia di cui gode in materia di organizzazione, il Consiglio federale può tuttavia nominare nuovi ministri in ogni momento. L'elezione dei ministri abbisogna dell'avallo del Parlamento, che dispone così di una sorta di diritto di veto. La Costituzione non specifica se la conferma debba avvenire individualmente o collettivamente. Mediante la conferma, il Parlamento esprime la propria fiducia nel fatto che il Consiglio federale abbia scelto le persone adatte per la direzione dei ministeri, il che accresce la legittimità dei ministri quali rappresentanti del Consiglio federale, in particolare anche in Parlamento o nelle commissioni parlamentari. La conferma da parte del Parlamento conferisce ai ministri legittimità politica sufficiente a designarli membri del Governo federale e ad

elevarli al rango di magistrati, tenendo nel contempo conto anche della loro subordinazione al Consiglio federale. Mediante il diritto di nomina, il Consiglio federale ha la possibilità di delegare a persone di sua scelta la direzione dei ministeri. Può in tal modo essere garantita l'indispensabile coerenza all'interno del Governo federale e quindi una collaborazione fruttuosa tra i livelli governativi.

Ai sensi del *capoverso 3*, il Consiglio federale è autorizzato a destituire i ministri in qualsiasi momento. Tale facoltà punitiva del Consiglio federale è indispensabile all'instaurazione di un solido rapporto di fiducia all'interno del Governo federale. Il Consiglio federale dispone in tal modo di uno strumento per il caso in cui i ministri non operino nel rispetto delle direttive. Il diritto di revoca sottolinea inoltre che l'atteggiamento politico dei ministri dev'essere in linea di principio in sintonia con quello del Consiglio federale. I ministri dipendono di conseguenza costantemente dalla fiducia del Consiglio federale. Si mette così in risalto anche che il diritto di revoca non è vincolato a condizioni determinate, bensì può essere esercitato liberamente dal Consiglio federale.

Un diritto di revoca da parte del Parlamento non va previsto per motivi attinenti alla responsabilità. I ministri lavorano sulla base delle direttive del Consiglio federale e non debbono pertanto poter essere chiamati a rispondere dinanzi al Parlamento per le azioni compiute nel rispetto delle direttive del Consiglio federale. In caso contrario, i ministri dovrebbero rispondere dinanzi al Parlamento della politica attuata dal Consiglio federale, in luogo di quest'ultimo. Il rapporto tra Governo federale e Parlamento sarebbe inoltre perturbato da un diritto di revoca parlamentare, poiché il Parlamento, mediante tale strumento, potrebbe esercitare un influsso diretto sui ministri e il Consiglio federale sarebbe in pratica messo fuori gioco.

Il *capoverso 4* determina la responsabilità dei ministri (cfr. pto. 242.23). La formula di questo capoverso esprime la prospettiva opposta rispetto al capoverso 1: i ministri sono subordinati a un consigliere federale che svolge le sue funzioni direttive e di sorveglianza entro i limiti fissati dalle direttive del Consiglio federale. La responsabilità dei ministri è disciplinata esaustivamente. Il Consiglio federale è responsabile dinanzi all'Assemblea federale; per tale motivo l'Assemblea federale non è qui intenzionalmente menzionata. L'articolo 164a capoverso 4 costituisce inoltre il corrispettivo dell'articolo 163 capoverso 3 (responsabilità del Consiglio federale).

L'introduzione dei ministri potrebbe richiamare per certi versi l'istituzione dei segretari di Stato, respinta dal popolo nella votazione referendaria del 9 giugno 1996 concernente il primo disegno di LOGA. Anche i segretari di Stato avrebbero dovuto alleggerire il carico di lavoro dei membri del Consiglio federale, non essendo definite con precisione le loro funzioni all'interno dei dipartimenti. Rispetto al modello di Governo a due livelli vi è tuttavia una grossa differenza, concernente la collocazione nel sistema. Mentre i segretari di Stato, mediante la legge, avrebbero dovuto essere inseriti nel vigente sistema di governo svizzero quali persone sui generis con uno statuto intermedio tra il magistrato e il funzionario, il presente modello di riforma persegue una riforma radicale del Governo a livello costituzionale, la quale intende perfezionare globalmente il sistema governativo e attrezzarlo per le sfide a venire. È istituito un secondo livello di Governo con magistrati che, in veste di membri del Governo legittimati dal punto di vista politico, possono rappresentare a pieno titolo il Consiglio federale nel Paese e all'estero. Nel Governo a due livelli i ministri costituiscono una componente indispensabile e imprescindibile del tessuto istituzionale del

Governo federale. Essi sono membri del Governo e occupano pertanto una posizione diversa, più forte rispetto a quella prevista per i segretari di Stato nel progetto di LOGA respinto. Anche la sanzione costituzionale esprime l'accresciuta importanza della loro posizione.

Articolo 164b Amministrazione federale

In ragione della nuova sistematica del modello di Governo a due livelli, l'articolo 166 D concernente l'amministrazione federale confluisce in parte (cpv. 1) nell'articolo 163 capoverso 1 (cfr. note esplicative relative a tale art.), e in parte dà origine a un nuovo articolo 164b. Dal punto di vista del contenuto, l'articolo 164b introduce soltanto un'innovazione: secondo il capoverso 2, i ministeri sono strutturati in dipartimenti e uffici.

Possono essere formati ministeri, a complemento delle attuali unità amministrative, per i settori dei dipartimenti particolarmente adatti allo scopo. Nella misura in cui non siano formati ministeri, gli uffici sono direttamente subordinati, come avviene attualmente, ai capi di dipartimento, i quali debbono decidere in merito all'organizzazione del loro dipartimento e formulare una proposta corrispondente al collegio del Consiglio federale. L'istituzione di ministeri s'impone soprattutto laddove appaia ragionevole riunire diversi settori secondo criteri gestionali e con riguardo alla coesione dei compiti e agli equilibri materiali e politici. Sono ipotizzabili ministeri di peso differente. I ministeri possono costituire le unità amministrative di base, in cui confluiscono e si fondono diversi uffici, oppure gli uffici possono svolgere la funzione di unità amministrative di base, riunite in forma relativamente libera sotto la direzione di un ministero. La maggioranza dei ministeri sarà permanente e saranno riuniti in ministeri variabili al massimo un numero ristretto di settori che acquisiscono peso politico in virtù di avvenimenti d'attualità. Ciascun ministero è diretto da un ministro che dispone di ampia autonomia dal profilo organizzativo, in particolare anche per quel che concerne questioni inerenti al personale. I quadri si massimo livello vanno tuttavia eletti dal Consiglio federale. Ai ministri sono affiancati piccole unità di stato maggiore quale ausilio.

Articolo 165 Principio collegiale e dipartimentale

Nel modello di Governo a due livelli, il principio collegiale non è messo in dubbio. Le decisioni governative continuano a essere prese dal collegio (cpv. 1). In linea di principio, i ministri partecipano alle sedute del Consiglio federale nella misura in cui lo richiedano gli affari del Governo (cfr. n. 242.24). Essi non hanno tuttavia diritto di voto. L'apertura delle sedute del Consiglio federale ai ministri contribuisce in modo sostanziale a un'efficace collaborazione tra i due livelli di Governo. Durante le deliberazioni, il collegio si informa direttamente presso i ministri, i quali possono essere direttamente istruiti sullo svolgimento del dibattito e sulla decisione del Consiglio federale in merito alla loro pratica.

Nel modello di Governo a due livelli, i singoli consiglieri federali sono anche capi di dipartimento. Lo stretto legame tra principio collegiale e principio dipartimentale è tuttavia allentato attribuendo ai ministri numerosi compiti di spettanza dei capi di dipartimento. Nei settori in cui sono presenti ministeri, la direzione dipartimentale da parte del consigliere federale è necessariamente relegata in secondo piano. La

struttura rigida del dipartimento lascia il posto ad una struttura organizzativa flessibile e adeguata ai differenti compiti. Secondo il capoverso 2, spetta soltanto al consigliere federale competente presentare proposte al Consiglio federale riguardo agli affari ministeriali (cfr. pto. 242.22).

Altre disposizioni da adeguare

L'adeguamento del testo della Costituzione al nuovo concetto di Governo federale interessa altre disposizioni nel capitolo quinto concernente le autorità federali. Si tratta degli articoli 133 (eleggibilità), 134 (incompatibilità) e 153 (immunità).

In luogo della Cancelleria federale, nella variante 2 è previsto, quale stato maggiore generale del Governo federale, uno stato maggiore presidenziale il cui direttore non ha statuto di magistrato (cfr. note esplicative ad art. 164 cpv. 3). L'accantonamento della funzione di cancelliere della Confederazione comporta adeguamenti nell'ambito degli articoli seguenti: 135 (durata del mandato), 153 (immunità) e 158 (elezioni).

Articolo 151 Diritto d'iniziativa e di proposta

Secondo le decisioni concordi del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati in merito agli articoli 151 e 169, prese nell'ambito dell'aggiornamento della Costituzione federale, il diritto di proposta del Consiglio federale va ora disciplinato all'articolo 151 capoverso 2, in luogo dell'articolo 169 capoverso 2 – come previsto nel progetto del Consiglio federale. All'articolo 151 capoverso 2, il Parlamento menziona inoltre esplicitamente il Consiglio federale tra gli organi legittimati a presentare proposte, mentre nel progetto del Consiglio federale tale diritto spettava ai singoli membri del Consiglio federale. Si intende in tal modo sottolineare che i consiglieri federali esercitano tale diritto di proposta in nome del collegio. Nel modello di Governo a due livelli, un consigliere federale può abilitare il suo ministro materialmente competente a presentare in sua vece la proposta dinanzi al Parlamento (cfr. pto. 242.24). La versione dell'articolo 151 capoverso 2 proposta in questa sede intende porre l'accento sulla struttura a cascata delle competenze (Consiglio federale – consiglieri federali – ministri).

Articolo 158 Elezioni

La nuova versione dell'articolo 158 capoverso 1 sancisce inoltre la competenza dell'Assemblea federale di eleggere il presidente del Consiglio federale. Si definisce così in maniera esauriente la sua competenza di eleggere le autorità.

Articolo 159 Alta vigilanza

Ai sensi di questa disposizione, il Parlamento esercita l'alta vigilanza sull'intero Governo federale. Si menziona tuttavia in primo luogo il Consiglio federale. Ciò deriva dal fatto che il Consiglio federale è il responsabile unico dinanzi al Parlamento. I ministri agiscono nei limiti delle direttive del Consiglio federale; il Parlamento non può pertanto intervenire direttamente contro di loro (cfr. pto. 242.21).

3 Rapporto tra Assemblea federale e Consiglio federale

La Costituzione federale fonda la struttura organizzativa delle autorità sulla separazione dei poteri, senza tuttavia darne un'interpretazione dogmatica. Diversamente da una separazione dei poteri conseguente applicata alle persone, la Costituzione federale non procede ad alcuna rigida separazione funzionale; le competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale sono piuttosto basate su una collaborazione reciproca. Il rapporto tra i due poteri e la loro interazione vanno esaminati nell'ambito della riforma della direzione dello Stato. Il Consiglio federale pone l'accento sull'esigenza fondamentale di raggiungere un equilibrio tra i poteri, di sfruttare in modo ottimale il potenziale produttivo di ciascun potere e di garantire un'adeguata direzione dello Stato mediante una collaborazione funzionale.

Le spiegazioni che seguono, concernenti il rapporto tra Assemblea federale e Consiglio federale, si riferiscono ai settori della direzione politica, della politica estera, delle finanze e dell'alta vigilanza. L'iniziativa parlamentare Rhinow „Riforma della direzione dello Stato“ (cfr. pto. 13) propone di includere, oltre ai sunnominati settori, anche la legislazione e le elezioni. Nel settore della legislazione, le Camere federali hanno inserito proposte di riforma nell'aggiornamento della Costituzione federale (cfr. pto. 122). In seguito, in relazione con l'istituzione di un nuovo strumento di direzione parlamentare, si illustrerà anche il rapporto fra tale strumento e le competenze legislative dell'Assemblea federale e del Consiglio federale (cfr. pto. 312). L'ambito delle elezioni sarà esaminato in relazione alle proposte di riforma del Governo (cfr. pto. 241.69, note esplicative ad art. 163 e 164).

31 La risoluzione quale nuovo strumento di direzione parlamentare

311 Situazione iniziale

Le proposte di riforma concernenti il rapporto fra Parlamento e Governo, contenute nel rapporto complementare delle CIP, e le deliberazioni relative delle Camere federali nell'ambito della riforma della Costituzione dimostrano con chiarezza gli sforzi del Parlamento volti a una sua maggiore partecipazione alla direzione dello Stato. Tali sforzi hanno trovato espressione in particolare in relazione alle discussioni sull'introduzione generale e la sanzione costituzionale dello strumento parlamentare del mandato. Il Consiglio degli stati ha provvisoriamente rinunciato a inserire tale strumento nella Costituzione federale. Il Consiglio nazionale ha invece deciso di prevedere il mandato nella nuova Costituzione federale (progetto A) quale strumento di alta vigilanza.

Lo strumento del mandato ha acquisito importanza in particolare alla luce della filosofia del New Public Management (NPM). Il NPM esige dal legislatore una nuova configurazione della collaborazione fra l'Assemblea federale e il Consiglio federale. Mediante l'introduzione di nuovi metodi di gestione amministrativa, i diritti parlamentari di partecipazione al processo decisionale politico sono modificati, in particolare

nell'ambito dell'esercizio del potere finanziario. Lo strumento del mandato deve consentire al Parlamento di emanare le direttive necessarie in tutte le questioni che gli sembrano rilevanti. Secondo la dottrina, tale strumento garantisce ai due poteri una partecipazione per livelli al NPM (Philippe Mastronardi; Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Berna 1998, pag. 85). Nel contesto della LOGA, lo strumento del mandato è già stato introdotto a livello settoriale (art. 22^{quater} LRC), in relazione con il mandato di prestazioni.

Il Consiglio federale si è già espresso a più riprese contro l'introduzione generale del mandato anche al di fuori degli ambiti del NPM, come proposto dalle CIP. Secondo le CIP, mediante la sanzione costituzionale dello strumento del mandato dovrebbe essere chiarita la controversia concernente l'ammissibilità delle cosiddette false mozioni (FF 1997 III 284 seg.). Nel settore di competenza dell'Assemblea federale il mandato avrebbe valore di istruzione e nel settore di competenza del Consiglio federale avrebbe valore di direttiva, cui è possibile derogare in casi giustificati. Il Consiglio federale ritiene che tale proposta sia contraria all'esigenza di un chiaro ordinamento delle competenze e dell'unità di competenze e responsabilità, indispensabile nel settore della direzione dello Stato. Nell'istituire un nuovo strumento di direzione, è necessario operare una distinzione più netta tra il settore di competenza dell'Assemblea federale e quello del Consiglio federale. Vi è altrimenti il rischio di confusione delle competenze e quindi delle responsabilità. Una differenziazione va operata non da ultimo anche dal profilo della definizione dello strumento.

312 Idea guida della risoluzione

Le più importanti funzioni direttive del Parlamento sono la legislazione e l'esercizio del potere finanziario. Nei settori d'intervento statuali in cui tali funzioni direttive non hanno incidenza, manca oggi uno strumento atto a concretizzare la comune responsabilità di Parlamento e Governo in materia di direzione dello Stato. Il diritto vigente non conosce alcuno strumento specifico mediante il quale il Parlamento possa esprimere la sua posizione politica riguardo a un'importante questione facente parte del settore di competenza del Consiglio federale. Con la risoluzione si intende pertanto istituire un nuovo strumento di direzione parlamentare, senza in tal modo mettere in dubbio la chiara ripartizione di compiti, competenze e responsabilità. L'Assemblea federale deve poter fornire al Consiglio federale, mediante una risoluzione, linee direttrici di natura politica nel settore d'attività di quest'ultimo, nella misura in cui la via legislativa non sia idonea allo scopo.

Lo strumento della risoluzione potrebbe acquisire importanza particolare in settori quali la politica estera o la sicurezza esterna e interna, in cui la Costituzione non prevede una rigida divisione delle competenze tra Assemblea federale e Consiglio federale. Competenze parallele, concorrenti o sovrapposte inducono piuttosto i due poteri a collaborare (cfr. pto. 32). Ciononostante, anche per settori che in linea di principio sono di esclusiva competenza del Governo, va istituito un appropriato strumento di partecipazione del Parlamento, mediante il quale sia possibile fornire linee direttrici di natura politica per conferire un orientamento generale a un'attività statale (cfr. pto. 34).

Se la direzione politica può aver luogo mediante le competenze legislativa e finanziaria, non vi è necessità di risoluzioni. In primo luogo, la risoluzione non deve entrare in competizione con la funzione legislativa del Parlamento. Non va assolutamente messo

in dubbio che sia il Parlamento, in virtù della separazione dei poteri e del principio della legalità, a dirigere il processo politico in materia di legislazione – fatto salvo il diritto di referendum del popolo. Le risoluzioni vanno di conseguenza ristrette a materie determinate sulle quali non è possibile legiferare o lo è soltanto in misura insufficiente. Nella misura in cui si possa dirigere mediante la via legislativa, lo strumento della mozione è sufficiente a incaricare il Consiglio federale di agire (art. 22 LRC).

Le risoluzioni non debbono di conseguenza essere ammesse nei settori legislativi oggetto di delega. Le disposizioni legislative importanti vanno comunque emanate sotto forma di legge federale (cfr. il nuovo art. costituzionale 154 cpv. 1^{bis} adottato dalle Camere). Se necessario, il Parlamento ha la possibilità di modificare la delega e di disciplinare la materia nella legge. Il Parlamento può del resto incaricare il Consiglio federale, mediante un postulato, di esaminare l'opportunità di legiferare (art. 22^{bis} LRC), oppure indirizzargli una raccomandazione (art. 25 del regolamento del Consiglio degli Stati). Competenze e responsabilità di Parlamento e Governo in materia di legislazione restano così chiaramente delimitate. L'odierna procedura d'adozione delle ordinanze deve tuttavia essere più trasparente. Alla fine del 1997, il Consiglio federale si è dichiarato disposto ad accogliere diverse mozioni nelle quali si postulava l'introduzione del principio della pubblicità. Nell'ambito di questi lavori, andrà ugualmente esaminato in quale misura si debbano fornire spiegazioni concernenti ordinanze del Consiglio federale.

313 Adozione ed effetti della risoluzione

Le risoluzioni sono licenziate dall'Assemblea federale. L'adozione di una risoluzione necessita dell'approvazione dei due Consigli. Poiché le risoluzioni debbono limitarsi a questioni importanti, va previsto che una proposta di risoluzione raccolga l'approvazione della commissione parlamentare competente. Tale ostacolo procedurale va sancito a livello legislativo: parimenti a livello legislativo va stabilito che le commissioni e le Camere abbiano la possibilità di apportare modifiche al testo del progetto di risoluzione. Anche il Consiglio federale deve poter presentare proposte di modifica.

Una risoluzione deve inoltre poter essere adottata su proposta del Consiglio federale, il quale da parte sua può avere un certo interesse ad avere l'appoggio del Parlamento in una questione importante. Una direzione comune di Parlamento e Governo in tal senso può rivestire importanza in particolare in materia di politica estera (cfr. pto. 322).

Mediante una risoluzione, l'Assemblea federale assegna al Consiglio federale linee direttrici. Dal punto di vista giuridico, le risoluzioni non hanno carattere vincolante. Il loro effetto dipende piuttosto dagli orientamenti politici e la loro portata politica non da ultimo dallo svolgimento dei relativi dibattiti in Parlamento. Quanto più una risoluzione gode di ampio sostegno, tanto maggiore è il suo peso politico. Si tratta di conseguenza di un carattere vincolante relativo, prettamente politico. Poiché è responsabile dell'adempimento dei suoi compiti, il Consiglio federale può derogare alle linee direttrici di una risoluzione nella misura in cui lo richiedano le circostanze. Esporrà quindi al Parlamento le ragioni del mancato rispetto della risoluzione. Il Consiglio federale è quindi vincolato alle risoluzioni del Parlamento nella misura in cui egli è tenuto a giustificarsi in caso di deroga. Tale obbligo di giustificarsi è evidente e non necessita di

essere espressamente sancito dalla Costituzione. È ipotizzabile una regolamentazione a livello legislativo.

314 Rapporto con gli attuali strumenti parlamentari

Secondo il Consiglio federale, la sanzione costituzionale della risoluzione può porre fine all'annosa controversia concernente l'ammissibilità della cosiddetta falsa mozione concernente il settore di competenza del Consiglio federale. La mozione conserva la propria funzione di incaricare il Consiglio federale di presentare un disegno di legge o di decreto federale. Le risoluzioni concernono tutti i settori di competenza del Governo, siano essi paralleli, concorrenti o esclusivi. È in linea di principio eccettuato unicamente il settore della legislazione delegata. In tal caso e qualora non si tratti di una questione importante capace di giustificare il licenziamento di una risoluzione, sono sufficienti il postulato (art. 22^{bis} LRC) e la raccomandazione (art. 25 cpv. 2 del regolamento del Consiglio degli Stati). Andrebbe esaminato se, per ragioni di tempo, vadano mantenute le mozioni concernenti le linee direttive della politica di governo e il piano finanziario, privilegiate dal punto di vista procedurale secondo l'articolo 45^{ter} LRC. In linea di massima sarebbe senz'altro ipotizzabile che il Parlamento emani risoluzioni su importanti questioni attinenti alle linee direttive del Governo o al piano finanziario.

315 Terminologia

Il termine risoluzione ben si accorda con le altre denominazioni degli strumenti parlamentari, come la mozione, il postulato e l'interpellanza, i quali sono parimenti di origine latina. Con tale termine è inoltre possibile chiamare il nuovo strumento in modo analogo in tutte le lingue nazionali; non si pone alcun problema di traduzione. Le risoluzioni sono infine utilizzate anche in seno al Consiglio d'Europa e nell'UE. Si tratta perlopiù, anche in tale contesto, di risoluzioni di natura politica. Non vi è pertanto rischio di confusione con decisioni che esplicano effetti giuridici.

32 Politica estera

321 Situazione iniziale

L'importanza crescente della politica estera e il suo sempre più stretto legame con la politica interna giustificano che si presti particolare attenzione ai rapporti tra Assemblea federale e Consiglio federale in materia di politica estera.

La Costituzione vigente non prevede, nel settore degli esteri, una rigida ripartizione delle competenze fra Assemblea federale e Consiglio federale, bensì impone ai due poteri cooperazione e coordinamento costanti. Al Consiglio federale è attribuita, secondo tale concezione, soprattutto la direzione operativa della politica estera, la quale consiste segnatamente nel pianificare e nello strutturare concettualmente la politica estera, nel rappresentare la Svizzera all'estero e nell'osservare gli sviluppi internazionali. Tra i provvedimenti e le decisioni di esclusiva competenza del Consiglio federale si segnalano in particolare il riconoscimento di Stati e, connesso con quest'ultimo, l'avvio e la rottura delle relazioni diplomatiche, il servizio diplomatico e consolare, la protezione di interessi svizzeri all'estero, i contatti con rappresentanti di

Stati stranieri e organizzazioni internazionali, i negoziati, la partecipazione a comitati e istituzioni internazionali e l'emissione di dichiarazioni politiche concernenti il diritto internazionale pubblico. L'Assemblea federale dispone, a fianco del diritto di approvare i trattati internazionali, di notevoli possibilità intermedie d'influire sulla configurazione della politica estera: emanazione di atti legislativi e decreti rilevanti dal profilo della politica estera, esame di rapporti, sovranità finanziaria e alta vigilanza.

Nel 1992, l'influsso crescente della politica estera sulla politica interna ha indotto le Camere a cercare un maggiore coinvolgimento diretto nel settore della politica estera: l'articolo 47^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli impone alle due Camere del parlamento di seguire gli sviluppi internazionali e di accompagnare i negoziati che la Svizzera conduce con gli Stati esteri e le organizzazioni internazionali; d'altro canto obbliga il Consiglio federale a informare i presidenti delle Camere e le commissioni della politica estera sui progetti di politica estera e di consultare queste ultime (con modalità differenziate) in occasione di negoziati internazionali.

Nel rapporto complementare relativo alla riforma della Costituzione, le CIP sostengono che la normativa attuale non tenga conto a sufficienza né dei legami sempre più stretti tra questioni di politica estera e di politica interna, né dell'esigenza del Parlamento di disporre di maggiori possibilità di intervento nel settore della politica estera (FF 1997 III 273). Hanno perciò proposto che le Camere debbano stabilire gli obiettivi fondamentali della politica estera. Nel suo parere in merito al rapporto complementare delle CIP, il Consiglio federale ha respinto tale proposta per motivi di principio. Egli teme che in tal caso avrebbe soltanto compiti d'esecuzione in materia di politica estera, il che porterebbe a un indebolimento della sua posizione tanto nel Paese quanto all'estero.

Secondo il Consiglio federale, la vigente ripartizione dei compiti in materia di politica estera va sostanzialmente mantenuta. Le competenze di un potere non vanno estese unilateralmente a spese dell'altro; entrambi gli organi vanno piuttosto congiuntamente resi responsabili e indotti a una maggiore collaborazione mediante il potenziamento delle possibilità d'intervento. Le proposte di riforma non dovrebbero perciò intaccare l'assetto fondamentale delle competenze in tema di politica estera, bensì affinare, sulla base di quanto già esiste, la cooperazione degli organi in questo campo (FF 1997 III 1222).

322 La risoluzione nell'ambito della politica estera

In qualità di nuovo strumento di direzione parlamentare (cfr. pto. 31), la risoluzione può acquisire importanza particolare nel settore della politica estera. Diversamente dalle materie di politica interna, la politica estera può essere condotta in misura molto limitata mediante normative legali. La risoluzione si attaglia pertanto in modo particolare a tale settore, poiché offre alle Camere uno strumento atto a influire a breve e a lungo termine sulla politica estera. Le linee direttrici consentono all'Assemblea federale di prendere posizione in merito a importanti questioni di politica estera.

Una risoluzione non deve tuttavia occuparsi dell'applicazione operativa di una direttiva, poiché tale compito deve restare riservato al Governo. Il possibile e il praticabile si decidono spesso soltanto nel corso di negoziati cui, come è avvenuto sinora, soltanto il Consiglio federale partecipa. Che un processo negoziale possa rendere assolutamente necessario anche l'adeguamento del mandato di negoziazione originario, è stato di

recente dimostrato nuovamente dai negoziati settoriali con l'UE. Un siffatto processo non va condizionato a priori mediante direttive che potrebbero rivelarsi troppo restrittive. Se del caso, il Consiglio federale dovrebbe riservarsi il diritto di non attenersi alle direttive della risoluzione, illustrando successivamente al parlamento le ragioni di un tale agire (quanto all'obbligo di giustificarsi in caso di deroga alle risoluzioni cfr. pto. 312).

L'idea della responsabilità comune dei due poteri in materia di politica estera implica che le Camere non soltanto possano prendere posizione di loro iniziativa, bensì anche su richiesta del Consiglio federale. Così come il Parlamento può avere interesse a dare impulsi in materia di politica estera, anche il Consiglio federale stesso, in determinate situazioni, può avere interesse a ottenere detti impulsi dall'Assemblea federale. Una simile esigenza può manifestarsi in primo luogo nei casi in cui l'Assemblea federale dovrà in seguito esprimersi in merito a una pratica. Ci si riferisce soprattutto a negoziati concernenti trattati internazionali la cui approvazione spetta di norma alle Camere - o addirittura a popolo e Cantoni, qualora si tratti di un trattato che deve essere sottoposto a referendum. Il diritto del Consiglio federale di proporre alle Camere di prendere posizione sotto forma di risoluzione costituisce quindi una componente essenziale del pacchetto di misure atte a rafforzare la collaborazione tra i due poteri nel settore della politica estera. Il diritto del Consiglio federale di sottoporre all'Assemblea federale progetti di risoluzione costituisce quindi una componente essenziale di una cooperazione rafforzata fra i due poteri in materia di politica estera.

33 Finanze

331 Situazione iniziale

In ambito finanziario si sono registrate negli ultimi anni diverse innovazioni. Va menzionato il freno posto alle spese, che assoggetta a una procedura di votazione più complessa le decisioni del Parlamento concernenti affari importanti dal profilo finanziario. Con l'obiettivo di bilancio 2001, che sarà rilevato dal freno all'indebitamento, è ulteriormente accentuato lo squilibrio costituzionale tra decisioni in materia di uscite e decisioni in materia di entrate. Le decisioni in materia di uscite sono di norma di competenza del Parlamento. Gli aumenti dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta federale diretta debbono invece imperativamente essere sottoposti a popolo e Cantoni per approvazione. Con l'obiettivo di bilancio 2001, si impone al Consiglio federale di sottoporre al Parlamento pacchetti di risparmio in caso di mancato rispetto degli obiettivi budgetari sanciti dalla Costituzione. Il Parlamento è vincolato dall'importo, ma può prevedere priorità diverse da quelle proposte dal Consiglio federale. Una volta raggiunto l'equilibrio del bilancio, le disposizioni transitorie concernenti l'obiettivo di bilancio 2001 vanno inserite nella Costituzione.

Con il progetto „Nuova perequazione finanziaria“, si procede inoltre a una revisione delle disposizioni costituzionali sulla ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni, il che modificherà radicalmente i loro rapporti finanziari. Tale riforma, che prende lo spunto dal New Public Management, non sarà priva di conseguenze per le deliberazioni parlamentari.

È attualmente oggetto di discussione la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (LCF). Nell'estate del 1997, il Consiglio federale ha deciso, in

risposta all'iniziativa parlamentare Bühler, di rafforzare la posizione del Controllo federale delle finanze. Il 22 giugno 1998, ha sottoposto un relativo messaggio al Parlamento (cfr. pto. 333.2).

Benché dal punto di vista della politica finanziaria possano essere auspicabili nuove barriere procedurali, la necessità di nuovi strumenti va esaminata con cura. Ai possibili vantaggi derivanti da una politica finanziaria più lungimirante si contrappone il freno ai processi decisionali politici. Nell'introduzione di nuovi strumenti in ambito finanziario è insito il pericolo di un'eccessiva attività direttrice e di una paralisi politica.

332 Possibilità di riforma in materia di competenze finanziarie

Una parte del deficit attuale è imputabile al fatto che il Parlamento, nell'ambito di svariati progetti, è andato oltre le proposte del Consiglio federale o, mediante iniziative parlamentari, ha provocato revisioni legislative che comportano uscite supplementari o perdite d'imposta. Negli ultimi anni, tale evoluzione si è accentuata, il che è inconciliabile con un risanamento a lungo termine delle finanze federali. Onde rendere più difficoltoso il processo decisionale inerente a siffatti affari, si potrebbe obbligare il Parlamento a sottoporre le decisioni in materia di uscite (crediti d'impegno e tetti di spesa presentati con uno speciale messaggio) che eccedono le proposte del Consiglio federale a una seconda deliberazione, nel corso della stessa sessione o di una sessione successiva, oppure a raggiungere una maggioranza qualificata. Una siffatta procedura in caso di decisioni in materia di uscite va tuttavia respinta. Con il freno alle spese, alle decisioni importanti dal punto di vista della politica finanziaria si è già posto un particolare ostacolo a livello di votazione.

Al freno alle spese parlamentare potrebbe essere anteposto il freno del Consiglio federale. Una soluzione immaginabile, che tuttavia non richiederebbe una modifica costituzionale, sarebbe esigere la maggioranza qualificata in caso di decisioni del Consiglio federale rilevanti in materia di spese o autorizzare il capo del dipartimento delle finanze a richiedere una nuova decisione, sottoposta a condizioni più severe. La seconda variante presenta il vantaggio di non rendere automaticamente difficoltoso il processo decisionale, e quindi, a seconda delle circostanze, anche in casi di scarsa rilevanza. Sarebbe sempre necessaria una previa decisione del capo del Dipartimento delle finanze. Il campo d'applicazione di tali limiti costituzionali andrebbe ulteriormente concretizzato, tanto più che sollevano diversi interrogativi quanto alla loro compatibilità con il principio collegiale.

333 Controllo federale delle finanze

Due modelli sono al centro della discussione: l'istituzione di una Corte dei conti indipendente o il mantenimento della soluzione attuale con il contemporaneo rafforzamento del Controllo federale delle finanze (CFF).

333.1 Istituzione di una Corte dei conti indipendente?

Dal profilo storico, la Corte dei conti è un'istituzione che fu sviluppata nell'ambito di sistemi parlamentari costituzionali. Le competenze di tale autorità di vigilanza rappresentano un aspetto della concretizzazione di tale sistema di governo. La Corte dei conti è così generalmente adatta alle condizioni di un sistema democratico di concorrenza. In un siffatto sistema politico, in cui una maggioranza parlamentare consolidata determina la politica nazionale per un lungo periodo, le esigenze di controllo sono dislocate diversamente che non in una democrazia diretta basata sul consenso.

Nell'ambito della storia dello Stato federale, la Corte dei conti è stata più volte oggetto di discussione (cfr. messaggio del Consiglio federale del 25.11.1966 concernente il CFF, FF 1966 II 567 segg., con rimandi). Nel 1877 fu istituito l'"Ufficio di controllo", l'odierno CFF. L'idea di introdurre una Camera dei conti sfociò nel 1901 in un dibattito approfondito in Consiglio nazionale. I fautori di una Corte dei conti rimproverarono alle commissioni di quel tempo mancanza di continuità. Si invocò parimenti un rafforzato controllo materiale delle spese statuali. Nel 1918 fu presentato un ulteriore intervento, il quale fu a sua volta respinto nel 1925 su proposta del Consiglio federale, adducendo che una Corte dei conti non fosse necessaria al fine di garantire un controllo accurato dell'amministrazione.

Una caratteristica della Corte dei conti consiste nel fatto che le sue competenze, le sue responsabilità e i suoi rapporti con Governo e Parlamento sono sanciti in modo chiaro dalla Costituzione. Rispetto al popolo, si erge a garante di un utilizzo coscienzioso ed economico dei denari pubblici. I suoi svantaggi sono di norma i costi più elevati e i tempi più lunghi, a seconda della concezione, perché le sue raccomandazioni siano messe in pratica.

All'inizio degli anni Novanta, il dibattito sulla Corte dei conti tornò d'attualità. Nell'ambito della trattazione dell'iniziativa parlamentare del gruppo socialista del Consiglio nazionale, del 5 dicembre 1990, concernente un nuovo ordinamento del Controllo parlamentare delle finanze (90.267), si ribadì una volta di più che il vigente sistema di vigilanza finanziaria aveva dato buoni risultati e che, rispetto a una Corte dei conti dai lunghi tempi di reazione, fosse più efficiente e più economico dal profilo delle risorse. La necessità politica di una Corte dei conti forte e indipendente fu negata anche perché in Svizzera il Governo non è in mano a un solo partito, bensì è condiviso da tutti i partiti maggiori. Il Controllo delle finanze non andava perciò considerato in primo luogo uno strumento atto a prevenire abusi di potere da parte del Governo. Nell'ambito di un sistema parlamentare comprendente Governo e opposizione, per contro, una Corte dei conti indipendente da Governo e maggioranza parlamentare può prevenire abusi di potere. Il Consiglio nazionale ha pertanto respinto la proposta di smantellare la Delegazione delle finanze e di istituire una Corte dei conti (Boll. uff. 1991 N 1915 segg.).

Anche nell'ambito della revisione della legge sul Controllo delle finanze del 7 ottobre 1994, nessuno ha invocato una modifica dell'attuale doppia subordinazione del CFF a Parlamento e Governo. È stato così in particolare constatato che negli ultimi 25 anni il controllo delle finanze era funzionato perfettamente (Boll. uff. 1994 N 1046, 849). A prescindere dagli iter procedurali più complessi e dagli strumenti d'applicazione meno incisivi, l'istituzione di una Corte dei conti, ad esempio secondo il modello austriaco, porterebbe quantomeno a raddoppiare gli effettivi del personale.

Un'istituzionalizzazione del controllo superiore statale delle finanze sotto forma di una Corte dei conti indipendente da Parlamento e Governo è ipotizzabile, ma richiederebbe l'istituzione di un organo di revisione interno che funga da autorità di controllo per il Consiglio federale. Con la Corte dei conti, verrebbe a costituirsi un quarto potere, il che modificherebbe durevolmente la separazione dei poteri tra esecutivo e legislativo. Una simile istituzione mal s'inserisce in un sistema di separazione dei poteri che a livello federale poggia su un fine equilibrio e si basa sul consenso. L'idea dell'istituzione di una Corte dei conti indipendente va pertanto respinta. Mediante una revisione della legge sul Controllo delle finanze va invece migliorata l'efficacia del controllo e accresciuta l'indipendenza del CFF.

333.2 Rafforzamento del Controllo federale delle finanze

Il sistema attuale di controllo delle finanze ha dato buoni frutti. Anche la nuova gestione amministrativa a livello federale non impone alcun ripensamento radicale del controllo delle finanze. Con il CFF, Parlamento e Consiglio federale dispongono di un organo di controllo assai qualificato. Il punto debole del controllo non risiede nell'assenza di una Corte dei conti. Il DFF ha per esempio scoperto tempestivamente il „buco“ della Cassa federale d'assicurazione (cfr. rapporto CPI/CPC del 7 ottobre 1996, FF 1996 V 121). Le raccomandazioni del DFF non sono state tuttavia sempre messe in pratica in modo conseguente. Per tale motivo, è necessario adottare provvedimenti a livello legislativo, onde porre rimedio a tale situazione:

- precisare nella legge il mandato di revisione;
- attribuire al CFF competenze in materia di nomina e di promozione nel settore del personale;
- accrescere l'indipendenza del CFF in materia di risorse;
- imporre al Consiglio federale di controllare l'applicazione delle raccomandazioni del CFF;
- migliorare l'efficacia dei rapporti e
- introdurre nuove vie di servizio.

Il progetto del Consiglio federale permette di sopprimere i punti deboli dell'attuale controllo delle finanze, continuando a sfruttarne nel contempo i vantaggi. Le caratteristiche e i punti di forza principali dell'attuale controllo sono in particolare la prossimità con l'entità oggetto d'esame, i tempi di reazione brevi, la prossimità con il settore delle casse e della contabilità federali e la facoltà di emanare direttive.

Mediante tale politica si intende perseguire un equilibrio dei poteri, sfruttare in modo ottimale la capacità operativa di ciascun potere e garantire una direzione soddisfacente dello Stato mediante una collaborazione funzionale. L'attuale controllo delle finanze, suscettibile di miglioramento nel senso auspicato dal Consiglio federale, si integra a dovere nel fine equilibrio strutturale del nostro sistema di Governo.

Accrescendo l'indipendenza del Controllo federale delle finanze, la questione della subordinazione è relegata in secondo piano. In tale contesto, non entra in linea di conto la subordinazione al Parlamento, che contraddirebbe l'attuale collaborazione tra Parlamento e Consiglio federale e richiederebbe l'istituzione di un organo di revisione interno. Le prime valutazioni partono dal presupposto che si debba preventi-

vare un fabbisogno di personale equivalente a parecchie dozzine di posti. Gli ispettorati delle finanze esistenti non potrebbero essere smantellati senza problemi, in quanto costituiscono strumenti di direzione importanti per la conduzione degli uffici. Già oggi vi è il rischio di un eccesso di controllo. Con l'istituzione di un organo interno di revisione, tale ipotesi diverrebbe realtà.

La questione della subordinazione del Controllo federale delle finanze non può infine essere risolta separatamente da quella delle varianti di Governo (cfr. pto. 241 e 242); poiché è connessa in particolare con la futura configurazione della presidenza della Confederazione.

34 Alta vigilanza

341 Funzione e ampiezza dell'alta vigilanza

Il compito di alta vigilanza del Parlamento è parte del processo cooperativo di direzione dello Stato. Dà al Parlamento la facoltà di intervenire politicamente nel settore di competenza del Consiglio federale. Il Parlamento esamina la legalità dell'attività del Consiglio federale e dell'Amministrazione, come pure la proporzionalità e l'uso corretto del potere d'apprezzamento di cui dispongono.

Oggetto dell'alta vigilanza sono tutte le pratiche del Consiglio federale, dell'amministrazione federale e degli altri enti incaricati di compiti federali. Laddove è data la vigilanza del Consiglio federale, è presente anche l'alta vigilanza del Parlamento. Per quanto concerne i settori amministrativi scorporati e gli stabilimenti a statuto giuridico autonomo, vi sono speciali regolamentazioni legali concernenti la vigilanza del Consiglio federale e l'alta vigilanza del Parlamento (cfr. rapporto del Consiglio federale sulla vigilanza dei settori amministrativi scorporati e degli stabilimenti a statuto giuridico autonomo del 25 giugno 1997). Con la delega delle competenze e della responsabilità muta anche l'ottica dell'alta vigilanza, che si concentra maggiormente sulla gestione del Consiglio federale.

Per natura, l'alta vigilanza è contraddistinta da una certa distanza dalle competenze decisionali e di controllo del Consiglio federale e concerne questioni importanti. Essa deve perciò concentrarsi sull'essenziale e va svolta in modo funzionale. I diritti all'informazione delle diverse commissioni di vigilanza sono disciplinati giustamente in modo differenziato (art. 47^{ter} LRC segg.). Il compito di alta vigilanza non deve sfociare in particolare in un'attività di direzione attiva, di competenza del Governo. Un'alta vigilanza che superasse costantemente e largamente i limiti della prassi attuale porterebbe alla confusione delle responsabilità inerenti alle misure adottate, cosicché non sarebbe più data una ripartizione di competenze chiara e funzionale. Il Consiglio federale ritiene che non sia possibile disciplinare in modo astratto la questione della portata dei controlli susseguenti o simultanei. È opportuno piuttosto continuare a privilegiare soluzioni adeguate al caso concreto, adottate d'intesa con il Consiglio federale e le commissioni competenti (cfr. in proposito Philippe Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Basilea 1991, 145 segg.).

342 La risoluzione quale strumento di alta vigilanza

Anche in materia di alta vigilanza, la riforma della direzione dello Stato deve mirare da un lato a conseguire un equilibrio tra i poteri, dall'altro a sfruttare al meglio le capacità operative di Consiglio federale e Parlamento e garantire una collaborazione funzionale.

La dottrina ritiene unanimemente che, in ragione della sua collocazione all'interno dell'ordinamento costituzionale delle competenze, debba essere escluso che l'alta vigilanza si eserciti in modo vincolante nei confronti di decisioni concernenti un caso concreto. È invece controversa, alla luce della contestata ammissibilità della mozione quale strumento di alta vigilanza, la questione se il Parlamento possa emanare linee direttrici generali pro futuro relative all'attività amministrativa (cfr. Bernhard Heusler, *Oberaufsicht und Kontrolle im schweizerischen Verfassungsrecht*, Basilea 1993, pag. 386 seg.). Il Consiglio federale si è ripetutamente dichiarato contrario all'ammissibilità della mozione quale strumento di alta vigilanza, il che non esclude che le valutazioni effettuate dal Parlamento nell'esercizio del suo compito di alta vigilanza possano ripercuotersi sul futuro comportamento di Consiglio federale e amministrazione. In tale misura il controllo svolge anche una funzione preventiva. Il Parlamento, quando può esercitare un controllo sulla prassi amministrativa, può inoltre essere autorizzato a trarre certe conclusioni pro futuro e quindi fornire punti di riferimento per l'attività amministrativa futura.

Lo strumento di direzione parlamentare proposto, la risoluzione (cfr. pto. 31) è il mezzo adeguato per dare espressione, in questioni importanti, all'opinione del Parlamento sulla prassi amministrativa a venire. Anche quale strumento di alta vigilanza, la risoluzione determina la direzione politica senza essere vincolante dal punto di vista giuridico. Si occupa dell'attività amministrativa in generale e non può intervenire sulle singole decisioni amministrative. Mediante tale strumento, non è naturalmente in alcun modo permesso contravvenire al diritto vigente. Per i motivi sopra esposti (cfr. pto. 311, la risoluzione non può infine intervenire quale strumento di alta vigilanza nel settore della legislazione delegata.

35 Commento alla disposizione costituzionale sul rapporto fra Assemblea federale e Consiglio federale

Il nuovo strumento di direzione parlamentare, la risoluzione, è sancito all'articolo 161 capoverso 1 del disegno di decreto federale A su una nuova Costituzione federale (stato: sessione autunnale 1998), all'interno della nuova lettera g^{quater}. La Costituzione prevede espressamente che, mediante risoluzioni, l'Assemblea federale possa fornire linee direttrici al Consiglio federale nell'ambito del suo settore d'attività e intervenire in tal misura politicamente nel settore d'attività del Governo. Le risoluzioni possono tuttavia riferirsi soltanto a materie per le quali la via legislativa non è adatta (cfr. pto. 312). Tale strumento potrebbe rivestire particolare importanza in materia di politica estera e di alta vigilanza. Le risoluzioni possono anche essere adottate su proposta del Consiglio federale. La procedura d'adozione delle risoluzioni può per il resto essere disciplinata a livello legislativo. Poiché tale strumento di direzione deve trovare applicazione soltanto in questioni importanti, nella legge vanno inseriti in particolare determinati ostacoli procedurali (cfr. pto. 313).

4 Disposizioni costituzionali

Le disposizioni seguenti si riferiscono al disegno di decreto A su una nuova Costituzione federale (stato: sessione autunnale 1998).

41 Variante 1: Rafforzamento del Governo collegiale mediante un rafforzamento della presidenza federale

Titolo quinto: Autorità federali

Capitolo 1: Disposizioni generali

...

Capitolo 2: Assemblea federale

Sezione 1: Organizzazione

...

Sezione 2: Procedura

...

Sezione 3: Competenze

...

Art. 158 Elezioni

¹L'Assemblea federale elegge i membri del Consiglio federale, il presidente della Confederazione, i giudici del Tribunale federale e il generale.

²La legge può autorizzare l'Assemblea federale a procedere ad altre elezioni o conferme d'elezioni.

...

Capitolo 3: Consiglio federale e amministrazione federale

Sezione 1: Organizzazione e procedura

Art. 162 Consiglio federale

Art. 163 Composizione e elezione

¹Il Consiglio federale si compone del presidente della Confederazione e di altri sei/sette/otto membri.

²I membri del Consiglio federale sono eletti per quattro anni dall'Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale.

³*(Decisione del Parlamento del 9 ottobre 1998: L'elezione deve tenere conto di un'equa rappresentanza delle regioni del Paese e delle aree linguistiche.)*

Art. 164 Elezione del presidente

¹Il presidente della Confederazione e il vicepresidente del Consiglio federale sono eletti per due anni dall'Assemblea federale fra i membri del Consiglio federale.

²È ammessa la rielezione degli uscenti.

Art. 165 Principio collegiale e dipartimentale

Art. 165a (nuovo) Compiti del presidente

¹Il presidente della Confederazione dirige il Consiglio federale e lo presiede nelle deliberazioni.

²Egli provvede in particolare all'adempimento tempestivo dei compiti, alla direzione uniforme della politica e dell'amministrazione, a un'efficace vigilanza e a un'ampia informazione dell'opinione pubblica.

³Egli ordina provvedimenti cautelari in casi urgenti e decide in luogo del Consiglio federale nei casi previsti dalla legge.

⁴Egli rappresenta il Consiglio federale nel Paese e all'estero.

Art. 166 Amministrazione federale

¹Il Consiglio federale dirige l'amministrazione federale. Provvede a un'organizzazione appropriata e a un corretto adempimento dei compiti.

²L'amministrazione federale è strutturata in dipartimenti, ciascuno dei quali è diretto da un membro del Consiglio federale. Il presidente della Confederazione è a capo del dipartimento presidenziale.

³Compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione federale.

Art. 167 Dipartimento presidenziale

Il dipartimento presidenziale assiste il presidente della Confederazione e il Consiglio federale nell'adempimento dei loro compiti.

Sezione 2: Competenze

...

L'articolo 135 concernente la durata del mandato e l'articolo 153 concernente l'immunità vanno inoltre adeguati alla soppressione della funzione di cancelliere della Confederazione.

42 Variante 2: rafforzamento del Governo collegiale mediante un Governo a due livelli

Titolo quinto: Autorità federali

Capitolo 1: Disposizioni generali

...

Capitolo 2: Assemblea federale

Sezione 1: Organizzazione

...

Sezione 2: Procedura

...

Art. 151 Diritto di iniziativa e di proposta

¹Ciascun deputato, ciascun gruppo, ciascuna commissione parlamentare e ciascun Cantone hanno il diritto di sottoporre iniziative all'Assemblea federale, perché deliberi e decida in merito.

²I deputati e il Consiglio federale hanno il diritto di presentare proposte su un oggetto in deliberazione. Il Consiglio federale esercita il suo diritto di proposta per il tramite del consigliere federale competente o del competente ministro, abilitato dal consigliere federale summenzionato.

...

Capitolo 3: Governo federale e amministrazione federale

Sezione 1: Organizzazione e procedura

Art. 162 Governo federale

¹Il Governo federale si compone del Consiglio federale e dei ministri, i quali sono subordinati ai singoli consiglieri federali.

Art. 163 Consiglio federale

¹Il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione. Egli definisce la politica governativa. Provvede a un'organizzazione razionale dell'amministrazione federale e a un corretto adempimento dei compiti.

²Il Consiglio federale si compone di cinque/sette membri, i quali sono eletti per quattro anni dall'Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale. (*Decisione del Parlamento del 9 ottobre 1998: L'elezione deve tenere conto di un'equa rappresentanza delle regioni del Paese e delle aree linguistiche*).

³I membri del Consiglio federale sono collettivamente responsabili dell'adempimento delle incombenze governative e amministrative.

Art. 164 Presidenza della Confederazione

¹Il presidente della Confederazione dirige il Consiglio federale e presiede le sedute governative. Egli provvede alla conduzione uniforme della politica e dell'amministrazione; promuove e coordina le attività dei membri del Consiglio federale e dei loro ministri.

²Il presidente della Confederazione e il vicepresidente del Consiglio federale sono eletti per un anno/due anni dall'Assemblea federale fra i membri del Consiglio federale. È ammessa la rielezione degli uscenti.

³Lo Stato maggiore presidenziale assiste il presidente della Confederazione e il Governo federale nell'adempimento dei loro compiti.

Art. 164a Ministri

¹I ministri presiedono un settore dell'amministrazione e lo dirigono autonomamente nell'ambito delle direttive del Consiglio federale e del consigliere federale competente.

²Il Consiglio federale stabilisce il numero dei ministri. Egli li elegge all'inizio del suo mandato; l'elezione necessita dell'approvazione dell'Assemblea federale.

³Il Consiglio federale può destituire in ogni tempo i ministri.

⁴I ministri sono responsabili dell'adempimento dei loro compiti dinanzi al membro competente del Consiglio federale e, nell'ambito delle istruzioni del Consiglio federale, dinanzi al Consiglio federale.

Art. 164b Amministrazione federale

¹L'amministrazione federale è strutturata in dipartimenti; ciascun dipartimento è diretto da un membro del Consiglio federale.

²I dipartimenti sono strutturati in ministeri e uffici.

³Compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione federale.

Art. 165 Principio collegiale e dipartimentale

¹Il Consiglio federale decide in merito agli affari governativi in quanto autorità collegiale. I ministri partecipano senza diritto di voto alle sedute governative, nella misura in cui la loro presenza sia richiesta dalla natura degli affari.

²Per la loro preparazione ed esecuzione, gli affari del Consiglio federale sono ripartiti per dipartimento fra i singoli membri del Consiglio federale. Soltanto questi ultimi hanno il diritto di presentare proposte al Consiglio federale.

³Ai dipartimenti, ai ministeri o alle unità amministrative loro subordinate è affidato il disbrigo autonomo di determinati affari; deve però rimanere garantita la protezione giuridica.

[Art. 166 (Amministrazione federale) stralciato]

[Art. 167 (Cancelleria federale) stralciato]

Sezione 2: Competenze

...

Vanno inoltre adeguati in modo corrispondente al Governo a due livelli gli articoli 133 – 135 concernenti l'eleggibilità, l'incompatibilità e la durata del mandato, l'articolo 153 concernente l'immunità e l'articolo 159 concernente l'alta vigilanza; l'articolo 158 della variante 2, concernente le elezioni, coincide con quello della variante 1.

43 La risoluzione quale nuovo strumento di direzione parlamentare

Capitolo 2: Assemblea federale Sezione 1: Organizzazione

...

Sezione 2: Procedura

...

Sezione 3: Competenze

...

Art. 161 Altri compiti e attribuzioni

¹L'Assemblea federale ha inoltre i compiti e le attribuzioni seguenti:

...
g^{quater}. mediante una risoluzione, può imporre al Consiglio federale linee direttrici nell'ambito del suo settore d'attività, laddove la via legislativa non sia idonea allo scopo. Il Consiglio federale può sottoporre spontaneamente affari all'Assemblea federale, perché esprima un parere in merito.

...