

01.080

## **Messaggio concernente la riforma della direzione dello Stato**

del 19 dicembre 2001

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni di decreto federale concernente la riforma della direzione dello Stato, di legge federale concernente la riforma dell'organizzazione del Governo nonché di modifica dell'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati.

Nel contempo vi chiediamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- |        |         |  |
|--------|---------|--|
| 1991 M | 90.435  | Riforma del Governo<br>(N 24.1.91, Gruppo liberale radicale; S 18.6.91)  |
| 1991 M | 90.401  | Consiglio federale. Rafforzamento della direzione politica<br>(N 24.1.91; Kühne; S 18.6.91)                                |
| 1995 P | 94.3448 | Aumento del numero dei consiglieri federali<br>(N 5.10.95, Schmid Peter)   |
| 1996 P | 96.3252 | Consiglio federale. Rafforzamento della direzione politica<br>(N 19.9.96, Kühne)   |
| 1996 P | 96.3269 | Riforma del Governo nell'ambito della revisione totale della<br>Costituzione federale<br>(N 19.9.96, Grendelmeier)         |
| 1998 M | 97.3029 | Ruolo e competenze del presidente della Confederazione<br>(N 20.6.97, Bonny; S 16.3.98)                                    |
| 1997 P | 97.3188 | Riforma del Governo entro la fine del 1998<br>(N 20.6.97, Commissione delle istituzioni politiche<br>CN 96.422; S 16.3.98) |
| 2000 P | 00.3189 | Riforma della direzione dello Stato<br>(N 20.6.00, Commissione speciale CN 00.016).  |

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

19 dicembre 2001      In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Le istituzioni della Confederazione hanno visto la luce essenzialmente 150 anni fa. Da allora si sono dimostrate valide. In questi ultimi anni è tuttavia risultato sempre più evidente che la molteplicità e la complessità dei compiti governativi, le interazioni internazionali sempre più strette e i tempi sempre più brevi che il Governo ha per prendere le decisioni rendono necessari alcuni adeguamenti.*

*Questi adeguamenti sono riuniti sotto il titolo «Riforma della direzione dello Stato»; il loro punto essenziale è la riforma del Governo. Con essa il Consiglio federale affronta un tema in favore del quale il Parlamento si era già espresso a più riprese. Nel 1992 il Consiglio federale decise di suddividere la riforma del Governo in due fasi. In una prima fase dovevano essere apportate le modifiche realizzabili a livello legislativo nell'ambito del vigente diritto costituzionale. La seconda fase, che prevedeva riforme più incisive anche a livello costituzionale, doveva essere avviata soltanto in un secondo tempo, sulla scorta delle esperienze fatte nella prima fase.*

*Dopo che il disegno di nuova legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) presentato nell'ambito della prima fase era stato respinto dal popolo nel giugno del 1996 (disegno che prevedeva i segretari di Stato), il 21 marzo 1997 il Parlamento ha licenziato una nuova versione della LOGA che non prevedeva l'istituzione dei segretari di Stato. Essa è entrata in vigore il 1° ottobre 1997.*

*In seguito il Consiglio federale ha avviato la seconda fase della riforma del Governo. Nel novembre del 1998 ha mandato in procedura di consultazione due varianti di riforma del sistema governativo, volte entrambe a rafforzare l'Esecutivo: una attraverso il rafforzamento della funzione presidenziale (variante 1), l'altra attraverso l'introduzione di un secondo livello governativo, subordinato al Consiglio federale e composto da ministri (variante 2). In base ai risultati della procedura di consultazione, nell'agosto del 1999 il Consiglio federale ha deciso di proseguire i lavori sulla scorta della variante 2. Il presente messaggio contiene i risultati di detti lavori.*

*La riforma proposta non rimette in questione il collaudato sistema governativo con al centro il principio collegiale. I suoi obiettivi principali consistono nel rafforzare la direzione politica, nel conferire al Governo un margine di manovra e una competenza specialistica più ampi nonché nel limitare l'influsso dell'Amministrazione sul processo decisionale politico. La direzione politica dev'essere rafforzata in modo tale che il Consiglio federale possa esercitare meglio la sua responsabilità politica globale per la direzione dello Stato. A tal fine dev'essere affiancato da ministri delegati che abbiano una corresponsabilità politica e si occupino di un settore di attività ben definito («Governo a due cerchi»). I ministri delegati rafforzano le capacità del Governo per quanto concerne le competenze tecniche e le risorse umane. Essi rappresentano il Governo a livello internazionale e nei confronti del Parlamento, dei Cantoni e dell'opinione pubblica. In tal modo si rafforza l'elemento politico e si garantisce che anche in futuro i temi da trattare siano fissati dal Governo e non dall'Amministrazione.*

---

*In ogni dipartimento dev'essere insediato un ministro delegato. Eccezionalmente un dipartimento può però anche rinunciare all'insediamento. I ministri delegati sono nominati dal Consiglio federale, su proposta del capo del dipartimento corrispondente, per il corrente periodo legislativo, e confermati in blocco dal Parlamento. Il mandato dei ministri delegati è legato alla persona del capo del dipartimento. I ministri devono essere membri del Governo e ed avere pertanto uno statuto politico. Devono essere competenti per determinati settori di compiti ben definiti, attribuiti loro di principio dal Consiglio federale per un periodo legislativo. Essi devono assumere la corresponsabilità politica per i loro settori di attività. Questo punto contraddistingue chiaramente l'attuale riforma dal precedente disegno riguardante i segretari di Stato. Il Consiglio federale conserva la responsabilità politica globale. I ministri delegati devono rappresentare personalmente alle sedute del Consiglio federale gli affari relativi al loro settore di attività; dispongono di un diritto di proposta. Il diritto di voto deve invece rimanere prerogativa dei membri del Consiglio federale; i ministri delegati partecipano alle sedute con un semplice voto consultivo.*

*L'introduzione del Governo a due cerchi con i ministri delegati rende necessaria una modifica della Costituzione federale sia dal profilo del diritto costituzionale sia da quello politico e comporta pertanto il coinvolgimento di popolo e Cantoni nel processo di riforma. Da sempre gli organi direttivi dello Stato e le loro competenze sono stabiliti nella Costituzione federale. I ministri delegati sono membri del Governo e in quanto tali assumono una corresponsabilità politica per il loro settore di competenza. Nei settori di competenza loro affidati essi saranno gli interlocutori del Parlamento e dei Cantoni. Non da ultimo per motivi di trasparenza questa funzione politica dev'essere ancorata nella Costituzione federale.*

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Le linee direttrici della riforma della direzione dello Stato**

#### **1.1.1 Introduzione**

Le istituzioni del nostro Stato hanno visto la luce essenzialmente oltre 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 quanto concerne le istituzioni direttive dello Stato. In maniera generale si può dire che queste istituzioni hanno resistito bene al passare del tempo e che si sono dimostrate valide. Più specificatamente la stabilità delle nostre istituzioni, che tengono conto delle diversità linguistiche, confessionali, culturali e politiche, è spesso presentata come uno dei vantaggi di cui la Svizzera può andare fiera.

Negli ultimi trent'anni i problemi sono tuttavia divenuti estremamente più complessi e i compiti che le autorità politiche sono chiamate a compiere sono andati vieppiù crescendo. Le condizioni quadro della nostra vita politica sono cambiate; diventa sempre più importante valutare rapidamente le situazioni e prendere il più rapidamente possibile decisioni che permettano di trovare soluzioni realizzabili; l'interesse dei media per il Governo si accresce sempre più, le esigenze poste nel settore della comunicazione e della trasparenza aumentano continuamente. Quest'evoluzione viene inoltre accelerata da una sempre maggiore interdipendenza della politica a livello mondiale, che rende necessaria una maggiore presenza del Governo federale sulla scena internazionale. Per poter rispondere a queste nuove esigenze la direzione dello Stato deve evolvere.

Abbiamo sottolineato a varie riprese di voler presentare alle vostre Camere un progetto di riforma della direzione dello Stato ancora nel corso della presente legislatura.

Nei numeri che seguono vengono espone le linee direttrici della riforma della direzione dello Stato.

#### **1.1.2 Rafforzamento del Governo**

Insieme al popolo e al Parlamento, il Governo definisce, in quanto organo di direzione dello Stato, la politica della Svizzera. In questo ambito esso ha una funzione direttiva irrinunciabile, che comprende tutta l'attività dello Stato. Il maggior onere che grava il Governo non è riconducibile unicamente al continuo aumento delle competenze della Confederazione. I diversi fattori che rendono sempre più ampi i compiti della Confederazione sono presentati in dettaglio qui sotto (cfr. n. 1.2). Dirigere l'Amministrazione è oggi più difficile rispetto a alcuni decenni fa. La tecnicità di molti settori e la complessità dei problemi che si pongono rendono più delicato il compito direttivo del Consiglio federale, che si trova oggi a capo di un'Ammini-

strazione altamente specializzata. Mentre l'Amministrazione è stata potenziata dalla fondazione dello Stato federale, l'istituzione del Governo non è cambiata, nonostante sia sempre più sollecitata dal Parlamento, dall'opinione pubblica e dai media e lo sarà ulteriormente in futuro. Come 150 anni fa, il Governo è ancora composto da sette persone, che fanno da collegamento tra l'Amministrazione, da un lato, e il Parlamento, i Cantoni, i partiti e le associazioni, l'opinione pubblica e i media, dall'altro.

Il presente disegno vuole pertanto rafforzare il *Governo* e non l'apparato amministrativo. I membri del nostro Collegio devono concentrarsi maggiormente sulle decisioni di fondo, in modo tale da poter esplicitare meglio il loro ruolo direttivo. A tale scopo vi proponiamo di istituire un Governo a due cerchi, che comprenda i ministri delegati. I nuovi membri del secondo cerchio governativo sono subordinati al Consiglio federale e ai capi dei dipartimenti. In quanto membri del Governo devono occuparsi di settori di attività ben definiti, assumere una responsabilità politica e assistere il Consiglio federale, cui compete la responsabilità politica globale superiore per la direzione dello Stato. Il sostegno garantito da ministri delegati permette di sgravare in una certa misura i consiglieri federali, per cui essi possono affrontare gli affari importanti in un'ottica più globale.

### **1.1.3                   Ampliamento del Governo attraverso l'aggiunta di un secondo cerchio**

Il disegno prevede un modello di Governo a due cerchi. Il primo cerchio («cerchio ristretto») del Governo è composto dal Consiglio federale, comprendente, come finora, sette consiglieri federali. Il secondo cerchio («cerchio allargato») è composto dai consiglieri federali e dai ministri delegati. Questi sono nominati dal Consiglio federale su proposta del capo del dipartimento e confermati dal Parlamento (in blocco in occasione del rinnovo integrale all'inizio di una nuova legislatura, singolarmente in caso di posti vacanti). Ai membri del secondo cerchio del Governo sono assegnati settori di attività ben definiti, generalmente per un'intera legislatura.

I compiti vengono assegnati dal Consiglio federale su proposta del competente capo di dipartimento. I ministri delegati potrebbero ad esempio assumere i seguenti settori di attività: settore della giustizia o questioni relative alla migrazione (DFGP), coordinamento delle relazioni Svizzera - Unione europea (DFAE), scienza e ricerca (DFI), politica di sicurezza (DDPS), questioni finanziarie internazionali (DFF), agricoltura (DFE), imprese pubbliche (DATEC).

Le sedute del Governo si tengono a scadenza settimanale - in due turni. Nel turno allargato sono presenti tutti i membri del Governo, ossia il Consiglio federale e tutti i ministri delegati. Il turno ristretto è limitato al primo cerchio governativo (Consiglio federale); a questo turno, previo accordo di tutti i membri del Consiglio federale, possono partecipare i ministri delegati nell'ambito di competenza dei quali rientra un affare trattato. Ogni membro del Consiglio federale può chiedere in qualsiasi momento che un affare trattato nel turno allargato venga discusso ulteriormente nel turno ristretto. Il diritto di voto è riservato ai consiglieri federali, i ministri hanno soltanto un voto consultivo.

### **1.1.4 Ministri delegati e ministri con statuto politico**

In quanto membri del Governo con statuto politico, i ministri delegati hanno uno speciale rapporto di fiducia con il rispettivo capo di dipartimento e con il Collegio governativo. Per tale motivo l'elezione è effettuata dal Consiglio federale e non dall'Assemblea federale. La susseguente conferma parlamentare dà tuttavia ai ministri delegati la necessaria legittimazione politica corrispondente al loro statuto politico in quanto membri del Governo. Questa legittimazione è necessaria per garantire agli esponenti del secondo cerchio governativo un solido sostegno nelle loro relazioni con il Parlamento e i Cantoni nonché nell'ambito della rappresentanza della Svizzera su scala internazionale. Confermando o rifiutando la nomina dei ministri delegati in blocco, si può raggiungere una certa stabilità; segnatamente si attribuisce però un'importanza particolare all'elezione del Consiglio federale.

### **1.1.5 Persone di fiducia dei membri del Consiglio federale con settori di attività definiti**

Il Consiglio federale attribuisce ai ministri delegati settori di attività ben definiti (cfr. n. 2.1.1 f., art. 174 cpv. 2 Cost., art. 1 cpv. 2 e art. 24g cpv. 1 LOGA<sup>1</sup>). Le relazioni tra i consiglieri federali e i ministri delegati avverranno su una base di cooperazione piuttosto che di gerarchia, benché i membri del secondo cerchio governativo siano soggetti al Consiglio federale e ai capi dei dipartimenti. Per quanto concerne le modalità della nomina (cfr. n. 2.1.1 seg., art. 24f LOGA) e la partecipazione dei ministri delegati alle sedute del Governo (cfr. n. 2.1.1 seg., art. 24a LOGA) non vi sono da temere conflitti di competenza tra i consiglieri federali e i nuovi membri del secondo cerchio del Governo. I capi dei dipartimenti avranno la possibilità di occuparsi essi stessi di singoli affari, in qualsiasi momento, qualora lo ritengano necessario in virtù della loro responsabilità superiore globale (diritto di avocazione). Inoltre, su proposta del capo del dipartimento, il Consiglio federale può revocare un ministro in qualsiasi momento. Questo diritto illimitato di revoca è indispensabile per tener conto del particolare rapporto di fiducia tra il primo e il secondo cerchio governativo, segnatamente quando i ministri delegati non agiscono nel rispetto delle indicazioni politiche del Consiglio federale o quando una collaborazione proficua non appare più possibile per altri motivi.

I ministri delegati dispongono semplicemente di un ristretto Stato maggiore personale. Essi possono sfruttare l'infrastruttura esistente dei dipartimenti e degli uffici. Non vengono pertanto creati ministeri. Non è tuttavia da escludere che determinate funzioni degli uffici, che rientrano nel settore di responsabilità di un ministro delegato, vengano centralizzate al fine di consentire un adempimento più razionale dei compiti.

<sup>1</sup> Legge federale del 21 marzo 1997 sulla riforma del Governo e dell'Amministrazione federale, RS **172.010**

## **1.1.6 Responsabilità politica del Governo**

I consiglieri federali si assumeranno collettivamente, come finora, la *responsabilità politica globale* per l'adempimento degli obblighi governativi e amministrativi e si occuperanno del coordinamento politico dell'attività governativa. Si tratta di una responsabilità collegiale nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica. In quanto membri del Governo, i ministri delegati assumono anch'essi una responsabilità politica, innanzitutto per i settori di attività loro affidati dal Consiglio federale. In questo ambito si occupano autonomamente degli affari, di principio d'intesa con il capo del dipartimento (cfr. le spiegazioni relative al diritto di avocazione al n. 1.1.5).

## **1.2 I motivi della riforma della direzione dello Stato**

### **1.2.1 Governare in condizioni quadro più difficili**

A partire dal 1945 le esigenze poste al Governo sono aumentate. Da allora la Confederazione ha ricevuto nuove competenze in circa trenta settori, segnatamente nei settori dei trasporti, dell'ordinamento del territorio, della protezione dell'ambiente, dell'agricoltura, della ricerca, della protezione dei consumatori, della comunicazione, dell'energia, delle tecniche di riproduzione e della manipolazione genetica. Per mezzo di revisioni costituzionali sono state inoltre ampliate competenze già esistenti, ad esempio nei settori dell'economia o della sicurezza sociale. Quest'evoluzione ha determinato inevitabilmente uno sviluppo dell'Amministrazione federale, nonostante le riorganizzazioni e i blocchi delle spese e del personale. Si sono costituite nuove unità amministrative mentre gli effettivi del personale amministrativo sono aumentati. Il numero dei membri del Governo è invece rimasto invariato dalla metà del 19° secolo. Questo rafforza la tendenza alla suddivisione per dipartimenti; vi è inoltre il pericolo che la visione d'insieme venga resa più difficile e che la direzione politica globale perda la sua forza d'impatto.

### **1.2.2 Aumento dei bisogni per quanto concerne l'informazione e la comunicazione**

Il crescente interesse – talvolta anche critico – dei cittadini e dei media nei confronti dell'attività governativa aumenta le esigenze poste al Governo nell'ambito dell'informazione e della comunicazione. L'introduzione, in parte già avviata, in parte soltanto pianificata, di nuovi strumenti elettronici nell'ambito dei diritti popolari, del Governo e dell'Amministrazione (democrazia elettronica, voto elettronico, Governo elettronico, Amministrazione elettronica) facilita da un lato la comunicazione tra Governo e popolazione ma, dall'altro, determina una moltiplicazione dei contatti, il che richiede più tempo. Il peso dei media nell'opinione pubblica è aumentato. I membri del Governo devono scendere nell'arena mediatica per dibattere sulle misure prese dallo Stato e rappresentare l'opinione del loro Collegio. Questo lavoro di persuasione richiede impegno personale e molto tempo.

Molto importante è divenuto però anche il dialogo con i Cantoni, ampliato e affinato in questi ultimi anni. Con il «Dialogo federalistico» è stata creata per i colloqui tra il

Consiglio federale e i Governi cantonali una struttura istituzionale destinata alla pianificazione e all'attuazione conformi agli obiettivi perseguiti delle misure prese dalla Confederazione, tenuto conto dei desideri e degli interessi dei Cantoni. Lo stesso obiettivo si prefigge la partecipazione della Confederazione nell'ambito delle conferenze cantonali dei direttori, nelle quali vengono coinvolti in parte anche i Comuni. La Conferenza tripartita di agglomerazione ha costituito infine un ulteriore strumento destinato alla cooperazione e allo scambio fra i tre livelli del nostro Stato. In tutti questi casi il Governo deve fornire sforzi maggiori sia dal profilo temporale sia da quello personale.

Sempre più importante è anche, come hanno mostrato gli avvenimenti connessi al caso Swissair, la comunicazione tra il Governo e l'economia. Questa comunicazione intensa presuppone anche che si disponga del tempo necessario.

### **1.2.3 Raggiungere il consenso politico richiede sforzi sempre maggiori**

Le tendenze alla polarizzazione osservate soprattutto in questi ultimi tempi sulla scena politica svizzera significano per il Governo un certo lavoro supplementare. Già durante la procedura di consultazione le opinioni divergono molto di più rispetto a prima, e le controversie continuano anche durante i dibattimenti parlamentari. Si ricorre inoltre molto più spesso all'iniziativa popolare e al referendum. Pertanto la ricerca del consenso da parte del Governo richiede a volte molto tempo. L'elaborazione delle basi decisionali, più lunga e complicata, l'aumento del numero degli incarti, che vanno seguiti con un'attenzione maggiore nella fase parlamentare (commissioni e Camere), e non da ultimo il desiderio legittimo del Parlamento di venir coinvolto in determinate attività governative (per es. la politica estera, la pianificazione), portano i sette membri del Consiglio federale ai limiti delle loro capacità. Diventa più difficile conservare la visione d'insieme in occasione del processo decisionale. Il sostegno settoriale garantito dai ministri delegati permette al Consiglio federale di tenere sufficientemente conto degli aspetti più generali.

### **1.2.4 Direzione dello Stato orientata alla prospettiva e condotta in situazioni particolari**

Il Consiglio federale e ciascuno dei suoi membri dovrebbero potersi dedicare ai compiti governativi più importanti. La direzione superiore dello Stato esige da un lato che gli sviluppi rilevanti dal profilo sociale vengano riconosciuti per tempo. Dall'altro dev'essere garantita una direzione efficace nelle situazioni che sollevano questioni particolarmente delicate, non sono prevedibili o richiedono decisioni urgenti. Queste «situazioni particolari», che vanno al di là della normalità ma che non giustificano ancora una vera e propria situazione di emergenza per lo Stato, sono tendenzialmente aumentate in questi ultimi anni con il superamento della Guerra

fredda e la crescente globalizzazione<sup>2</sup>, come mostrano alcuni esempi del passato recente e recentissimo (quali la questione degli averi non rivendicati e gli avvenimenti in relazione con la Swissair). Proprio perché la frequenza di queste situazioni aumenta è importante ottimizzare il normale funzionamento del Governo.

A differenza dei sistemi presidenziali o dei sistemi diretti da un primo ministro, il sistema collegiale è per sua natura più lento, poiché il concetto d'integrazione che ne sta alla base poggia sul fatto che la maggioranza dei membri del Governo sia convinto della necessità di prendere determinate misure. Questo processo decisionale più complesso presuppone tuttavia che i membri del Consiglio federale dispongano del tempo necessario per procedere a una valutazione prospettiva di una situazione politica e a un'analisi approfondita dei problemi, nonché per venire a capo di situazioni particolari. Se i membri del Governo non dispongono del tempo necessario, questo influirà negativamente non soltanto sull'efficacia della direzione dello Stato ma anche sul processo d'integrazione in seno al Collegio governativo. Si potrebbe allora rafforzare la gestione per dipartimenti, nella quale l'Amministrazione – che non gode di una legittimazione politica – assume un ruolo direzionale sempre più importante. Attribuire determinati campi d'attività ai membri del secondo cerchio del Governo può contribuire a dare ai consiglieri federali il tempo necessario per sviluppare obiettivi politici superiori, al servizio di una vera e propria visione globale della direzione dello Stato.

### **1.2.5 Forte aumento delle attività a livello internazionale**

Dalla fine della Seconda Guerra mondiale le attività internazionali hanno un'influenza crescente a livello nazionale. Dopo che la Guerra fredda si è conclusa definitivamente alla fine degli anni Novanta, quest'influenza si è ulteriormente accelerata. Nel corso degli ultimi decenni l'interdipendenza degli Stati, delle istituzioni internazionali e degli attori non governativi è considerevolmente aumentata nel mondo intero, e particolarmente in Europa. La CEE, un progetto che all'inizio era soprattutto economico, si è progressivamente trasformata fino a divenire Unione europea, una vasta struttura che ingloba tutta una serie di aspetti giuridici e politici, con carattere talvolta sopranazionale, e della quale fanno parte attualmente tutti i Paesi vicini della Svizzera, ad eccezione del Liechtenstein. Dal canto suo l'ONU annovera oggi 189 membri. I suoi numerosi organi e le sue istituzioni specializzate, dei quali la Svizzera è membro, senza eccezioni, prendono decisioni importanti e adottano testi giuridici che esplicano i loro effetti all'interno degli Stati. Citiamo a titolo d'esempio le norme minime del diritto del lavoro (Organizzazione internazionale del lavoro [OIL]), le misure volte a proteggere i fanciulli (Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia [UNICEF]), la parità donna-uomo (piattaforma d'azione della

<sup>2</sup> Cfr. in merito il rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la politica di sicurezza della Svizzera, del 7 giugno 1999 (RAPOLSIC 2000), FF 1999 6561, in particolare 6625. Nel rapporto si fa la distinzione tra la «situazione normale» (situazione nella quale le procedure amministrative normali sono sufficienti per gestire i problemi e le sfide emergenti), la «situazione particolare» (situazione nella quale le procedure amministrative normali non sono più sufficienti ma è tipica la necessità di concentrare rapidamente i mezzi e di razionalizzare le procedure) nonché la «situazione straordinaria» crisi molto gravi o catastrofi naturali che colpiscono gravemente tutto il Paese), FF 1999 6625 e 6634.

Conferenza mondiale sulle donne a Pechino nel 1995), la protezione dei beni culturali (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura [UNESCO]), l'alimentazione (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura [FAO]), la sanità (Organizzazione mondiale della sanità [OMS]), i rifugiati (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati [HCR]), il diritto internazionale (Commissione del diritto internazionale), la giurisdizione penale internazionale (istituzione della Corte penale internazionale [CPI]), il diritto commerciale internazionale (Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale [UNCITRAL]), la politica monetaria e economica (Fondo monetario internazionale [FMI]), l'aiuto finanziario internazionale (Banca mondiale). La Svizzera partecipa però attivamente anche a altri accordi internazionali, nel settore del commercio, con l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e i suoi accordi sui traffici di merci (GATT), sui servizi (GATS) e la proprietà intellettuale (TRIPS), nel settore della protezione dell'ambiente (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, Protocollo di Kyoto) e dell'impiego pacifico dell'energia nucleare (Agenzia internazionale dell'energia atomica [AIEA]). La Svizzera è inoltre membro dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e si impegna in favore dello sviluppo del diritto della guerra (in quanto Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei Protocolli aggiuntivi del 1977).

In quanto piccolo Paese senza accesso al mare, in cui le tradizioni democratiche sono molto antiche e che dipende in ampia misura dal commercio con l'estero<sup>3</sup>, la Svizzera non può e non deve rimanere tagliata fuori dagli sviluppi internazionali. La direzione dello Stato deve tener conto della crescente intensificazione delle relazioni internazionali, che rende necessaria una presenza continua del Governo svizzero sulla scena internazionale. A causa delle numerose altre funzioni di Governo che richiedono una presenza personale, il Collegio governativo raggiunge determinati limiti di disponibilità. Se prima della Prima Guerra mondiale i contatti esterni concernevano soprattutto il Dipartimento politico (l'attuale DFAE) e il presidente della Confederazione, oggi tutti i dipartimenti sono coinvolti. I dipartimenti diretti da un solo consigliere federale possono corrispondere, in altri Paesi, ad almeno quattro portafogli ministeriali (in Germania ad esempio, per i settori raggruppati in seno al DFI). Settori di attività quali ad esempio la giustizia o la formazione e la ricerca hanno da molto tempo uno statuto di vero e proprio ministero nei Paesi vicini alla Svizzera. Le organizzazioni e le conferenze internazionali si riuniscono sempre più spesso a livello ministeriale. Questa constatazione vale anche per l'Unione europea. Il Consiglio dei ministri, composto dai ministri specializzati dei diversi Stati membri dell'UE, è abilitato ad adottare norme di diritto e a fissare obiettivi politici. Le sue riunioni, composte ogni volta in modo diverso, si occupano attualmente di oltre 25 settori. Gli accordi bilaterali conclusi con l'UE presuppongono una collaborazione più stretta con la stessa, e quindi contatti più intensi a livello politico sia con la Commissione sia con i diversi Stati membri.

I contatti internazionali si svolgono spesso a livello ministeriale. A questo livello il rappresentante di uno Stato deve poter condurre trattative che impegnano il suo Paese, fatte salve le procedure interne d'approvazione ulteriori. Di conseguenza è ne-

<sup>3</sup> Nel 2000, le cifre, in percentuale del prodotto interno lordo (PIL), sono state del 35,5% per le esportazioni e del 36,6% per le importazioni (Fonte: Direzione generale delle dogane).

cessaria la presenza dei membri del Governo. Attualmente soltanto i membri del Consiglio federale e, in una certa misura, i segretari di Stato sono in grado di rappresentare il nostro Paese. Sarebbe forse possibile continuare a garantire in questo modo le nostre relazioni internazionali, ma la Svizzera, che è un piccolo Paese, dipende in grande misura dal buon funzionamento del quadro giuridico e del sistema di cooperazione internazionale. Per la Svizzera sarà essenziale in futuro far conoscere in modo adeguato le sue preoccupazioni sulla scena internazionale, o, addirittura, in certi settori, tentare di dettare la scelta dei temi di discussione. Si tratta pertanto di determinare se, con le attuali capacità governative, la Svizzera continuerà in futuro ad essere in grado di presentare sulla scena internazionale i suoi punti di vista impegnati di democrazia e Stato di diritto, di difenderli con convinzione e di imporli con successo. L'aumento dei contatti internazionali implica che il Consiglio federale possa affidare determinati compiti di rappresentanza a altre persone con statuto governativo.

### **1.3 Obiettivi della riforma**

#### **1.3.1 Rafforzamento della direzione politica**

La riforma della direzione dello Stato deve consentire al Governo di rispondere in modo efficace alle sfide cui sarà confrontato in futuro. La Svizzera, nazione fondata sulla volontà di vivere insieme, con strutture federali molto sviluppate e che riuniscono su un territorio di piccole dimensioni lingue e confessioni diverse, non è facile da governare. È necessaria una direzione politica avveduta, che disponga di sufficiente sensibilità per le particolarità dello Stato e che sia nel contempo in grado di riconoscere tempestivamente le sfide a livello nazionale e internazionale e di prendere le misure adeguate. La forza della Svizzera sta nel fatto di disporre da ormai oltre 150 anni di strutture politiche di direzione stabili, che si sono dimostrate valide anche nei tempi difficili.

La riforma della direzione dello Stato non vuole modificare radicalmente queste strutture, che funzionano bene, bensì rafforzarle ulteriormente e garantire loro un futuro. Con la crescente complessità e internazionalizzazione di molti affari, lo sviluppo dei diritti democratici di partecipazione e la presenza rafforzata del dibattito politico nei media, cresce il bisogno di coordinamento a livello governativo. Il Governo a due cerchi consente di tener conto di questo aspetto e di garantire anche in futuro il primato della direzione politica sull'Amministrazione. Rafforzato viene soltanto il Governo e di conseguenza l'elemento politico. A differenza del disegno di nuova LOGA respinto dal popolo nel giugno del 1996, che prevedeva di impiegare fino a tre segretari di Stato per dipartimento<sup>4</sup>, nell'ambito della riforma della direzione dello Stato non vengono creati nuovi posti di funzionari di livello superiore.

Governare non significa soltanto riconoscere tempestivamente situazioni rilevanti per lo Stato, fissare priorità e agire rapidamente, bensì anche e soprattutto assumersi la responsabilità delle misure prese. I ministri delegati previsti con la riforma della direzione dello Stato sono membri del Governo; di conseguenza, a differenza dei membri dell'Amministrazione, essi non ricevono semplicemente istruzioni dal Consiglio federale o dai capi dei dipartimenti bensì hanno una propria responsabilità

<sup>4</sup> FF 1993 III 863 segg.

politica autonoma. Il Consiglio federale affida ai ministri delegati dei compiti che essi svolgono in maniera autonoma. Solamente in casi eccezionali è fatto salvo il diritto di avocazione e di intervento del competente capo di dipartimento.

L'aggiunta di sette ministri delegati permette di rafforzare il Governo in maniera adeguata e secondo i bisogni. I ministri delegati sono persone di fiducia del capo di un dipartimento e sono quindi responsabili nei confronti di singoli membri del Consiglio federale così come dell'intero Collegio governativo. Non hanno però diritto di voto nelle sedute del Governo. Trasferendo ai ministri delegati alcuni settori ben definiti quali ad esempio la giustizia, la formazione e la ricerca o l'agricoltura i membri del Consiglio federale possono essere esonerati dal trattare in modo approfondito i relativi incarti. Si possono pertanto concentrare sui settori rimanenti, di cui essi si occupano direttamente e garantire il coordinamento politico superiore della direzione dello Stato esercitando la loro responsabilità globale. Complessivamente le modifiche proposte permetteranno di porre maggiormente l'accento su una direzione dello Stato integrata in una visione globale. Esse consentiranno al nostro Collegio di assumere in modo ottimale il suo ruolo di condotta e di integrazione.

### **1.3.2                   Ampliamento del margine di manovra del Governo nell'ambito esterno**

Uno degli obiettivi centrali della riforma della direzione dello Stato è l'ampliamento del margine di manovra del Governo nell'ambito esterno. Con questo si intendono non soltanto le relazioni internazionali bensì anche i rapporti con il Parlamento e con le commissioni parlamentari, con i Cantoni e con l'opinione pubblica.

Il Governo a due cerchi rafforza in modo considerevole le capacità di direzione dello Stato nell'ambito internazionale. I sette nuovi ministri delegati aumentano il margine di manovra del Governo molto più di quanto accadrebbe passando, ad esempio, da sette a nove dipartimenti. Questa soluzione consente inoltre di raggiungere la flessibilità necessaria a livello internazionale, senza tuttavia nuocere alla necessaria stabilità governativa. Così rafforzato, il Governo è in grado di agire in modo più efficace e, segnatamente, di essere più presente a livello internazionale. I campi di attività che il Consiglio federale avrà affidato ai ministri delegati per mezzo di un'ordinanza sull'organizzazione potranno essere riesaminati all'inizio di ogni nuovo periodo di legislatura, o anche più spesso, se necessario. Sarà pertanto possibile creare settori d'attività che corrispondono realmente ai bisogni. Un vantaggio particolare sta nel fatto che il secondo cerchio del Governo potrà appoggiarsi in ampia misura sull'infrastruttura esistente a livello dei dipartimenti e degli uffici, mentre la creazione di nuovi dipartimenti determinerebbe un forte ampliamento dell'Amministrazione (segretariati generali) e porterebbe a strutture notevolmente più pesanti. Visti gli imperativi internazionali, non è giustificato aumentare ulteriormente la suddivisione dell'Amministrazione in dipartimenti. Sarebbe più opportuno sforzarsi di stabilire un certo parallelismo tra i settori d'attività dei membri del Governo e quelli dei loro omologhi esteri, cosa che sarà possibile con il Governo a due cerchi. Grazie a questo modello sarà infatti possibile intensificare e approfondire i contatti con gli attori importanti a livello internazionale, cosa che non soltanto rafforzerà la continuità delle relazioni esterne della Svizzera, bensì anche, in maniera più generale, migliorerà la prevedibilità della sua politica governativa. Con la riforma proposta la

Svizzera sarebbe inoltre in grado di adempiere gli obblighi risultanti da un'eventuale adesione all'UE.

Il titolo di segretario di Stato che il diritto attuale permette di assegnare a titolo temporaneo o permanente (art. 46 LOGA) a rappresentanti dell'Amministrazione non consente di rispondere a queste esigenze, poiché spesso, per ragioni di protocollo, è necessaria la presenza di un membro del Governo. I ministri delegati dispongono invece della corrispondente legittimazione a rappresentare la Svizzera. Il Governo a due cerchi dà inoltre un maggior fondamento democratico alla politica estera, poiché essa è rappresentata da membri del Governo con statuto politico piuttosto che da funzionari dell'Amministrazione. La possibilità di poter contare su sette ministri delegati, membri del Governo, allarga considerevolmente il margine di manovra del Governo sul piano internazionale. È possibile pertanto rinunciare all'istituzione del segretario di Stato permanente (attualmente ve ne sono tre, al DFAE, al DFI e al DFE). Occorre invece mantenere la possibilità di accordare questo titolo provvisoriamente, al fine di garantire una rappresentanza adeguata della Svizzera nelle conferenze internazionali, quando le questioni trattate sono di natura essenzialmente tecnica.

Il Governo a due cerchi allarga il margine di manovra del Governo anche nei suoi rapporti con i Cantoni, il Parlamento e le commissioni parlamentari. Nei settori di attività a loro affidati i ministri delegati saranno le persone alle quali si rivolgeranno i Cantoni, le Camere e le commissioni parlamentari. I Cantoni come anche il Parlamento federale profitteranno di capacità governative migliorate dal profilo delle risorse e delle conoscenze. Importante è in particolare la presenza attiva del Governo nell'ambito dei lavori delle commissioni parlamentari. In questi ultimi anni i membri del Consiglio federale non sono sempre stati in grado di partecipare alle sedute delle commissioni come avrebbero desiderato. L'allargamento del Governo per mezzo di ministri delegati con settori di attività ben definiti può migliorare enormemente questa situazione. Al contrario di quanto succede sarà molto più facile garantire la presenza di un membro del Governo alle sedute della commissione. Inoltre, grazie all'aumento delle capacità del Governo, un consigliere federale potrà difendere personalmente gli oggetti che a parer suo sono importanti, sempre che, naturalmente, questi non siano di competenza di un ministro delegato.

### **1.3.3 Aumento della competenza tecnica del Governo**

La possibilità di affidare determinati settori d'attività chiaramente definiti ai ministri delegati creerà disponibilità supplementari e eviterà ai consiglieri federali di dover conoscere nei minimi dettagli i dossier che essi delegano (cfr. n. 1.3.1). Ripartendo la gestione diretta dell'Amministrazione tra un numero per quanto ampio possibile di membri del Governo, è possibile affinare la direzione politica dei diversi settori. Il flusso di informazioni tra l'Amministrazione e il Governo verrà facilitato, sia nei settori d'attività gestiti dai ministri delegati sia in quelli che rimangono sotto la responsabilità diretta del competente capo di dipartimento. Rafforzando il Governo, si garantisce che la direzione dello Stato resti nelle mani dei responsabili politici che godono di una legittimità democratica.

### **1.3.4 Rafforzamento della capacità d'azione in situazioni particolari**

La crescente interdipendenza delle relazioni internazionali, il rapido sviluppo delle tecnologie della comunicazione (satelliti di telecomunicazione, Internet) e l'osservazione intensiva degli avvenimenti politici da parte dei mass media implicano che il Governo sia in grado di analizzare e risolvere in modo rapido una situazione straordinaria. E questo aspetto acquisterà in futuro sempre maggiore importanza. I due cerchi rafforzano la capacità d'azione del Governo in situazioni straordinarie in diversi modi: l'attribuzione di settori d'attività chiaramente definiti a membri del secondo cerchio del Governo permette sia ai consiglieri federali sia ai ministri delegati di riconoscere più in fretta i problemi che si presentano nei settori di loro competenza, nonché di coglierne la portata e le implicazioni politiche. Grazie all'ampliamento del Governo, i suoi membri sono più disponibili e più presenti: possono in tal modo reagire rapidamente e prendere, se del caso, le misure necessarie. La possibilità di costituire in modo flessibile centri di gravità all'interno del Governo e di rispondere in tal modo alle esigenze e alle contingenze del momento permette di ottimizzare la gestione delle crisi. In tal modo le situazioni delicate che si presentano in un settore d'attività affidato a un membro del secondo cerchi del Governo possono essere gestite congiuntamente dal ministro delegato interessato e dal capo del dipartimento a cui è subordinato.

## **1.4 La riforma della direzione dello Stato nell'ambito del sistema governativo svizzero e della sua riforma**

### **1.4.1 Situazione iniziale**

La riforma della direzione dello Stato non è fine a sé stessa. Essa intende migliorare le prestazioni del Governo, tenendo però conto delle istituzioni già presenti. Non deve mettere in pericolo gli aspetti positivi del nostro sistema governativo bensì conservarli e dove possibile rafforzarli.

Molte delle particolarità della Svizzera sono proprie anche di altri Stati europei: ad esempio le dimensioni ridotte, il plurilinguismo e la presenza di religioni e confessioni diverse. Anche determinate particolarità del nostro sistema politico, quali il federalismo, i diritti popolari e la cultura del consenso sono presenti anche in altri Paesi. La somma e l'interazione di tutti questi elementi rende però il nostro Paese inconfondibile e unico.

Se si vuole sviluppare il sistema governativo svizzero è opportuno conoscere le esperienze e le soluzioni di altri Stati (cfr. n. 1.6). Nel contempo occorre però esaminare attentamente i modelli che hanno avuto successo all'estero (p. es. il rafforzamento delle funzioni presidenziali) per vedere se possono essere applicati in Svizzera.

Punto di partenza per le riflessioni in merito al sistema governativo sono i suoi indiscutibili successi: «Das schweizerische Regierungssystem hat von der Gründung des Bundesstaates 1848 bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts erfolgreich funktioniert. Es hat die pluralistische und föderalistische Eidgenossenschaft zusammen-

gehalten, die Schweiz relativ unbeschadet durch zwei Weltkriege geführt und zu einem der wirtschaftlich stärksten und reichsten Länder der Welt gemacht»<sup>5</sup>. Il nostro Paese non ha mai vissuto vere e proprie crisi di Stato e di Governo. Tuttavia le istituzioni politiche sono talvolta soggette a critiche, ad esempio vengono sottolineate la mancanza di forza innovativa e di capacità di adattamento, nonché la mancanza di coerenza e di lungimiranza della politica del Governo («die fehlende Innovationskraft und Anpassungsfähigkeit, die mangelnde Kohärenz und Weitsicht der Regierungspolitik»<sup>6</sup>). Un'attenzione particolare va riservata anche alla conservazione e all'approfondimento della coesione nazionale.

#### **1.4.2                   Concordanza: il Consiglio federale quale immagine della varietà del nostro Paese**

La Svizzera si è data un sistema di Governo al quale si sono ispirati diversi altri Stati (p. es. gli Stati Uniti) ma che tuttavia è per molti aspetti degno di attenzione. La Svizzera non ha un sistema di Governo presidenziale (come p. es. gli Stati Uniti e alcuni Paesi sudamericani) in cui il Governo è eletto dal popolo ed è di conseguenza indipendente dal Parlamento. Al contrario di un sistema governativo parlamentare, presente in quasi tutti i Paesi europei, l'esistenza del nostro Governo non dipende dal fatto di disporre di un sostegno permanente in seno al Parlamento. Non vi è infatti una possibilità formale di destituire il Consiglio federale, ad esempio con una mozione di sfiducia presentata dal Parlamento. Il Consiglio federale viene eletto dall'Assemblea federale – che elegge ogni membro separatamente – ogni volta per la durata di un periodo legislativo. Soltanto in caso di seggi vacanti si procede a elezioni complementari. Ogni anno il presidente e il vicepresidente della Confederazione sono eletti dall'Assemblea federale fra i membri del Consiglio federale (art. 176 cpv. 2 Cost.).

Il sistema governativo svizzero riesce a conciliare ottimamente le esigenze volte a conservare la diversità, a impedire la concentrazione di potere, a garantire la continuità e la capacità d'azione del Governo. Viste le peculiarità del nostro Paese si tratta di una risposta unica alle esigenze poste.

L'elezione del Consiglio federale da parte dell'Assemblea federale consente di rappresentare nel Governo nazionale in modo per quanto possibile fedele la *diversità* del nostro Paese - dal profilo politico, linguistico, geografico, religioso nonché per quanto concerne i sessi. L'Assemblea federale ha il compito di eleggere, per il successivo periodo legislativo, un Governo che sia da un lato in grado di trattare in modo competente gli affari governativi e dall'altro dal quale la grande maggioranza degli elettori si senta rappresentata. Al contrario di quanto succede con un'elezione popolare, nella quale di solito è determinante l'appartenenza politica dei candidati (anche se con regole complesse sarebbe possibile garantire una rappresentanza delle regioni di lingua francese e italiana), l'Assemblea federale può tener conto di tutte le esigenze determinanti nelle sue considerazioni e prendere una soluzione ottimale.

<sup>5</sup> Handbuch der Schweizer Politik 1999, p. 178.

<sup>6</sup> Handbuch der Schweizer Politik 1999, p. 178.

Il Consiglio federale rappresenta la diversità del Paese, facendone nel contempo un'unità. Prende le sue decisioni in quanto collegio. In tal modo tutti i suoi membri hanno peso uguale nelle decisioni. Esso ha il compito di garantire la diversità nell'unità e l'unità nella diversità.

La conservazione della diversità implica la *rinuncia alla concentrazione del potere*. Il presidente della Confederazione è eletto per un anno; una rielezione è esclusa (art. 176 cpv. 3, primo periodo). In tal modo si evita che le competenze di Governo, tecniche e decisionali siano concentrate in modo eccessivo nelle mani di una persona sola. Naturalmente anche il federalismo, che distribuisce il potere governativo sui tre livelli statali, contribuisce a quest'equilibrata suddivisione del potere.

L'accento posto sul principio collegiale aiuta a evitare che singole parti del Governo vadano in direzioni diverse. Il principio della collegialità corrisponde alla necessaria e particolare funzione di integrazione del Governo svizzero. Rende tuttavia più difficile la direzione politica. L'ampliamento del Governo rafforza l'elemento politico e facilita pertanto la direzione coerente dello Stato, tenendo conto della visione globale.

Il sistema governativo svizzero presenta una grande *continuità*. Nonostante prima e dopo elezioni al Consiglio federale vi siano state spesso discussioni in merito alla partecipazione di questo o quel partito al Governo, la Svizzera è stata risparmiata da crisi di Governo. Inoltre dal 1959, nell'ambito della cosiddetta «formula magica», la composizione del Consiglio federale è rimasta invariata per quanto concerne i partiti. Anche se il mantenimento della «formula magica» non è una condizione essenziale per il funzionamento ottimale del nostro Governo, essa ha comunque contribuito a che esso funzionasse in modo costante e continuo.

Diverse modifiche sono state discusse nell'ambito della riforma della direzione dello Stato, ma alla fine sono state respinte:

- Un *rafforzamento della presidenza* (per es. attraverso un aumento a due anni della durata della carica) pregiudicherebbe la distribuzione per quanto ampia del potere a *tutti* i membri del Consiglio federale e renderebbe molto più presenti nei media e nell'opinione pubblica singoli membri del Consiglio federale. Inoltre la personalità del presidente rischierebbe di avere il sopravvento sulla percezione del Consiglio federale come un tutt'uno. Questo potrebbe pregiudicare la cultura della parità in seno al Consiglio federale e l'identificazione degli Svizzeri con il Consiglio federale quale simbolo dell'unità e della capacità di azione del nostro Paese.
- Un *aumento del numero dei membri del Consiglio federale* renderebbe più difficile il funzionamento del principio collegiale (cfr. n. 1.4.3 e 1.5.3.6).
- Un' *elezione del Consiglio federale da parte del popolo* non permetterebbe più di tener sufficientemente conto dei diversi criteri quali l'appartenenza a un partito, la lingua, le diverse regioni del Paese o il sesso in occasione dell'elezione. Non sarebbe praticamente più possibile tenerne conto giuridicamente. E fatto ancora più importante: verrebbe pregiudicata la posizione del Consiglio federale in quanto autorità collegiale, poiché i suoi membri dovrebbero, verso la fine del periodo legislativo, presentarsi singolarmente all'elezione da parte del popolo e fondarsi sulle loro prestazioni in quanto capi di dipartimento. È vero che anche nei Cantoni, nonostante l'elezione popolare, vige il principio collegiale; i Cantoni non presentano però una di-

versità tanto grande quanto quella della Svizzera nel suo complesso. Inoltre a livello federale i media sono molto più attenti a quanto succede: spesso concentrano la loro attenzione su determinate persone creando pertanto un pendant al principio collegiale.

### **1.4.3 Principio della collegialità: i membri del Consiglio federale hanno uguali diritti**

Il principio della collegialità occupa da molto tempo un'importanza centrale nel sistema governativo svizzero ed è stato ancorato espressamente anche nella nuova Costituzione federale: «Il Consiglio federale decide in quanto autorità collegiale» (art. 177 cpv. 1 Cost.).

Anche in altri Stati il destino degli affari governativi non viene deciso di principio esclusivamente dal presidente o dal primo ministro. Spesso in seno al partito di maggioranza si tiene conto delle diverse correnti mentre nei Governi di coalizione si prendono in considerazione, anche per le decisioni, le posizioni dei diversi partiti. Tuttavia in nessun altro Paese il principio collegiale è ancorato in modo tanto ampio come in Svizzera. Per il Consiglio federale non si tratta di un'astratta norma costituzionale: esso lo applica quotidianamente.

Il principio della collegialità esprime «la compresenza di membri del Governo, di stesso di stesso rango giuridico e fattuale, in un'unità operativa intesa a sbrigare in comune gli affari governativi»<sup>7</sup>. Esso caratterizza in ampia misura il lavoro quotidiano del Governo. Per l'elezione nel Consiglio federale sono determinanti non soltanto le conoscenze specifiche e le capacità comunicative dei candidati, bensì anche la loro capacità di cooperare e accettare compromessi.

Il principio della collegialità caratterizza il lavoro del Consiglio federale. Esso non prevede un diritto di veto di un singolo consigliere federale nei confronti di opinioni formulate in seno al Collegio. Questo porterebbe infatti a una politica ridotta al minimo comune denominatore. In seno al Consiglio federale le decisioni politiche vengono prese alla maggioranza - dopo un'approfondita discussione.

Espressione dell'unità nel riflesso della diversità, garanzia della capacità di azione e della continuità, equilibrio degli interessi: questi e altri ancora sono i motivi per cui il Consiglio federale considera il principio della collegialità estremamente importante per il nostro sistema governativo. Dalle esperienze fatte sa anche che il principio della collegialità è legato a diverse, importanti condizioni. In caso di aumento del numero dei consiglieri federali l'attuale stile delle deliberazioni, contrassegnato da una discussione approfondita e dalla ricerca di soluzioni con un ampio consenso, non potrebbe praticamente più essere mantenuto nella misura avuta finora. Un grande rafforzamento delle funzioni presidenziali metterebbe in pericolo lo statuto di parità dei membri del Consiglio federale.

Nell'ambito della riforma della direzione dello Stato il nostro Collegio desidera scegliere una soluzione che non pregiudichi il principio della collegialità, ma che lo renda in grado di funzionare anche in futuro, desidera cioè conservare il suo elevato

<sup>7</sup> Messaggio del 12 febbraio 1975 sulla riorganizzazione dell'amministrazione federale, FF 1975 I 1454.

grado di integrazione e nel contempo rafforzare le sue capacità direzionali. Il modello a due cerchi che prevede i ministri delegati non toglie niente al principio collegiale, al contrario di altri modelli (aumento del numero dei consiglieri federali, rafforzamento della presidenza). Il Consiglio federale nella sua forma attuale rimane il fulcro del Governo. A seconda dei bisogni può però essere ampliato o completato. I ministri delegati partecipano di massima alle sedute nelle quali viene trattato un affare di loro competenza e sono coinvolti nelle decisioni grazie alle loro conoscenze specifiche.

#### **1.4.4 Preparazione e esecuzione degli affari governativi da parte dei dipartimenti**

Il principio dell'organizzazione per dipartimenti è il complemento del principio della collegialità. Giusta l'articolo 177 capoverso 2 della Costituzione federale, per la loro preparazione ed esecuzione, gli affari del Consiglio federale sono ripartiti fra i singoli membri secondo i dipartimenti. I capi di dipartimento sono autonomi per quanto concerne le loro decisioni e l'organizzazione del loro lavoro.

Il principio della collegialità e quello dell'organizzazione per dipartimenti si completano e si compenetrano a vicenda: la competenza dipartimentale è affiancata dalla corresponsabilità e dalla compartecipazione collegiali. Tra i due principi vi è però anche un certo rapporto di tensione. Nei media le competenze vengono spesso personalizzate. I consiglieri federali vengono giudicati in base al successo degli affari dei loro dipartimenti. Vi è pertanto il pericolo che si dimentichi che le decisioni e le prestazioni sono in fin dei conti prestazioni collettive del Consiglio federale. Determinanti per il successo dell'attività del Consiglio federale in quanto collegio sono la qualità della collaborazione, l'equilibrio e la conseguente maggiore qualità della presa delle decisioni.

La riforma della direzione dello Stato affianca ai membri del Consiglio federale, quali persone di fiducia, i ministri delegati. Questo permette ai membri del Consiglio federale di concentrarsi maggiormente sugli affari che essi trattano direttamente, sulla presa delle decisioni in seno al Collegio governativo, sulla cooperazione con il Parlamento, da cui risulta la loro legittimazione politica, nonché sulla comunicazione con l'opinione pubblica.

#### **1.4.5 La riforma della direzione dello Stato e altre riforme**

La riforma della direzione dello Stato si inserisce in modo armonico nelle istituzioni svizzere. Essa è uno degli elementi della costruzione. Con la riforma della Costituzione federale, attualmente conclusa, la riforma della giustizia e la riforma dei diritti popolari<sup>8</sup>, è stata avviata una riforma globale delle nostre istituzioni statali. Prendendo avvio da un'iniziativa parlamentare<sup>9</sup>, la vecchia «clausola del Cantone» per

<sup>8</sup> Trattata ora in Parlamento con: 99.436 Iniziativa parlamentare. Cfr. anche Commissione 96.091 CS, Soppressione di lacune nei diritti popolari, Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, del 2 aprile 2001, FF **2001** 4315.

<sup>9</sup> 93.452 Iniziativa parlamentare. Modifica delle condizioni di eleggibilità al Consiglio federale (FF **1993** IV 501 e FF **1994** III 1236).

l'elezione in Consiglio federale è stata inoltre sostituita con la fissazione di requisiti di eleggibilità più flessibili (art. 175 Cost.). La riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti, avviata insieme ai Cantoni e ai Comuni, rappresenta, dopo l'avvenuto adattamento alla realtà costituzionale realizzata nell'ambito della revisione totale della Costituzione federale, la seconda tappa di una riforma del federalismo alla quale, se necessario, potrebbero aggiungersi altre tappe. La riforma della direzione dello Stato rientra perfettamente nell'ambito di tutti questi progetti. Rafforzando il Governo permetterà ai consiglieri federali di concentrarsi meglio sugli affari riguardanti la direzione dello Stato e contribuirà a permettere al Consiglio federale di occuparsi ancora meglio dei progetti di riforma importanti.

La riforma della direzione dello Stato ha stretti rapporti anche con la riforma del Governo e dell'Amministrazione e con la riforma del Parlamento. In entrambi i settori la riforma avviene in più fasi. Si è già fatto accenno al fatto che il peso istituzionale dell'Amministrazione rispetto al Governo è enormemente aumentato negli ultimi decenni<sup>10</sup>. L'Amministrazione ha assunto, accanto ai suoi compiti di preparazione e esecuzione, funzioni direzionali problematiche, che dovrebbero essere riservate all'ambito politico. Questa problematica è stata affrontata a più riprese per mezzo di riforme dell'Amministrazione. Informazioni a questo proposito sono contenute nel numero 1.5. Per quanto concerne il Parlamento, una prima riforma è stata avviata a livello legislativo nel 1991. Si è trattato segnatamente di una riforma del sistema delle commissioni e di un miglioramento della partecipazione del Parlamento alla politica estera. L'aumento delle indennità dei parlamentari e il miglioramento dell'infrastruttura di cui dispongono sono invece stati respinti nella votazione popolare del 27 settembre 1992<sup>11</sup>. Alcune caute modifiche del diritto parlamentare (eleggibilità e inconciliabilità, convocazione dei Consigli, presidenza) sono state integrate nella revisione della Costituzione federale, nonostante esse andassero al di là di una semplice revisione. Nell'ambito dell'iniziativa parlamentare «Legge sul Parlamento»<sup>12</sup> le Camere federali ridefiniscono inoltre il loro funzionamento e i loro rapporti. La vicinanza temporale delle deliberazioni relative alla legge sul Parlamento e di quelle relative alla presente riforma della direzione dello Stato dovrebbe permettere alle Camere federali di tener conto delle relazioni trasversali ai fini di un'intesa ottimale tra i due poteri statali.

Per il resto occorre segnalare che diversi miglioramenti del coordinamento e delle strutture direttive a livello governativo sono possibili già nell'ambito della Costituzione e del diritto legislativo vigenti. Questo vale segnatamente per un rafforzamento della presidenza federale in sintonia con il principio collegiale (p. es. Stato maggiore presidenziale decentralizzato con la designazione di persone di collegamento fisse nei dipartimenti e alla Cancelleria federale, in particolare nel DFAE e nel DDPS). Prospettabile sarebbe inoltre un maggiore coinvolgimento del vicepresidente (per es. rappresentanza del presidente in Parlamento, eventualmente per la presentazione degli obiettivi annui).

<sup>10</sup> Un interessante sguardo oltre i confini nazionali è fornito a questo proposito dallo studio effettuato sulla Finlandia: «A Potential Governance Agenda for Finland» (Autori: Geert Bouckaert, Derry Ormond, Guy Peters; Ed. Ministry of Finance, Finland, 2000), che tratta il rapporto tra Governo e Amministrazione e i possibili spunti di riforma dal profilo della scienza politica e dell'economia.

<sup>11</sup> FF 1992 VI 379

<sup>12</sup> 01.401, Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, del 1° marzo 2001, FF 2001 3097

## **1.5 Il cammino verso la riforma della direzione dello Stato**

### **1.5.1 I tentativi di riforma intrapresi nel 19° secolo e all'inizio del 20°**

La volontà di procedere a una riforma dell'Esecutivo si era manifestata già nel 19° secolo. In quell'epoca i problemi sociali iniziarono a divenire sempre più complessi e a estendersi a aree sempre più grandi, per cui fu sempre più spesso necessario trovare soluzioni, invece che nei Cantoni, a livello federale. L'onere lavorativo del Consiglio federale aumentava di anno in anno. L'enorme quantità di compiti della Confederazione e le più estese competenze di delega del Consiglio federale determinavano inevitabilmente l'ampliamento dell'Amministrazione. Lo stretto legame tra la riforma del Consiglio federale e quella dell'Amministrazione, già osservata nel 19° secolo, risulta dalla doppia funzione di un consigliere federale che è nel contempo membro del Governo e capo di un dipartimento. Le riforme interessavano non soltanto l'organizzazione dell'Amministrazione (per es. decisione del Consiglio federale dell'8 luglio 1887 concernente l'organizzazione dei suoi dipartimenti o decisione del Consiglio federale del 9 aprile 1897 concernente le competenze dei dipartimenti e dei capidivisione), bensì avevano come oggetto anche il Governo in quanto tale. Il presidente in carica della Confederazione doveva dunque occuparsi (temporaneamente) del Dipartimento politico (cfr. la modifica del 28 giugno 1895 della decisione del Consiglio federale del 21 agosto 1878).

Una delle pietre miliari nella storia dell'organizzazione dell'Amministrazione è stata l'emanazione della legge federale del 26 marzo 1914 sull'organizzazione dell'Amministrazione federale. Il testo di legge era stato preceduto, nel 1912, da un rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale relativo alla riorganizzazione dell'Amministrazione federale, nel quale si chiedeva un riesame complessivo dell'organizzazione dell'Amministrazione federale<sup>13</sup>. Il rapporto si occupava però anche del Governo: il Consiglio federale si dichiarò (nuovamente) favorevole al fatto che il presidente della Confederazione fosse contemporaneamente a capo del Dipartimento politico<sup>14</sup>. L'abbinamento presidenza - Dipartimento politico era stata già nel 19° secolo una questione controversa che tornava regolarmente a accendere gli animi, e continuò ad essere controversa anche dopo la presentazione del rapporto. Già nel messaggio del 13 marzo 1913 relativo alla legge sull'organizzazione dell'Amministrazione il Consiglio federale mutò però il suo atteggiamento, in seguito all'elezione di due nuovi membri, e si esprime a favore dell'eliminazione di quest'abbinamento<sup>15</sup>.

In quel messaggio il Consiglio federale spiegava che una nuova organizzazione dell'Amministrazione era necessaria per sgravare il Consiglio federale e i suoi membri, liberarli da una molteplicità di piccoli dettagli di cui dovevano occuparsi<sup>16</sup>. Il messaggio trattava in modo dettagliato anche la questione dell'opportunità di aumentare il numero dei consiglieri federali da sette a nove, creando contemporaneamente un dipartimento presidenziale. Quest'idea, che nei suoi tratti fondamentali sa-

<sup>13</sup> BBl 1912 IV 61 seg.

<sup>14</sup> BBl 1912 IV 71 segg.

<sup>15</sup> BBl 1913 II 2

<sup>16</sup> BBl 1913 II 19

rebbe divenuta attuale in seguito (cfr. p. es. il modello B del rapporto intermedio «Eichenberger», n. 1.5.3.1<sup>17</sup>), era stata respinta dal Consiglio federale dopo un esame approfondito<sup>18</sup>. La legge del 1914 sull'organizzazione dell'Amministrazione ha pertanto comportato in prima linea modifiche organizzative della struttura amministrativa, ma ha portato con sé anche una riforma del Governo: la relazione tra il Dipartimento politico e la presidenza della Confederazione fu soppressa e la Cancelleria federale promossa a Stato maggiore del Governo.

Questa breve retrospettiva mostra come sia la riforma dell'Amministrazione sia quella del Governo siano state già in passato oggetto di dibattiti politici, anche se già agli inizi dello Stato federale i due settori da sottoporre a una riforma non potevano essere considerati separatamente. Inoltre appare chiaro che alcune delle idee espresse recentemente in merito alla riforma della direzione dello Stato, quali ad esempio l'aumento del numero dei membri del Consiglio federale, l'istituzione di un dipartimento presidenziale o l'abbinamento della presidenza della Confederazione con il dipartimento competente per la politica estera, hanno radici storiche, risalenti al 19° secolo.

## **1.5.2 I lavori di riforma della metà del 20° secolo**

La legge federale del 26 marzo 1914 sull'organizzazione dell'Amministrazione federale è stata più volte sottoposta a revisione, principalmente al fine di modificare la ripartizione delle unità amministrative. A lunga scadenza questo modo di procedere, caratterizzato da un'enorme quantità di testi di legge, non appariva soddisfacente, anche perché non vi erano praticamente riforme del Governo stesso. Un'iniziativa popolare che proponeva l'elezione da parte del popolo di un Consiglio federale composto da 9 membri e che era caratterizzata da motivi prevalentemente politici fu respinta a larga maggioranza nel 1942, com'era già successo nel 1900. Alla fine degli anni Quaranta si discusse nuovamente in merito a un eventuale ampliamento del Consiglio federale. L'aspetto principale era una volta ancora lo sgravio del Collegio governativo. Sulla scorta di mandati formali gli ex consiglieri federali Stampfli nel 1948 e Rubattel nel 1961 procedettero a studi approfonditi in materia. Entrambi si dichiararono favorevoli a un aumento del numero dei consiglieri federali da sette a nove e rigettarono l'istituzione di segretari di Stato.

All'inizio degli anni Sessanta le Camere federali ripresero la questione di una riforma globale dell'intero sistema governativo. Alcuni interventi parlamentari chiedevano di esaminare un aumento del numero dei consiglieri federali nonché la creazione di un dipartimento presidenziale. Come già nel 19° secolo, si era dovuto constatare che una riorganizzazione limitata all'Amministrazione non era sufficiente, ma che per far fronte alle crescenti esigenze poste all'Esecutivo era necessaria anche una riforma del Governo. Il Consiglio federale accettò detti interventi e istituì una commissione d'esperti con a capo Otto Hongler, direttore dell'Ufficio centrale dell'organizzazione. Questa pubblicò nel 1967 un esteso rapporto nel quale si proponeva una soluzione in più tappe: accanto a migliorie da apportare rapidamente al modo di lavorare del Collegio e al sostegno garantito al presidente della Confederazione dalla

<sup>17</sup> FF 1992 II 901 segg.

<sup>18</sup> BB1 1913 II 12 segg.; cfr. n. 1.5.5

Cancelleria federale (1<sup>a</sup> tappa) era previsto di procedere alla necessaria riforma della struttura dell'Amministrazione per mezzo di una revisione totale della legge sull'organizzazione dell'Amministrazione (2<sup>a</sup> tappa). Infine avrebbero dovuto essere attuate le necessarie revisioni costituzionali (3<sup>a</sup> tappa). Il rapporto indicava espressamente le relazioni tra l'Esecutivo e il Parlamento e sottolineava che la 3<sup>a</sup> tappa doveva essere piuttosto una riforma della direzione dello Stato che non una riforma del Governo in senso stretto<sup>19</sup>.

Dalla metà del 20° secolo vi fu pertanto un ritorno delle idee espresse già nel corso del secolo precedente. Tra di esse vi sono la proposta di un aumento da sette a nove del numero dei consiglieri federali per sgravare il Consiglio federale e il suggerimento di una riforma globale, non limitata alla sola Amministrazione. Ci si rese sempre più conto del fatto che non era sufficiente modificare il Governo ma che i rapporti di quest'ultimo con gli altri organi di direzione dello Stato (p. es. il Parlamento) rendeva necessaria una riforma globale dell'insieme della direzione dello Stato. Inoltre fu chiesto di procedere in modo sistematico e di realizzare la riforma in più tappe. Già nel 1968 il Consiglio federale decise di dare seguito a questa raccomandazione proposta dal Rapporto «Hongler». Dopo aver realizzato una serie di misure urgenti (1<sup>a</sup> tappa)<sup>20</sup>, ai fini dell'attuazione della 2<sup>a</sup> tappa istituì una commissione d'esperti presieduta dal cancelliere della Confederazione Karl Huber. Di alcune delle sue proposte si tenne conto nell'ambito della revisione totale della legge del 19 settembre 1978 sull'organizzazione dell'Amministrazione. Questa fu sostituita nel 1997 da una nuova legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), che trattò parimenti in modo sistematico la tematica del lavoro governativo. Una prima versione della LOGA<sup>21</sup>, licenziata dal Parlamento il 6 ottobre 1995, fu respinta il 9 giugno 1996 in votazione popolare, dopo che il «Comitato contro il gonfiamento dell'Amministrazione federale con segretari di Stato superflui» aveva lanciato il referendum. Oggetto di critica fu soprattutto l'introduzione di fino a tre nuovi Segretari di Stato per dipartimento, che nella qualità di funzionari superiori avrebbero dovuto sgravare i capi dei dipartimenti<sup>22</sup>. Il 21 marzo 1997 il Parlamento licenziò il secondo progetto di LOGA, nel quale si rinunciava a quest'innovazione. Essa è entrata in vigore il 1° ottobre 1997<sup>23</sup>.

### **1.5.3                    Tappe della riforma della direzione dello Stato**

#### **1.5.3.1                Lavori di base del gruppo di lavoro «Strutture direzionali della Confederazione»**

In vista di un'eventuale adesione allo SEE, il Consiglio federale ha rinunciato in un primo tempo ad avviare modifiche istituzionali profonde<sup>24</sup>. Per preparare la riforma della direzione dello Stato ha però istituito già nel 1990 un gruppo consultivo, il gruppo di lavoro «Strutture direzionali della Confederazione» (GLSDC), sotto la direzione del professor Kurt Eichenberger, incaricandolo di verificare il sistema go-

<sup>19</sup> Rapporto «Hongler», p. 212 segg.

<sup>20</sup> Cfr. FF 1975 I 1441

<sup>21</sup> FF 1993 III 785

<sup>22</sup> Cfr. il messaggio in FF 1993 III 785, in particolare p. 863 segg.

<sup>23</sup> RS 172.010

<sup>24</sup> FF 1993 III 795

vernativo e le strutture direzionali della Confederazione e di presentare scenari di eventuali modifiche. Il 23 novembre 1991 il GLSDC ha presentato un rapporto intermedio<sup>25</sup>, che il Consiglio federale ha trasmesso, nell'ambito della presentazione dei rapporti, al Parlamento. Nel rapporto intermedio sono stati presentati cinque modelli:

- Il Modello A poggiava sull'idea di «Dipartimenti diretti da direttori di dipartimento»<sup>26</sup>. Il Governo avrebbe dovuto continuare a essere composto da solo sette consiglieri federali, ai quali sarebbe spettata la direzione politica dei loro rispettivi dipartimenti, mentre la direzione amministrativa sarebbe stata affidata a un direttore di dipartimento.
- Il Modello B riprendeva idee espresse già nel 19° secolo: l'idea di un «Aumento del numero dei consiglieri federali e un rafforzamento della presidenza»<sup>27</sup> nonché le proposte presentate nel 1995 nello studio del GLSDC di rafforzare la funzione di coordinamento del presidente della Confederazione, liberandolo dalla direzione di un dipartimento specializzato e istituendo un dipartimento presidenziale. Questo aumenterebbe a otto il numero di membri del Consiglio federale<sup>28</sup>.
- Modello C: In un altro modello il GLSDC ha proposto l'idea di «Gabinetto governativo e ministeri tecnici»<sup>29</sup>. Il Governo dovrebbe essere dotato di una struttura a due livelli: i membri del Consiglio federale si sarebbero occupati di questioni strategiche e politiche, i ministri di questioni operative e tattiche. Le questioni politiche sarebbero state trattate dal Collegio del Consiglio federale, gli affari privi di significato politico o strategico nel Gabinetto dei ministri. Con la spartizione del Governo questo modello si rifà al sistema della Costituzione della Repubblica elvetica del 12 aprile 1798<sup>30</sup>.
- Modelli D e E: con il «sistema governativo parlamentare»<sup>31</sup> e il «sistema governativo presidenziale»<sup>32</sup> sono stati infine presentati i due poli estremi di un'eventuale riforma.

Alla fine del 1994 si è aggiunta l'idea di un «modello misto», sviluppata dal GLSDC in un ulteriore Modello F (Governo collegiale concentrato, con un presidente a tempo pieno)<sup>33</sup>.

### **1.5.3.2                    Decisione del Consiglio federale in favore di un progetto in due fasi**

Nel 1992 il Consiglio federale ha deciso di attuare la riforma del Governo in due fasi. Una prima fase doveva realizzare quanto possibile a livello legislativo nell'ambito del vigente diritto costituzionale (Riforma del Governo e dell'Amministrazione,

25    FF 1992 II 880

26    Modello A; FF 1992 II 901 segg.

27    Modello B; FF 1992 II 904 segg.

28    Modello F; FF 1996 V 11 segg.

29    Modello C; FF 1992 II 908 segg.

30    Cfr. BB1 1909 IV 300

31    Modell D; FF 1992 II 912 segg.

32    Modell E; FF 1992 II 918 segg.

33    FF 1996 V 10

RGA). La seconda fase, che avrebbe interessato riforme più profonde e quindi anche il livello costituzionale, avrebbe dovuto essere avviata soltanto una volta in possesso delle esperienze fatte con la prima fase. Nel messaggio del Consiglio federale sul primo progetto LOGA<sup>34</sup>, che sarebbe stato in seguito respinto, erano stati schizzati possibili contorni di quest'ampia riforma. Dopo che nel marzo del 1997 il Parlamento ha promulgato il secondo progetto di LOGA e che questo è entrato in vigore il 1° ottobre 1997, il nostro Collegio ha però deciso, incitato tra l'altro da altri interventi parlamentari, di avviare senza indugio la seconda fase della riforma del Governo. La discussione fondamentale in merito a un vero e proprio cambio di sistema non doveva però essere ripresa. I modelli di sistema governativo parlamentare e di sistema governativo presidenziale erano stati esclusi dal nostro Collegio già nel 1993 nell'ambito del messaggio relativo alla LOGA. Il Modello A ha perso il suo significato con l'entrata in vigore della LOGA. Pertanto dei modelli di Governo rappresentati dal GLSDC rimanevano in discussione soltanto i modelli B (aumento del numero dei consiglieri federali e rafforzamento della presidenza), C (Governo a due livelli: Gabinetto del Consiglio federale e ministeri con settori di compiti) e F (Governo collegiale concentrato, con un presidente a tempo pieno), dei quali vi erano studi dettagliati del GLSDC del 25 febbraio 1996.

### **1.5.3.3 La riforma della direzione dello Stato quale ulteriore fase della riforma della Costituzione**

Già nel nostro messaggio del 20 ottobre 1993 relativo alla LOGA avevamo sottolineato di ritenere necessaria un'ampia riforma della direzione dello Stato<sup>35</sup>. Siccome ritenevamo particolarmente urgente procedere a una riforma dei diritti popolari e del settore della giustizia e lo stato dei lavori preliminari lo consentiva, avevamo integrato questi due settori da sottoporre a riforma già nel messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale<sup>36</sup>. Altri progetti di riforma nell'ambito della direzione dello Stato (riforma del Governo, riforma del Parlamento, rapporto tra Parlamento e Governo, perequazione finanziaria e riforma del federalismo) avrebbero dovuto essere integrati nella riforma della Costituzione, concepita come «processo aperto», a seconda dell'urgenza e dello stato dei lavori.

Il 16 aprile 1997 abbiamo deciso, nell'ambito della riforma della Costituzione, di avviare i lavori in vista della riforma della direzione dello Stato. La riforma doveva comprendere le questioni relative all'organizzazione e alle procedure decisionali dell'Assemblea federale e del Consiglio federale, da disciplinare a livello costituzionale, nonché il rapporto tra Parlamento e Governo, segnatamente nei settori direzione politica, legislazione, politica estera, competenze finanziarie e alta sorveglianza.

34 FF 1993 III 785

35 FF 1993 III 826 segg.

36 FF 1997 I 26 segg.

#### **1.5.3.4 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» (97.409), del 19 marzo 1997, ha postulato, sotto forma di proposta generale, che nell'ambito della riforma costituzionale fosse riformata anche la direzione dello Stato<sup>37</sup>. La 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» (97.3029), del 3 marzo 1997, 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 «Gestione in circostanze particolari» (97.3385), del 29 maggio 1997, a elaborare una base legale che garantisca, in situazioni straordinarie, la gestione dell'informazione da parte del presidente della Confederazione. Il Consiglio nazionale voleva inoltre incaricare il Consiglio federale, mediante la mozione «Riforma del Governo entro la fine del 1998» (97.3188), del 20 giugno 1997, di presentare entro la fine del 1998 un progetto di riforma del Governo a livello costituzionale. Poiché il termine posto non poteva manifestamente essere osservato, la mozione è stata trasformata in un postulato dei due Consigli. Il Consiglio federale ha infine accolto il postulato Zbinden «Calo d'influenza della politica. Rapporto del Consiglio federale» (97.3113), del 29 marzo 1997. Questo 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 1966 era 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 nonché il rafforzamento della posizione del presidente della Confederazione. La mozione è stata trasformata in postulato.

Per quanto concerne la trattazione degli interventi parlamentari, cfr. numero 5.

#### **1.5.3.5 La procedura di consultazione relativa alla riforma della direzione dello Stato**

Nel novembre del 1998 abbiamo inviato in procedura di consultazione due varianti di riforma del sistema governativo:

- La *variante 1* rappresentava il concretamente del Modello F del GLSDC (Governo collegiale concentrato, con un presidente a tempo pieno)<sup>38</sup>: elemento principale era il rafforzamento della presidenza federale per mezzo dell'estensione a due anni della durata della carica di presidente, l'istitu-

<sup>37</sup> Conformemente alla decisione del Consiglio degli Stati del 16 giugno 2000, il termine assegnato per l'elaborazione di un disegno è stato prorogato fino alla sessione estiva 2002.

<sup>38</sup> Cfr. n. 1.5.3.1

zione di un dipartimento presidenziale con il contemporaneo sgravio dalla direzione di un dipartimento specializzato nonché l'iscrizione a livello costituzionale dei compiti presidenziali. In discussione era stato posto anche l'aumento di una o due unità del numero dei consiglieri federali.

- La *variante 2* si ispirava al Modello C del GLSDC (Governo a due livelli)<sup>39</sup>: il Governo collegiale doveva essere rafforzato mediante l'introduzione di un Governo a due livelli. La direzione amministrativa diretta doveva essere parzialmente affidata, in settori di compiti definiti, a ministri del secondo livello governativo. A differenza del Modello C del GLSDC, che prevedeva anche un gabinetto amministrativo a livello ministeriale, i ministri non dovevano qui più costituire un livello operativo (autonomo) con competenze comuni. Come possibilità era stata prevista anche una riduzione del Collegio governativo a cinque membri.

I pareri dei partecipanti alla procedura di consultazione sono stati piuttosto favorevoli alla variante 2. La variante 1 era sostenuta da sette Cantoni (BE, FR, GE, GR, SZ, VS, ZH), due partiti (Verdi, DS), tre organizzazioni (Vorort, SBV, Fédération romande des syndicats patronaux) nonché da una persona che non era stata interpellata ufficialmente. Vi è stato però un equilibrio tra i fautori e i contrari all'aumento del numero dei consiglieri federali. A favore della variante 2 si sono espressi undici Cantoni (AG, BL, BS, GL, JU, LU, SG, SH, UR, VD, ZG), tre partiti (PPD, PLS, PSS) e cinque organizzazioni. Il consenso più ampio l'ha ottenuto il mantenimento di un Consiglio federale con sette membri; qualcuno si è però espresso anche a favore di una riduzione del Consiglio federale a cinque membri. Un Cantone (NE), un partito (PLR) e un'organizzazione (Unione padronale svizzera) hanno chiesto una combinazione delle due varianti, un altro Cantone (FR) l'ha definita degna d'esame. Due Cantoni (SO, TG), due partiti (AdI, UDC), un'organizzazione nonché un privato hanno respinto fermamente entrambe le varianti.

Anche se una riforma globale della direzione dello Stato dovrebbe includere anche una riforma del Parlamento e dei rapporti tra Legislativo e Esecutivo, il Consiglio federale aveva rinunciato a integrare nella procedura di consultazione relativa alla riforma della direzione dello Stato proposte di riforme strutturali vere e proprie nell'ambito del Parlamento. L'Assemblea federale aveva infatti ripreso in ampia misura, nell'ambito della revisione della Costituzione federale, riforme che secondo il Consiglio federale avrebbero dovuto essere integrate in un progetto separato di riforma della direzione dello Stato. Altre riforme saranno inoltre attuate nell'ambito della revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli, la nuova legge sul Parlamento. Di questo progetto è responsabile l'Assemblea federale. Anche la risoluzione, il nuovo strumento parlamentare che il Consiglio federale ha proposto nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo nel testo mandato in procedura di consultazione, ha perso la sua autonomia con la nuova disposizione relativa ai mandati al Consiglio federale (art. 171 Cost.) contenuta nella nuova Costituzione federale. Il nostro Collegio reputa pertanto che la riforma del Governo ha la precedenza. Per i futuri lavori nell'ambito della riforma della direzione dello Stato ha pertanto rinunciato a un abbinamento con riforme strutturali nell'ambito del Parlamento. Per far avanzare davvero la riforma del Governo voleva concentrarsi su di essa e fissarsi su un modello di Governo ben definito.

<sup>39</sup> Cfr. n. 153.1

### 1.5.3.6

### Decisione di principio del Consiglio federale: abbandono della variante 1, affinamento della variante 2

Diverse modifiche discusse, in parte già molto tempo fa, in relazione con una riforma dell'organo governativo, sono state respinte perché metterebbero in pericolo valori e conquiste del sistema odierno:

- Un *rafforzamento della presidenza* (p. es. prorogando a due anni la durata del mandato) pregiudicherebbe la ripartizione equilibrata del potere tra tutti i membri del Consiglio federale e inoltre singoli consiglieri federali apparirebbero molto di più nei media e agli occhi dell'opinione pubblica. La personalità del presidente rischierebbe di prendere il sopravvento sulla percezione del Consiglio federale come un tutt'uno. Questo potrebbe pregiudicare il principio della parità in seno al Consiglio federale, l'identificazione degli Svizzeri con il Consiglio federale quale simbolo dell'unità e della capacità d'azione del nostro Paese. Già nel 1893 il consigliere federale Numa Droz aveva proposto di istituire un dipartimento presidenziale per rafforzare il Consiglio federale. In quell'occasione come anche nel 1909 il Consiglio federale si era dichiarato contrario a questa proposta, argomentando, nel 1909, che essere a capo di un dipartimento presidenziale, politicamente meno importante, non corrisponde alla dignità e alla posizione del presidente della Confederazione<sup>40</sup>. Nel messaggio del 1913 all'attenzione dell'Assemblea federale relativo all'organizzazione dell'Amministrazione federale, il Governo rese inoltre attenti sul dilemma che si pone inevitabilmente quando si tratta la questione del rafforzamento della presidenza federale: Se il titolare si limitasse essenzialmente a svolgere le sue funzioni presidenziali, la sua posizione avrebbe un carattere puramente rappresentativo, non gli procurerebbe grande soddisfazione né incontrerebbe molta simpatia tra il popolo; se invece il titolare della presidenza si sforzasse di essere il collaboratore dei suoi colleghi e di esercitare un controllo serio, la sua attività sarebbe fonte di difficoltà e di conflitti<sup>41</sup>.
- Un aumento del *numero dei membri del Governo federale* renderebbe più difficile il funzionamento del principio collegiale<sup>42</sup>. L'idea di un aumento del numero dei membri da sette a nove è stata respinta dal Consiglio federale sin dall'inizio. Nel messaggio del 1894 relativo all'organizzazione e agli affari del Consiglio federale aveva espresso il timore che al momento dell'occupazione dei nuovi seggi si sarebbero verificati gravi contrasti per quanto concerne la rappresentanza delle minoranze linguistiche e politiche. Nel Collegio ampliato si potrebbero inoltre formare facilmente dei gruppi, il che danneggerebbe la comprensione in seno al Consiglio federale e di conseguenza anche la sua posizione<sup>43</sup>. Questi argomenti si ritrovano anche nel rapporto del Consiglio federale del 1909, all'attenzione dell'Assemblea federale, relativo alla riorganizzazione del Dipartimento politico<sup>44</sup>. Il testo

<sup>40</sup> Rapporto del 1909 del Consiglio federale all'attenzione dell'Assemblea federale relativo alla riorganizzazione del Dipartimento politico, BBI 1909 IV 299

<sup>41</sup> BBI 1913 II 12

<sup>42</sup> Cfr. n. 1.4.3

<sup>43</sup> BBI 1894 II 790

<sup>44</sup> BBI 1909 IV 301 segg.

dell'11 novembre 1998 relativo alla riforma della direzione dello Stato inviato in procedura di consultazione nell'ambito della variante 1 (Rafforzamento della presidenza federale) conteneva anche l'opzione di aumentare a otto o a nove il numero dei membri del Consiglio federale. Le reazioni furono però molto controverse. Gli oppositori argomentarono che un aumento del numero dei consiglieri federali avrebbe portato a una suddivisione ancora maggiore in dipartimenti e che il principio collegiale ne sarebbe stato pregiudicato.

- *Un'elezione del Consiglio federale da parte del popolo* non consentirebbe più di tener conto in modo adeguato dei diversi criteri concernenti la rappresentanza (in particolare l'appartenenza a un partito, la lingua, le diverse regioni linguistiche, la religione e il sesso). Anche se la rappresentanza linguistica delle regioni francofone e italofone potesse essere garantita per mezzo di regole ben definite, sarebbe alquanto improbabile poter tener conto di tutte le esigenze determinanti ai fini dell'elezione. E ancora più importante: la posizione del Consiglio federale in quanto autorità collegiale sarebbe pregiudicata poiché i consiglieri federali dovrebbero, verso la fine di ogni periodo di legislatura, presentarsi singolarmente per l'elezione e render conto di quanto fatto nella loro qualità di capi di dipartimento. È vero che anche i Cantoni sono retti secondo il principio collegiale nonostante i loro rappresentanti siano eletti dal popolo. Essi non presentano però una diversità tanto grande come quella della Svizzera come insieme. A livello federale l'attenzione dei media è inoltre molto maggiore. I media concentrano spesso la loro attenzione su determinate persone e rappresentano pertanto una forza contraria al principio collegiale.

La decisione di lasciar cadere queste proposte è stata presa dal Consiglio federale dopo aver valutato i risultati della procedura di consultazione relativa alla riforma della direzione dello Stato, nell'agosto del 1999. I susseguenti lavori di riforma avvennero sulla scorta della variante <sup>245</sup>, in accordo con i pareri espressi in precedenza dal Consiglio federale in merito a questo tema.

La variante 2 non esclude che nell'ambito del diritto vigente vengano prese misure pratiche che permettano al presidente della Confederazione di adempiere con efficacia la sua funzione. Con il Governo a due cerchi le pretese di coordinamento tra i membri del Governo nonché tra Governo e Amministrazione aumenteranno. Questo significa che il presidente come anche il cancelliere della Confederazione saranno sollecitati ulteriormente.

#### **1.5.4                    Concretamento del modello a due cerchi**

Decidendo in favore della variante <sup>246</sup> abbiamo dato avvio ai lavori di concretamento. Nell'ottobre del 1999 abbiamo istituito il Comitato «Riforma della direzione dello Stato», composto dalla consigliera federale Ruth Metzler-Arnold (presidenza), dalla consigliera federale Ruth Dreifuss, dal consigliere federale Pascal Couchepin e dalla cancelliera della Confederazione Annemarie Huber-Hotz. Il Comitato era af-

<sup>45</sup> Cfr. n. 1.5.3.5

<sup>46</sup> Cfr. n. 1.5.3.5

fiancato da un gruppo di lavoro interdipartimentale (GL Riforma della direzione dello Stato), che ha effettuato i necessari lavori preliminari. A partire dal maggio del 2000 si sono avuti, a tappe, importanti concretamenti. Innanzitutto sono stati formulati gli obiettivi principali: limitazione del numero complessivo dei membri del Governo, abbinamento del mandato del ministro delegato al corrispondente capo del dipartimento, legittimazione democratica dei ministri delegati per mezzo della conferma parlamentare. In una seconda fase si è precisata la posizione dei ministri delegati. Essi hanno una corresponsabilità nei settori di attività a loro affidati, il che risulta in primo luogo dal loro diritto autonomo di proposta nell'ambito dei loro affari e dalla rappresentanza dei loro affari in Consiglio federale con voto consultivo. Al posto del termine «Governo a due livelli», che si sarebbe riferito ai rapporti gerarchici, si è scelto il termine «Governo a due cerchi», che illustra in modo più preciso le interazioni tra il Consiglio federale, cui spetta la responsabilità complessiva, e i ministri delegati, che hanno una corresponsabilità. In questo modo si vuole chiarire che i nuovi membri del Governo dispongono, a differenza dei Segretari di Stato del nuovo tipo rifiutati nella votazione popolare del 9 giugno 1996, di uno statuto politico. Il nostro Collegio ha deciso inoltre che ai ministri delegati vengano affidati settori fissi di attività, di norma per la durata di una legislatura. Questa è un'ulteriore, importante differenza rispetto a quanto previsto dal progetto LOGA, che era stato respinto e nel quale le funzioni e i compiti dei Segretari di Stato erano descritti in maniera più aperta<sup>47</sup>, fatto percepito presumibilmente come una lacuna dai votanti. In una terza fase si sono infine verificati gli effetti di queste innovazioni sulle strutture esistenti. Il nostro Collegio si è ad esempio detto favorevole a un mantenimento dell'attuale infrastruttura dei dipartimenti e degli uffici anche con l'introduzione del Governo a due cerchi.

### **1.5.5 Risultato: passaggio progressivo dai cinque modelli iniziali al modello del Governo a due cerchi con ministri delegati**

Le discussioni relative a una riforma della direzione dello Stato hanno accompagnato lo Stato federale svizzero sin dalla sua fondazione. Molte delle idee espresse già nel 19° secolo sono state ridiscusse nel corso del 20° secolo. Mentre nel rapporto «Hongler», risalente agli anni Sessanta, era stata proposta una realizzazione progressiva del progetto di riforma ed era pertanto stata creata la base per le fasi ulteriori, il GLSDC ha canalizzato le diverse idee di riforma del Governo e ha proposto cinque modelli (e più tardi anche un modello misto). Sulla scorta di questi lavori preliminari il nostro Collegio ha inviato due varianti in procedura di consultazione e, in base ai risultati della stessa, ha optato per la possibilità di creare ministeri con settori di attività definiti. Nella fase di concretamento si è delineato a poco a poco il modello con i «ministri delegati». Questa concezione è il risultato di una riforma della direzione dello Stato equilibrata, che tiene conto delle particolarità statali e istituzionali della Svizzera e segnatamente del principio della collegialità.

## **1.6 Breve rassegna di alcuni sistemi di Governo esteri**

### **1.6.1 Le differenze rispetto all'attuale sistema svizzero**

#### **1.6.1.1 Otto Stati come base per il confronto**

Oggetto del confronto effettuato dal profilo del diritto e delle scienze politiche sono stati l'Austria, il Belgio, la Francia, la Germania, l'Italia, i Paesi Bassi, la Repubblica Ceca e il Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord (Regno Unito). Per quanto concerne la Repubblica Ceca, l'esame si è tuttavia limitato agli aspetti giuridici, a causa della mancanza di una corrispondente letteratura<sup>48</sup>.

#### **1.6.1.2 Governi e sistema politico**

Dalla metà degli anni Settanta tutti i Paesi dell'Europa occidentale sono diretti da Governi che si fondano sui principi liberaldemocratici. Ad eccezione della Svizzera, tutti gli Stati dell'Europa occidentale hanno istituito sistemi parlamentari di Governo, con un Gabinetto che dipende da una maggioranza parlamentare<sup>49</sup>. Il sistema governativo svizzero costituisce un caso a parte, che a causa del fatto di non poter essere comparato spesso non viene espressamente trattato nelle opere specializzate di scienze politiche. La Svizzera costituisce un caso a parte certamente anche perché il Governo è inserito nel sistema politico in modo diverso rispetto agli altri Paesi esaminati:

- Nessun altro Stato fa un uso altrettanto esteso degli strumenti della *democrazia diretta*. Certo, la Francia e l'Austria prevedono i plebisciti, mentre in Italia si organizzano votazioni per referendum. Nessun altro Governo deve però orientare sistematicamente e continuamente i suoi programmi e i suoi progetti politici alla ricerca di un consenso che passi l'esame degli aventi diritto di voto (e, in parte, che ottengono la maggioranza dei Cantoni).
- Come l'Austria, il Belgio e la Germania, la Svizzera è uno *Stato federale*. Questo significa che il Governo centrale deve consultare i singoli Stati federati per tutte le questioni importanti. Anche in Italia le regioni hanno un certo grado (variabile) di autonomia. Nella maggior parte degli Stati esaminati i Governi centrali devono inoltre tener conto degli squilibri tra regione e regione (differenze tra Nord e Sud nel Regno Unito e in Italia, nuovi e vecchi Länder in Germania). Tuttavia, in nessun altro Paese il Governo è confrontato con un numero tanto elevato di piccoli Stati federati con ognuno un Governo proprio. L'elevato grado di decentralizzazione, fino al livello comunale, la spiccata eterogeneità linguistica, culturale e economica e la risultante, grande complessità del sistema politico, che in nessuno Stato sotto-

<sup>48</sup> Questo capitolo si basa su un confronto giuridico effettuato dall'Istituto svizzero di diritto comparato e da una valutazione delle esperienze effettuata dall'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo (Prof. U. Klöti e Dott. E. Rüegg). Cfr. in merito anche lo studio relativo alla Finlandia «A potential Governance Agenda for Finland» (Autori: Geert Bouckaert, Derry Ormond, Guy Peters; ED.: Ministry of Finance, Finland, 2000).

<sup>49</sup> Blondel, Jean and Müller-Rommel, Ferdinand (Ed.) (1997), *Cabinets in Western Europe*, Houndsmills et al., Macmillan.

posto al confronto sono raggiunti nemmeno lontanamente, costituiscono per la Svizzera esigenze molto elevate.

- Insieme all’Austria e ai Paesi Bassi, dagli anni Sessanta la Svizzera viene definita nella letteratura *democrazia del consenso*<sup>50</sup>. Mentre nei Paesi Bassi il fenomeno chiamato «Versäulung» è in parte diminuito e in Austria, con l’uscita dal Governo federale dei socialdemocratici, l’ordine fondato sulla coalizione dei due grandi partiti si è spezzato, la concordanza svizzera continua ad esistere grazie alla formula magica, vecchia di oltre quarant’anni. Gli obblighi imposti dal consenso da essa risultanti e i riguardi dei partiti gli uni verso gli altri costituiscono un’ulteriore peculiarità del sistema governativo svizzero.
- Ad eccezione della Repubblica Ceca, tutti i Paesi coinvolti nel confronto sono membri dell’*Unione europea*. Anche se questo fatto non ha causato modifiche fondamentali delle strutture dei singoli sistemi governativi<sup>51</sup>. I Governi degli Stati membri dell’UE hanno però delegato diversi compiti e competenze alle istanze di Bruxelles. In tal modo hanno potuto da un lato beneficiare di un certo sgravio, dall’altro però sono entrati in una rete politica e amministrativa sopranazionale piuttosto complessa. Quest’integrazione costringe di solito a semplificare e accorciare i processi decisionali all’interno del sistema governativo nazionale. A questa pressione il Consiglio federale è esposto solamente nei periodi di problemi bilaterali acuti<sup>52</sup>.

Per quanto concerne la democrazia diretta, il federalismo, la concordanza e il fatto di non essere membro dell’Unione europea, la Svizzera costituisce un caso a parte. Un confronto del suo sistema di Governo con quello di altri Stati ha pertanto dei limiti.

### 1.6.1.3 Il capo dello Stato

Un’ulteriore peculiarità della Svizzera concerne l’organizzazione della direzione dello Stato. Tutti gli Stati esaminati hanno, accanto al Governo, l’*istituzione speciale* del capo dello Stato. La sua carica è rivestita da un re o da una regina (Belgio, Paesi Bassi e Regno Unito) o da un presidente. Egli è nominato dalle Camere riunite nella Repubblica ceca, da un organo rappresentativo composto dai membri del Parlamento e da altri rappresentanti in Germania e in Italia, dal popolo in Francia e in Austria.

Il capo dello Stato adempie in primo luogo funzioni rappresentative e cerimoniali. In particolare rappresenta generalmente lo Stato nelle cerimonie ufficiali nei confronti dell’estero. Con questo tipo di politica simbolica egli fornisce un contributo importante alla formazione dell’identità e all’integrazione. Le dimensioni di questo con-

<sup>50</sup> Lijphart, Arend (1969), *Consociational Democracy*, in: *World Politics* 21 (2), p. 207-225, e Lijphart, Arend (1984), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. London, Yale University Press.

<sup>51</sup> Hanf, Kenneth and Soetendorp, Ben (Ed.) (1998), *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London, New York, Longman.

<sup>52</sup> Klöti, Ulrich and Von Dosenrode, Sören (1995), *Adaptation to European Integration: Changes in the Administration of Four Small States*. In: *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 54 (2), p. 273-281.

tributo dipendono tuttavia in ampia misura dall'autorità morale e dall'integrità della persona che riveste la carica.

Il capo dello Stato ha *competenze formali* più o meno ampie. Egli ha in ogni caso un ruolo politicamente importante nell'ambito della formazione del Governo: egli designa il primo ministro e lo incarica di formare il nuovo Governo; di norma spetta a lui anche nominare e destituire i ministri. Di fatto il capo dello Stato deve però attenersi a determinate convenzioni e tener conto dei rapporti di forza esistenti tra i partiti. Il potere vero e proprio è – ad eccezione della Francia – nelle mani del capo del Governo.

Il capo dello Stato assume particolare importanza nelle *situazioni straordinarie e nelle situazioni di crisi*. Grazie alla sua posizione elevata e si tiene fuori dai litigi della politica quotidiana, può agire come mediatore e garantire la continuità in dette situazioni. Il ruolo del capo dello Stato non può tuttavia essere suddiviso tra più persone e non può essere assunto soltanto parzialmente. La sua legittimazione è garantita soltanto se a lunga scadenza riesce a essere al di sopra delle cose.

La Svizzera non conosce l'istituzione, separata e più elevata rispetto al Governo, del capo dello Stato. Il Consiglio federale riunisce in sé la funzione di capo dello Stato e quella del Governo. Il presidente della Confederazione è, rispetto agli altri membri del Consiglio federale, *primus inter pares*. La sua funzione è confrontabile soltanto a grandi linee con quella dei capi di Stato dei Paesi sottoposti all'esame.

#### **1.6.1.4 Accordi di coalizione**

Ad eccezione del Regno Unito, tutti gli Stati sottoposti all'esame sono governati da coalizioni di due o più partiti. Da questo profilo la Svizzera non costituisce un caso a sé. Le coalizioni degli altri Stati sono però fondate su accordi più o meno dettagliati e vincolanti, nei quali sono fissate le grandi linee della politica. Il Consiglio federale svizzero decide in merito alle «Linee direttrici della politica di Governo» soltanto dopo essere stato eletto e senza consultare in modo approfondito i partiti rappresentati in Governo. Lo sviluppo delle strategie e la fissazione delle grandi linee della politica di Governo avvengono pertanto in modo totalmente diverso negli altri Paesi, e le coalizioni hanno un altro significato.

#### **1.6.1.5 Dimensioni dei Governi**

I Governi dei Paesi sottoposti al confronto hanno tutti *dimensioni più ampie* rispetto al Consiglio federale svizzero. Anche nei Paesi più piccoli gli organi di Governo contano un numero maggiore di membri. In Belgio la Costituzione stabilisce che il Consiglio dei ministri può contare al massimo 15 membri. In Austria il Governo federale è composto da 15 ministri e da una mezza dozzina al massimo di Segretari di Stato. Nei Paesi Bassi il Governo ha più o meno le stesse dimensioni. Negli Stati di grandi dimensioni (Regno Unito, Germania, Francia, Italia) vi sono sempre stati almeno 15 ministri, di norma addirittura da 20 a 40 ministri. Oltre ad essi vi è un numero più o meno grande di Segretari di Stato; in Italia il loro numero supera abbondantemente la cinquantina. Anche nel Regno Unito fino a un terzo dei rappresentanti del partito di maggioranza può esercitare funzioni governative nella Camera bassa.

Siccome non è fissato giuridicamente in modo univoco in nessun posto, il numero complessivo dei ministri e dei Segretari di Stato può *variare fortemente* da Governo a Governo. Negli anni Novanta vi è stata una debole tendenza, non ancora confermata ovunque, alla riduzione del numero dei membri del Governo. Questa tendenza verso Governi «più snelli» non ha però portato in nessun Paese a un avvicinamento seppur lieve alla situazione svizzera. Ovunque l'onere dei compiti governativi è suddiviso tra un numero chiaramente maggiore di persone. Sembra che nessun Paese possa essere in grado di funzionare con un numero nettamente inferiore alle 20 persone tra il cerchio interno e quello esterno.

### 1.6.1.6 Livelli gerarchici

Tutti i Governi degli Stati sottoposti al confronto conoscono una struttura gerarchica. Ovunque vi sono almeno *tre livelli*: il capo del Governo, i ministri e i Segretari di Stato.

#### *Il capo del Governo*

Alla testa dell'Esecutivo vi è un *capo di Governo* (primo ministro, presidente del Consiglio, cancelliere federale). In Francia il primo ministro deve spartire la sua influenza con il presidente. Soltanto durante i periodi di coabitazione egli ha una posizione forte come quella dei capi del Governo degli altri Stati. Questi hanno una posizione superiore dal profilo giuridico o da quello politico rispetto agli altri membri del Governo. Questa posizione particolare risulta innanzitutto dal fatto che nella maggior parte dei sistemi (eccezioni: Italia e Paesi Bassi) essi possono proporre o nominare gli altri ministri e, a determinate condizioni, anche destituirli. Essi hanno inoltre la presidenza del Consiglio dei ministri e delle principali delegazioni. In tal modo hanno un'influenza determinante o addirittura esclusiva sulla lista delle trattande (la Francia costituisce qui un'eccezione) e sono in grado di assumere compiti di coordinamento. Di norma per adempiere i loro compiti direttivi sono assistiti da uno Stato maggiore (Gabinetto, Cancelleria, Segretariato). Il capo del Governo presiede quasi sempre contemporaneamente anche il suo partito. In tal modo ha un'ulteriore legittimazione e autorità anche in seno al Governo. Indipendentemente dal fatto che disponga della competenza di determinare le linee direttrici (per es. in Germania) o che sia definito come *primus inter pares* di un Governo collettivo (per es. in Austria), il capo del Governo assume una posizione particolare, che lo contraddistingue dagli altri membri del Governo. A causa della crescente personalizzazione della politica soprattutto in tempo di elezioni, ma anche a causa del fatto che nell'epoca dei media sono molto più visibili, i capi di Governo hanno assunto un'importanza ancora maggiore se non altro agli occhi dell'opinione pubblica. Hanno di conseguenza anche la possibilità di usare il loro carisma per dare un'impronta personale al Governo. Si parla così sempre più spesso di un «government by prime-minister».

Diversi Governi conoscono inoltre l'istituzione del *vice capo del Governo*. Egli è il sostituto del capo del Governo in caso di necessità, ma non ha le sue stesse competenze. I vice capi del Governo hanno una posizione speciale nei Governi di coalizione in quanto capi del partito (o dei partiti) di coalizione più piccolo. Spesso sono a capo del Ministero degli esteri.

Una carica analoga a quella del capo del Governo degli Stati esaminati non è prevista nel sistema governativo svizzero.

### *I ministri*

Il *cerchio interno* del Governo è costituito in tutti i Paesi esaminati dai *ministri*. Il loro statuto è descritto in modo diverso in ogni Stato. Punto comune, il fatto che essi formano congiuntamente il rispettivo Governo in senso stretto (Consiglio dei ministri, Gabinetto). La loro posizione è più o meno forte. Nel Regno Unito il Primo ministro si limita a riassumere i risultati delle discussioni, e il relativo protocollo funge da decisione. In Francia i ministri hanno una posizione piuttosto debole a causa della posizione forte del Presidente. In Austria, al contrario, si decide in base al principio dell'unanimità, per cui ogni singolo membro dispone di un diritto di veto. Tutti i disciplinamenti formali sembrano invece andare verso lo sviluppo di procedure che consentano di trovare un consenso prima che un affare sia trattato nel plenum. A questo fine vi sono, a livello governativo, diverse commissioni. Nel Gabinetto vengono generalmente sanzionati soltanto i progetti per i quali grazie alle procedure preliminari e alle consultazioni si è giunti a un compromesso accettabile da tutti.

I ministri dirigono di solito, con responsabilità propria, un settore di attività (ministero, dipartimento, divisione, portafoglio). Essi sono responsabili della formulazione della politica come anche della sua esecuzione. In diversi Governi vi sono ministri «senza portafoglio», che vengono spesso impiegati per tener conto in giusta misura delle esigenze del sistema proporzionale, soprattutto nei Governi di coalizione. Per questo motivo viene loro affidato spesso un incarico speciale, generalmente limitato nel tempo. Pertanto la loro denominazione è spesso ingannevole. Nell'ambito del loro ambito, i ministri hanno competenze più o meno ampie. È presumibile che essi facciano un uso per quanto possibile ampio delle loro competenze, o addirittura che le sfruttino a pieno. In questo modo si rafforzano di solito i dipartimenti e si indebolisce il Gabinetto.

I diversi ministeri non hanno tutti lo stesso peso, per cui i ministri non hanno tutti la stessa influenza politica. I più importanti sono di solito il Ministero degli esteri e quello delle finanze. I capi dei partiti di coalizione più piccoli rivendicano pertanto spesso il diritto di dirigere questi ambiti tanto importanti.

Il doppio ruolo dei ministri in quanto membri del Governo e capi di un ministero è di massima paragonabile alla situazione svizzera. Si possono riscontrare dei parallelismi anche per quanto concerne la tendenza secondo la quale il compito dipartimentale e l'ottica ad essa orientata rischia di prevalere sui pareri del Governo in quanto insieme. I problemi del coordinamento delle politiche settoriali non sono pertanto limitati alla Svizzera.

### *I segretari di Stato*

Per quanto concerne il *cerchio esterno*, tutti gli Stati prevedono la possibilità di impiegare *segretari di Stato*. Questi non hanno diritto di voto nei Gabinetti, ma possono nella maggioranza dei casi prendere parte alle sedute, tuttavia di massima soltanto quando viene trattato un affare che rientra nel loro ambito di attività. I segretari di Stato sono «affiancati» ai ministri. Assumono solitamente la responsabilità per una parte del settore di competenza di un ministro (per es. la politica nei confronti dell'Europa nel Ministero degli esteri). In questo ambito sono competenti sia per la formulazione della politica sia per la sua esecuzione. Una suddivisione delle com-

petenze secondo l'ottica dell'economia aziendale, in base alla quale il ministro si occupa delle strategie e il segretario di Stato delle questioni operative, non è previsto in nessun sistema governativo. I segretari di Stato rappresentano il ministro nelle commissioni governative, in parte anche in Parlamento. Essi sono tenuti a rispettare le istruzioni impartite dal ministro.

I segretari di Stato non sono impiegati soltanto per sgravare i ministri. Nei Governi di coalizione le loro cariche possono essere create e occupate per rispondere alle esigenze di una giusta rappresentanza di tutti i partiti della coalizione di Governo in funzione del loro peso elettorale. In Belgio e in Austria fungono anche da «cani da guardia». In questi casi essi non appartengono al partito del ministro ma hanno l'incarico di osservarlo per conto dell'altro partito della coalizione. Il numero dei Segretari di Stato varia tra una mezza dozzina (Austria) e oltre 50 (Italia).

Globalmente si può constatare che il cerchio esterno del Governo può servire molteplici obiettivi, che di solito non sono definiti con precisione e che possono cambiare con l'andare del tempo e a seconda delle esigenze della coalizione. Se si paragonano i Segretari di Stato esteri con quelli proposti con la revisione della LOGA, respinta nel 1996, appaiono chiare le differenze per quanto concerne la posizione e la funzione.

#### *Altre differenziazioni e altri livelli*

Per quanto concerne il livello dei *ministri*, in due dei Paesi esaminati vi sono un Gabinetto ristretto e uno allargato. In Belgio il Gabinetto ristretto è composto dal Primo ministro e dai Vice Primi ministri degli altri partiti della coalizione (a seconda della coalizione, da 3 a 5 persone). Insieme ai ministri (ca. 10-12 persone) formano il Gabinetto (al massimo 15 persone). In Italia, che si contraddistingue per un numero piuttosto elevato di ministri, negli anni Ottanta è stato introdotto per la prima volta un Gabinetto interno informale, composto dai capi dei partiti di coalizione ovvero dai ministri principali di detti partiti, i cui presidenti non erano rappresentati nel Governo.

In Francia e nel Regno Unito accanto ai citati tre livelli ne sono previsti ancora *altri* all'interno del Governo. In Francia tra i ministri e i Segretari di Stato vi è l'istituzione dei ministri delegati (*ministres délégués*). Contando anche il presidente, vi sono pertanto cinque livelli gerarchici. A Londra, accanto alla gerarchia classica a tre livelli, vi sono ancora sette posti storici di ministri, i cosiddetti «law officers»

Come tendenza generale si può constatare come nei Paesi di grandi dimensioni i Governi siano gerarchicamente molto differenziati.

## **1.6.2 Apprezzamento politico dei sistemi governativi**

### **1.6.2.1 Processi decisionali polimorfi**

I processi decisionali all'interno del Governo sono estremamente polimorfi. Le regole e gli usi che determinano chi, quando e in che misura partecipa a quali decisioni e chi alla fine sanziona le decisioni si possono descrivere soltanto con difficoltà ed è difficile allestire una tipologia. Tuttavia, sulla scorta della valutazione delle esperienze, possiamo procedere, qui di seguito, a cinque generalizzazioni.

### **1.6.2.2 Il diritto riproduce soltanto in parte la realtà politica**

Le disposizioni costituzionali e le norme delle leggi fondamentali in materia di organizzazione costituiscono soltanto una traccia per il processo decisionale in seno all'Esecutivo. All'interno di questo ambito, spesso molto ampio, i Governi e in particolare i capi di Governo hanno un margine di manovra molto esteso per quanto concerne l'organizzazione dei processi. Questi margini di manovra vengono anche sfruttati. In Svizzera la densità normativa nel settore dell'organizzazione è maggiore che nei Paesi sottoposti al confronto.

### **1.6.2.3 Le costellazioni dei partiti influenzano i processi decisionali**

A seconda delle costellazioni di potere risultanti dalle elezioni, i processi decisionali e la posizione relativa degli attori coinvolti possono assumere forme molto diverse. In Austria il cancelliere ha ad esempio una posizione più forte nei Governi a partito unico che non nei Governi di coalizione. Nel Regno Unito l'importanza delle sedute di Gabinetto dipende fortemente dalle dimensioni della maggioranza sulla quale può poggiare il partito di Governo, nonché dallo stile di governare del Primo ministro. In Francia, in situazione di coabitazione, tutto avviene in modo completamente diverso dal caso normale previsto dalla Costituzione: il presidente può addirittura rinunciare alla presidenza del Consiglio dei ministri. Le regole orientate eccessivamente a una situazione determinata, ad esempio alla formula magica esistente attualmente, potrebbero non rivelarsi valide nel tempo.

### **1.6.2.4 Le decisioni vengono preparate ai livelli inferiori e nell'ambito delle procedure di consultazione**

Per quanto concerne il coordinamento per le questioni specialistiche, in tutti gli Stati esaminati si sono sviluppati meccanismi differenziati di consultazione tra ministeri, dipartimenti, sezioni, ecc. Le forme della consultazione possono essere diverse: pareri scritti, conferenze, consultazioni formali o informali, in seno all'Amministrazione e negli ambienti politici, concertazione permanente o ad hoc. Nelle fasi iniziali del processo decisionale gli organi amministrativi si consultano tra di loro. I Segretari di Stato e i ministri optano per soluzioni che hanno già ottenuto un consenso a livello amministrativo. Delega e preparazione delle decisioni ai livelli inferiori costituiscono pertanto uno sgravio efficace del Governo.

### **1.6.2.5 I vertici del Governo decidono in situazioni di crisi o in caso di controversie tra i partiti**

Evidentemente non tutte le questioni possono trovare una risposta che raggiungerà il consenso ai livelli inferiori. Nelle situazioni di crisi non c'è nemmeno il tempo per questo. Il capo del Governo, il Gabinetto e i ministri devono però intervenire nelle decisioni soprattutto laddove controversie tra i partiti non hanno portato a un consenso nella politica quotidiana dell'Amministrazione di linea o negli Stati maggiori.

Nei Governi di coalizione in questi casi gli accordi presi devono spesso essere ridefiniti direttamente con le direzioni dei partiti. È molto difficile stabilire in anticipo le questioni che sono tanto importanti da essere soggette a questa procedura. Nel caso di questioni controverse non si tratta sempre di orientamenti strategici di grande portata. Piuttosto sono i punti definiti preliminarmente come dettagli (ad esempio una piccola posizione del bilancio) che possono dare avvio a una crisi di Governo. È praticamente impossibile definire con regole astratte che cos'è importante e che cosa non lo è dal profilo politico.

### **1.6.2.6 I Governi tra la politica di tutti i giorni e la formulazione delle strategie**

L'esperienza mostra che la politica di tutti i giorni distoglie spesso l'attenzione dagli obiettivi a lunga scadenza. La parte principale del lavoro governativo consiste ovunque nel riconoscere i problemi e nello sviluppare soluzioni corrispondenti. E il processo avviene di massima – come descritto sopra – dal basso verso l'alto. La politica governativa raggiunge dimensioni strategiche di ampia portata praticamente soltanto in occasione di grandi svolte, quali ad esempio la fine dell'era Kreisky in Austria, la prima coabitazione in Francia, il «Tatcherismo» in Gran Bretagna, il crollo del sistema partitico sotto la direzione della Democrazia Cristiana in Italia, il passaggio allo Stato federale in Belgio o la riunificazione in Germania. Nessun Governo può tuttavia evitare a lunga scadenza di fissare opzioni strategiche.

### **1.6.3 Conclusioni**

Il confronto tra Stati effettuato dal profilo giuridico e delle scienze politiche mostra che la Svizzera dispone di un sistema governativo che si differenzia in alcuni punti essenziali dai sistemi dei Paesi esaminati. Al contrario di altri Paesi, la Svizzera non ha un capo di Stato separato dal Governo. E il potere non è concentrato nelle mani di un capo del Governo che può poggiarsi su un partito forte. Nell'ambito della riforma della direzione dello Stato si è rinunciato coscientemente a seguire l'opzione di un ampio rafforzamento delle funzioni presidenziali poiché questo comporterebbe enormi problemi a causa della diversità che contraddistingue il nostro Paese.

Il confronto con altri Stati mostra però anche che la soluzione di un Governo a due cerchi scelta con la riforma della direzione dello Stato trova riscontro all'estero: tutti gli Stati esaminati suddividono i loro Governi in più cerchi. Con un minimo di 15 persone nel cerchio interno e in quello esterno essi dispongono di una riserva di forze per i compiti spettanti al Governo di gran lunga superiore a quella del nostro Paese.

## 2

## Parte speciale

### 2.1

### Commento delle singole disposizioni

#### 2.1.1

#### Iscrizione del Governo a due cerchi nella Costituzione federale (art. 174 cpv. 2 e 3 Cost.)

In merito alla questione della necessità di una revisione della Costituzione federale, cfr. numero 7.3.

La Costituzione federale disciplina nel titolo quinto sulle autorità federali, al capitolo 3, l'organizzazione, la procedura e le competenze del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Nell'articolo 174 Cost. il Consiglio federale è definito come suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione. Con la riforma del Governo occorre aggiungere a questa disposizione un capoverso che accorda al Consiglio federale la competenza di affidare una parte dei compiti di Governo a ministri delegati. L'impiego di ministri delegati non è inteso a rafforzare il sistema dipartimentale, bensì a permettere ai membri del Consiglio federale di esercitare meglio la loro responsabilità globale superiore e a dirigere concentrandosi su una visione globale.

L'affidamento da parte del Consiglio federale di compiti *di Governo* ai ministri delegati (art. 174 cpv. 2) chiarisce il fatto che queste persone non sono membri dell'Amministrazione federale incaricati di compiti speciali, bensì membri del Governo. Si distinguono così chiaramente dai funzionari con i compiti dirigenziali più elevati, quali ad esempio i segretari di Stato o i direttori di uffici.

La formulazione «*determinati* compiti di Governo» esprime che una delega completa dei compiti è esclusa. Si tratta piuttosto di assegnare ai ministri delegati un ambito di compiti esattamente definito e limitato. Lo scopo di questa disposizione consiste soprattutto nella possibilità per il Consiglio federale di concentrarsi maggiormente sulla direzione dello Stato nonché in una maggior flessibilità e competenza specialistica del Governo (cfr. anche n. 1.3).

Il Consiglio federale con le sue competenze decisionali esclusive rimane il nucleo del Governo. I ministri delegati dispongono di uno statuto governativo ma non di competenze decisionali (diritto di voto) in questioni di Governo poiché assumono una corresponsabilità politica soltanto nei loro settori di compiti, non però una responsabilità politica globale superiore. Insieme, Consiglio federale e ministri delegati formano il Governo federale (cpv. 3)

#### 2.1.2

#### Altre modifiche della Costituzione federale

##### *Immunità (art. 162 cpv. 1)*

La Costituzione federale disciplina nell'articolo 162 questioni relative all'immunità. I gruppi di persone che godono dell'immunità in rapporto a quanto da loro espresso nelle Camere e negli organi parlamentari sono esaustivamente elencate nel capoverso 1: rientrano in questa categoria i membri dell'Assemblea federale e del Consiglio federale, nonché il cancelliere della Confederazione. Senza dubbio, essendo membri del Governo, i ministri delegati sono pure magistrati anche se, a differenza delle persone enumerate in questa disposizione, non sono eletti dal Parlamento. Meritano la

stessa protezione per la loro attività di Governo e non sono protetti in modo adeguato soltanto a livello legislativo (protezione a cui autorizzerebbe l'art. 162 cpv. 2 Cost.), ma per ragioni di trasparenza sono inclusi nell'elenco a livello costituzionale.

*Nomina dei ministri delegati (art. 175 cpv. 4 e 5)*

*In merito al capoverso 4:* Organo di nomina è il Consiglio federale. La posizione destinata ai ministri delegati presuppone però uno stretto rapporto di fiducia tra il membro del Consiglio federale e il ministro che lo affianca. Detto rapporto è più facilmente garantito se i singoli membri del Consiglio federale possono proporre per la nomina persone adeguate. Il mandato di un ministro delegato, a causa del rapporto di fiducia, è collegato di fatto con la durata della carica del membro competente del Consiglio federale. Al Consiglio federale spetta non soltanto la designazione, bensì anche un'eventuale revoca. La nomina è effettuata di massima in seguito alle elezioni per il rinnovo generale del Consiglio federale per la durata di un periodo di legislatura, in caso di seggi vacanti durante una legislatura in corso per il resto di questo periodo. L'Assemblea federale conferma la nomina dei ministri delegati. Le conferme in seguito al rinnovo generale del Consiglio federale avvengono in blocco, in tutti gli altri casi singolarmente. La conferma conferisce ai ministri delegati una maggiore legittimazione democratica. Il contenuto materiale del previgente capoverso 4 è ripreso dal capoverso 5 (cfr. per il resto le spiegazioni nel n. 1.1.4).

*In merito al capoverso 5:* Le diverse regioni del Paese e regioni linguistiche devono essere prese equamente in considerazione nella composizione del Governo federale. Il capoverso 5 comprende perciò, oltre al Consiglio federale, anche i ministri delegati.

*Principio collegiale e divisione in dipartimenti (art. 177 cpv. 2)*

Il principio collegiale è mantenuto: il Consiglio federale continua a decidere in quanto collegio. La preparazione e l'esecuzione degli affari sono suddivisi come finora per dipartimenti fra i singoli membri del Governo ma ora anche fra i ministri delegati. Questa disposizione rende chiaro il fatto che ai nuovi membri del Governo vengono affidati determinati settori di attività. In questo ambito i ministri delegati si occupano in modo autonomo dei loro affari e hanno anche una competenza decisionale. Anche senza che essi vengano citati espressamente nell'articolo 177 capoverso 3, questa disposizione, che costituisce il fondamento costituzionale dell'articolo 47 LOGA, si applica anche ai ministri delegati.

*Posizione della Cancelleria federale (art. 179)*

La Cancelleria federale è lo stato maggiore del Governo federale, non soltanto del Consiglio federale. L'articolo 179 va adeguato per quanto concerne questo punto formale.

### 2.1.3

## Adeguamento della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)

La LOGA<sup>53</sup> contiene le basi organizzative del Governo e dell'Amministrazione e precisa lo statuto del Governo federale come organo di Stato in rapporto con le altre autorità federali. Essa definisce inoltre i compiti di Governo e altre funzioni governative (legislazione, direzione dell'Amministrazione, esecuzione dell'amministrazione della giustizia, informazione). Questa legge è perciò al centro della riforma del Governo dal punto di vista della tecnica legislativa. La sua struttura fondamentale non deve tuttavia essere modificata.

Al centro delle modifiche vi sono la definizione del Governo federale nonché la posizione e la funzione dei ministri delegati come organo di Governo (art. 1, 4, 18, 24a-g). Molti altri adeguamenti sono per contro piuttosto di natura formale: al posto dei membri del Consiglio federale in numerose disposizioni devono essere presi in considerazione tutti i membri del Governo e quindi anche i ministri delegati.

#### *Il Governo federale (art. 1)*

*Capoverso 1:* L'articolo 1 riprende gli articoli 174 e 175 capoverso 1 Cost. Fissa la posizione del Governo federale dal punto di vista del diritto costituzionale nell'assetto statale dei poteri e la sua composizione. Il capoverso 1 riassume in modo immutato dal punto di vista del contenuto i previgenti capoversi 1 e 2.

Il *capoverso 2* statuisce che ogni dipartimento deve disporre di un ministro delegato. I ministri delegati si occupano di compiti governativi. Il loro capitolato d'oneri è definito dal Consiglio federale (cfr. art. 24g cpv. 1).

*Capoverso 3:* Corrispondentemente al pensiero fondamentale della riforma, il Governo, costituito finora di sette consiglieri federali, è ampliato mediante i ministri delegati (per i motivi in favore di questo ampliamento, cfr. n. 1.3).

Secondo il *capoverso 4* il cancelliere della Confederazione assisterà non soltanto il Consiglio federale, bensì anche i ministri delegati. Le esigenze poste alla cancelleria federale aumenteranno con l'introduzione del Governo a due cerchi. Anche se il suo ruolo rimane di massima lo stesso, occorre aspettarsi esigenze crescenti soprattutto per quanto concerne il coordinamento interdipartimentale, l'informazione e la comunicazione nonché la gestione delle sedute del Governo. Il nostro Collegio ritiene che la Cancelleria federale è di massima in grado di far fronte al dispendio supplementare che si presenterà con le capacità in materia di personale e logistiche già disponibili attualmente. Non si impongono quindi trasformazioni organizzative e funzionali di una certa ampiezza.

#### *Responsabilità politica (art. 4)*

Il Consiglio federale come autorità collegiale continua ad assumere la responsabilità complessiva dell'adempimento delle funzioni governative. I ministri delegati assumono parimenti una responsabilità politica, essi si presentano come membri del Governo nei confronti dell'Assemblea federale e dell'opinione pubblica. I ministri delegati sono responsabili nei confronti del membro competente del Consiglio federale e, nell'ambito delle opzioni fissate dal Consiglio federale, nei confronti del Consi-

<sup>53</sup> Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010

glio federale come Collegio dell'adempimento dei compiti che sono stati assegnati loro affinché li svolgano in modo autonomo. Nei loro settori di compiti assumono una corresponsabilità politica.

#### *Informazione e relazioni pubbliche (spostamento dei previgenti art. 10, 10a e 11)*

L'introduzione dei ministri delegati comporta l'aggiunta, nella LOGA, di un capitolo a sé sul Governo federale. Siccome l'informazione e la comunicazione con l'opinione pubblica sono compiti anche dei ministri delegati e il portavoce del Governo parla sempre in nome del Governo federale, gli articoli 10, 10a e 11 sono stati spostati in questo nuovo capitolo come articoli 24c, 24d e 24e.

#### *Presidenza e partecipazione a sedute del Consiglio federale (art. 18 cpv. 1<sup>bis</sup>)*

I membri del Consiglio federale si riuniscono regolarmente in sedute del Consiglio federale. A queste sedute può partecipare un ministro delegato quando vengono trattati affari del suo settore di attività e il Consiglio federale ritiene opportuna una sua partecipazione. In questi casi i ministri delegati non hanno però né diritto di proposta né diritto di voto. Le decisioni vengono prese dal Consiglio federale in quanto collegio.

Siccome alle sedute del Consiglio federale possono partecipare singoli ministri delegati, il consigliere federale competente non ha bisogno di studiare in dettaglio tutti i dossier. Si può sfruttare la competenza specifica dei ministri delegati. Essi possono esprimere il loro parere in merito agli affari rientranti nel loro ambito di competenza in tutte le fasi della formazione delle opinioni del Consiglio federale da un'ottica politica e non tecnicoamministrativa e, inversamente, sono informati di prima mano di tutti gli argomenti dei membri del Consiglio federale. Essi offrono le loro conoscenze specifiche e sgravano il capo del loro dipartimento per quanto concerne la preparazione delle sedute. La Cancelleria federale, in collaborazione con la presidenza federale, garantisce dal canto suo una consulenza e una presa delle decisioni efficace e mirata.

Se gli affari lo esigono, i membri del Consiglio federale e i ministri delegati si riuniscono per le deliberazioni del Governo federale (cfr. in merito art. 24a).

#### *Nuovo capitolo: il Governo federale*

##### *Deliberazioni (art. 24a)*

Alle deliberazioni del Governo federale sono presenti entrambi i cerchi del Governo. La partecipazione dei ministri delegati è un importante fattore di legittimazione per il loro statuto governativo. Una questione centrale della riforma della direzione dello Stato è costituita pertanto dalle modalità della collaborazione dei ministri delegati alle sedute del Governo. Essi hanno voto consultivo e diritto di proposta per i loro affari.

Alle sedute del Consiglio federale partecipano di massima i ministri delegati che hanno un rapporto particolare con l'affare trattato (cfr. art. 18 cpv. 1<sup>bis</sup>). In caso di deliberazioni intersettoriali e di decisioni di principio, alle trattative devono invece poter partecipare tutti i ministri delegati. Su richiesta di un membro del Consiglio federale la seduta può essere tenuta o continuata in ogni momento anche senza ministri delegati. Come succede per le sedute del Consiglio federale, il cancelliere della

Confederazione prende sempre parte anche alle sedute del Governo federale e dispone di un diritto di proposta per gli affari della Cancelleria federale.

Gli affari all'ordine del giorno, che rappresentano la maggior parte delle deliberazioni del Governo, vanno trattati nel cerchio allargato (trattative del Governo federale). Il cerchio ristretto (sedute del Consiglio federale) deve invece essere riservato innanzitutto agli affari particolarmente delicati quali ad esempio votazioni o questioni per le quali è necessario un chiarimento della posizione del Consiglio federale (arbitraggio).

Il numero maggiore di membri del Governo non deve pregiudicare le dinamiche ormai provate delle sedute del Consiglio federale; la libera espressione delle opinioni da parte dei membri del Consiglio federale all'interno del Collegio in discussioni politicamente delicate o controverse deve essere garantita; ogni membro del Consiglio federale deve in ogni momento poter proporre una seduta del cerchio ristretto. Il principio della collegialità, come elemento centrale affermato del sistema svizzero di Governo, deve essere salvaguardato anche nell'ambito del Governo a due cerchi.

D'altra parte occorre considerare che il Governo a due cerchi richiede una determinata apertura delle sedute del Consiglio federale e che l'ampliamento del Governo condurrà tendenzialmente non a un indebolimento bensì a un consolidamento del principio della collegialità in quanto il margine di manovra del Consiglio federale sarà esteso e quindi la direzione politica sarà rafforzata. La concezione del Governo a due cerchi non è in contraddizione neppure con la tendenza dell'economia privata di ridurre piuttosto le direzioni, poiché il Consiglio federale rimane l'unico organo decisionale (nessun diritto di voto per i ministri delegati). È importante il fatto che i ministri delegati siano persone di fiducia dei singoli membri del Consiglio federale, tenute alla lealtà non soltanto nei confronti del capo di dipartimento bensì anche del Consiglio federale come Collegio. Anch'essi sono legati alla riservatezza della seduta.

#### *Delegazioni (art. 24b)*

Ora il Consiglio federale può costituire delegazioni nelle quali sono rappresentati i ministri delegati. Evidentemente continua ad essere possibile anche costituire delegazioni composte esclusivamente da membri del Consiglio federale.

#### *Informazione e relazioni pubbliche (art. 24c-e)*

Cfr. il commento ai prevalenti articoli 10, 10a e 11.

#### *Nuovo capitolo: i ministri delegati*

Nel nuovo capitolo concernente i ministri delegati sono definite la loro nomina (art. 24f) e le loro funzioni (art. 24g).

#### *Nomina dei ministri delegati (art. 24f)*

Il Consiglio federale nomina i ministri delegati su proposta dei singoli membri del Consiglio federale (cpv. 1). Come persone di stretta fiducia dei capi di dipartimento i ministri delegati sono importanti interlocutori per le questioni relative alla direzione dei dipartimenti, per lo sviluppo della politica dipartimentale e per la preparazione degli affari del Consiglio federale. La loro nomina e la conferma della nomina da parte dell'Assemblea federale avvengono di massima dopo l'elezione dei consiglieri

federali per un periodo di carica di quattro anni. La nomina dei ministri delegati viene sottoposta in blocco all'Assemblea federale per conferma (cpv. 2). In caso di seggi vacanti durante il periodo di legislatura la nomina è effettuata per la durata rimanente del periodo. In questo caso l'Assemblea federale conferma la nomina individualmente. Una revoca anticipata avviene pure su proposta del membro competente del Consiglio federale da parte del Consiglio federale quale Collegio (cfr. cpv. 3).

Per la nomina dei ministri delegati è pertanto competente un'autorità diversa da quella competente per l'elezione del cancelliere della Confederazione (Assemblea federale, art. 168 cpv. 1 Cost.). A differenza della Cancelleria federale in quanto stato maggiore del Governo, il rapporto tra i membri del Consiglio federale e i loro ministri si contraddistingue per una fiducia particolare; presuppone pertanto una nomina da parte del Consiglio federale. Per questo motivo il periodo di carica termina quando il capo del Dipartimento cambia o dimissiona dal Consiglio federale (cpv. 4).

#### *Funzioni dei ministri delegati (art. 24g)*

*Capoverso 1:* Contemporaneamente alla nomina di un ministro delegato, il Consiglio federale stabilisce in un'ordinanza sull'organizzazione, su proposta del capo di dipartimento, i settori di attività affidati a un ministro delegato per un periodo di legislatura. Contemporaneamente possono venir descritte opzioni politiche che vincolano i ministri delegati all'attività governativa. Con l'attribuzione di mansioni fisse vengono inoltre create competenze trasparenti e responsabilità chiare. È pensabile anche attribuire a un ministro delegato compiti interdipartimentali in caso di bisogno comprovato. I ministri delegati dispongono, dell'ambito del loro settore di compiti, dell'autonomia adeguata per un membro del Governo.

*Capoverso 2:* I ministri delegati possono presentarsi in nome del Governo all'interno del Paese, per esempio nei confronti di Governi cantonali, e rappresentare il Governo all'estero. Sono anche interlocutori del pubblico.

#### *Direzione e principi di direzione (art. 35, 36 e 38)*

Nella definizione della direzione e dei principi di direzione vanno parimenti menzionati i ministri delegati come organi direttivi accanto al Consiglio federale.

*Articolo 35 capoverso 1:* Come membri del Governo i ministri delegati assumono funzioni di direzione nell'ambito dei loro settori di competenza. Dirigono l'Amministrazione federale insieme al Consiglio federale e ai capi di dipartimento competenti.

*Articolo 36 capoverso 1:* Nel rapporto tra il Consiglio federale e i capi di dipartimento da una parte e l'Amministrazione federale dall'altra sono applicabili i principi di direzione contenuti nell'articolo 36. I ministri delegati applicano gli stessi principi nella direzione delle unità amministrative che dipendono da loro.

*Articolo 38 capoverso 2:* Come mezzo di direzione i ministri delegati dispongono degli stessi strumenti di cui dispongono i capi di dipartimento, segnatamente un diritto illimitato di controllo e di dare istruzioni.

#### *Infrastruttura (art. 39 e 42 cpv. 5)*

La riforma della direzione dello Stato non deve comportare un potenziamento dell'Amministrazione. I ministri delegati non assumono compiti amministrativi ben-

sì governativi. Pertanto devono disporre di un'infrastruttura propria minima. Come i membri del Governo, devono poter designare collaboratori personali (art. 39). Per le prestazioni a loro necessarie sono a loro disposizione, come oggi, le segreterie generali (art. 42 cpv. 5). Possono inoltre rivolgersi agli uffici esistenti.

#### *Segretari di Stato (art. 46)*

L'introduzione dei ministri delegati rende inutile, di regola, la nomina di segretari di Stato per le relazioni con l'estero. Una nomina siffatta sarà ancora necessaria soltanto in casi speciali per una durata limitata. Occorre rinunciare a segretari di Stato che esercitano questa funzione in modo duraturo. Il campo di applicazione dell'articolo 46 viene pertanto definito in modo più ristretto.

#### *I ministri delegati come decisori (art. 47-50)*

I ministri delegati sono decisori. Affinché, come magistrati, possano prendere le necessarie decisioni nell'ambito delle loro attribuzioni, devono disporre delle necessarie competenze decisionali. Negli articoli 47-50 vengono proposti i necessari adeguamenti.

*Articolo 47:* A seconda dell'importanza di un affare, decide il Consiglio federale, un dipartimento, un gruppo, un ufficio o però, da ora in poi, un ministro delegato nel suo rispettivo ambito di competenza (cpv. 1). I dettagli vengono disciplinati a livello di ordinanza (cfr. cpv. 1<sup>bis</sup> e 2).

*Articolo 48 capoverso 1:* Il Consiglio federale può trasmettere competenze legislative non soltanto ai dipartimenti bensì, nell'ambito dei loro settori di competenza, anche ai ministri delegati. Questa parità di trattamento con i capi di dipartimento è la conseguenza dell'appartenenza dei ministri delegati al Governo federale.

*Articolo 49 capoverso 1 frase introduttiva:* Come i capi di dipartimento, anche i ministri delegati devono avere il diritto, nei loro settori di competenza, di autorizzare le persone di cui alle lettere a-c a firmare determinati affari in loro nome e su loro mandato.

*Articolo 50 capoverso 2:* Anche nei confronti dei Governi cantonali i ministri delegati fungono da membri del Governo. Per il loro rispettivo ambito di attribuzioni sono interlocutori dei Cantoni.

#### *Conferenza dei responsabili dell'informazione (art. 54)*

Siccome è troppo limitata per il Governo a due cerchi, la designazione attuale di «portavoce del Consiglio federale» è sostituita con «portavoce del Governo».

#### *Organi di Stato maggiore, di pianificazione e di coordinamento (art. 55)*

L'impiego di organi di Stato maggiore, di pianificazione e di coordinamento deve essere possibile, oltre che al Consiglio federale e ai dipartimenti, anche ai ministri delegati. Essi sono quindi pure espressamente menzionati in questa sede.

#### *Residenza, incompatibilità (art. 59-61)*

Per quanto concerne la residenza nonché le incompatibilità professionali e familiari i ministri delegati sono equiparati ai membri del Consiglio federale nonché al cancelliere della Confederazione. Il campo di applicazione personale degli articoli 59-61 è pertanto esteso ai ministri delegati. In quest'occasione l'articolo 61 viene adeguato

all'articolo 8 del disegno di legge federale sul Tribunale federale<sup>54</sup> ed esteso nel contempo ai concubini.

#### *Immunità (art. 61a)*<sup>55</sup>

L'articolo 61a disciplina l'immunità dei membri del Consiglio federale e del cancelliere della Confederazione. I ministri delegati sono trattati nello stesso modo di detto gruppo di persone (art. 61a cpv. 1 e 5). Un procedimento penale per un crimine o delitto non connesso alla loro condizione o attività ufficiali può perciò essere promosso soltanto con il consenso dell'interessato o con l'autorizzazione del Consiglio federale.

#### *Adeguamenti formali*

In alcune disposizioni il concetto di Consiglio federale deve essere sostituito con quello di Governo federale poiché dette norme si riferiscono a entrambi i cerchi governativi e non soltanto al Consiglio federale o ai suoi membri. Entrano in linea di conto gli articoli 3 capoverso 1, 5, 10 (nuovo: 24c), 10a (nuovo: 24d), 11 (nuovo: 24e), 25 capoverso 1 e 2 lettere a-c, 28, 30 capoverso 1 e 2 lettera a, 32 lettere a, c e f, 34 capoverso 2, 52, 59, 60 capoversi 1 e 3 e 61 capoversi 1 e 2.

### **2.1.4 Adeguamento di altri atti normativi**

Per i ministri delegati devono inoltre essere disciplinate le questioni dell'immunità, la responsabilità di diritto privato e di diritto penale nonché le questioni attinenti alla retribuzione. La riforma del Governo rende perciò necessario l'adeguamento della legge sulle garanzie<sup>56</sup>, della legge sulla responsabilità<sup>57</sup>, della legge sul personale della Confederazione<sup>58</sup> nonché delle prescrizioni sulla retribuzione.

#### *Immunità (art. 4 e 8 della legge sulle garanzie)*<sup>59</sup>

*Articolo 4 capoverso 1:* L'immunità dei membri del Consiglio federale, del cancelliere della Confederazione nonché dei rappresentanti federali o dei commissari è disciplinata nella legge sulle garanzie. I ministri delegati sono trattati come detto gruppo di persone. Un procedimento giudiziario o di polizia per crimine o delitto non connesso alla loro condizione o attività ufficiali può perciò essere promosso soltanto con il consenso dell'interessato o con l'autorizzazione del Consiglio federale.

<sup>54</sup> FF 2001 4025

<sup>55</sup> Questa modifica si riferisce alla legge sul Parlamento e viene proposta soltanto se quest'ultima è già adottata dal Parlamento nella forma proposta dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale. In caso contrario il Consiglio federale propone l'adeguamento degli art. 4 e 8 della legge sulle garanzie.

<sup>56</sup> RS 170.21

<sup>57</sup> RS 170.32

<sup>58</sup> RS 172.220.1

<sup>59</sup> La presente modifica è proposta soltanto per quanto la legge sul Parlamento non sia ancora adottata (cfr. completamento proposto della LOGA con l'art. 61a e del CP nell'art. 340).

*Articolo 8 capoverso 1:* I crimini e i delitti contro la vita, l'incolumità e la libertà di questi magistrati, dei quali fanno parte ora anche i ministri delegati, sottostanno alla giurisdizione federale.

*Responsabilità (art. 1 e 2 della legge sulla responsabilità)*

*Articolo 1 capoverso 1 lettera b:* I ministri delegati sono membri del Governo e devono essere sottoposti alla legge sulla responsabilità come i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e i membri del Tribunale federale.

*Articolo 2 capoverso 2:* Per i pareri da loro espressi nell'Assemblea federale o nei suoi organi i parlamentari non incorrono in alcuna responsabilità di diritto privato o di diritto penale<sup>60</sup>. Lo stesso principio si applica già attualmente anche per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere della Confederazione. Ora i ministri delegati vengono inclusi nell'elenco. In quanto membri del Governo difendono anche progetti del Governo federale davanti alle due Camere del Parlamento e nelle commissioni. Devono pertanto godere parimenti di detta protezione. La Costituzione federale dispone espressamente nell'articolo 162 capoverso 2 che la legge può estendere l'immunità anche a altre persone.

*Campo di validità della legge sul personale federale*

Come le persone nominate dall'Assemblea federale, anche i ministri delegati devono essere esclusi dal campo di validità della legge sul personale federale, poiché sono magistrati e non fanno parte dell'Amministrazione federale. L'elenco delle eccezioni di cui all'articolo 2 capoverso 2 della legge sul personale della Confederazione va pertanto completato di conseguenza.

*Legge sul Tribunale amministrativo federale (art. 29 lett. c)*

I ministri delegati possono emanare disposizioni nell'ambito del loro settore di compiti. Contro queste disposizioni deve poter essere interposto ricorso. Il disegno di legge federale sul Tribunale amministrativo federale deve pertanto essere adeguato di conseguenza<sup>61</sup>.

*Retribuzione dei ministri delegati (livello legislativo)*

I fondamenti del disciplinamento della retribuzione dei magistrati sono contenuti nella legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati<sup>62</sup>. L'*articolo 1* di detta legge definisce quali sono le persone considerate come magistrati. Tutti quelli che finora sono stati considerati come magistrati hanno in comune il fatto di essere eletti dall'Assemblea federale. Benché non adempiano questo criterio formale (devono essere soltanto confermati dal Parlamento), i ministri delegati sono magistrati e devono essere inclusi nell'elenco dell'articolo 1. Come membri del Governo non sottostanno alla legge sul personale federale<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> Cfr. le spiegazioni di Jean-François Aubert nel commento alla Cost. relative all'art. 71 vCost. (n. marg. 89). Attualmente l'immunità è espressamente disciplinata nella Costituzione (art. 162 Cost.).

<sup>61</sup> Versione secondo il messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001, FF 2001 4083.

<sup>62</sup> RS 172.121

<sup>63</sup> RS 172.220.1, art. 2.

*Articolo 2:* In quanto membri del Governo, i ministri delegati come i membri del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione dispongono di un credito per *spese di rappresentanza*. Questo importo può di massima essere un po' più basso di quello per un capo di dipartimento poiché i compiti di rappresentanza dei ministri delegati coprono un ambito limitato di mansioni.

*Retribuzione dei ministri delegati (ordinanza dell'Assemblea federale)*

L'attuale decreto federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati<sup>64</sup> disciplina i dettagli della retribuzione dei magistrati. Secondo il messaggio del Consiglio federale del 15 giugno 2001<sup>65</sup> questo atto normativo deve essere trasformato in ordinanza e riveduto. La riforma del Governo rende necessarie alcune modifiche supplementari.

*Articolo 1a lettera a:* La posizione e la responsabilità dei ministri delegati sono paragonabili a quelle del cancelliere della Confederazione. Una differenziazione nella *retribuzione* non potrebbe praticamente essere motivata in modo valido da un punto di vista materiale. Il Consiglio federale propone pertanto di equiparare all'incirca i ministri delegati al cancelliere della Confederazione dal punto di vista della retribuzione. La retribuzione annua del cancelliere della Confederazione ammonta all'81,6 per cento di quella dei membri del Consiglio federale, ciò che attualmente corrisponde a franchi 327 039<sup>66</sup>.

### **2.1.5 Contemporanea presentazione al Parlamento delle disposizioni costituzionali e legislative**

Con questo disegno il Consiglio federale sottopone contemporaneamente al Parlamento modifiche costituzionali e modifiche legislative. Sono armonizzate tra di loro per quanto concerne il contenuto. Poiché tuttavia per i due livelli si applicano norme diverse in materia di referendum occorrono particolari provvedimenti.

Sarebbe pensabile una clausola a livello legislativo secondo la quale le modifiche di legge entrano in vigore soltanto se le modifiche costituzionali sono state accettate dal popolo e dai Cantoni. Questa soluzione presenta lo svantaggio che eventuali oppositori dei progetti dovrebbero raccogliere le firme per un referendum contro le modifiche legislative quando è ancora incerto se il progetto a livello costituzionale è accettato.

La seconda soluzione consiste nel pubblicare le modifiche di legge adottate dal Parlamento soltanto dopo che le modifiche costituzionali siano state accettate in votazione popolare e nel far decorrere per conseguenza il termine per il referendum da tale momento. Nel caso di questa variante occorre accettare che - qualora il referendum riesca - dovrebbero essere effettuate due votazioni popolari sullo stesso tema.

Il nostro Collegio preferisce la seconda soluzione poiché ritiene insignificante la probabilità che dopo l'accettazione delle modifiche costituzionali riesca un referendum contro il disegno di legge.

<sup>64</sup> RS 172.121.1

<sup>65</sup> FF 2001 3464

<sup>66</sup> Nella versione del messaggio del Consiglio federale del 15 giugno 2001, FF 2001 3470.

### **3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

#### **3.1 Per la Confederazione**

La riforma della direzione dello Stato implica la creazione di nuovi posti, che costeranno complessivamente 10 - 15 milioni di franchi all'anno. In questi costi sono compresi le retribuzioni, le indennità, le pensioni e gli accomodamenti, le spese di rappresentanza, le spese di viaggio e le spese per i posti di lavoro dei ministri delegati, nonché le spese degli stati maggiori (collaboratori personali, personale di segreteria).

#### **3.2 Per i Cantoni e i Comuni**

L'introduzione del Governo a due cerchi non dovrebbe comportare costi supplementari per i Cantoni e i Comuni.

### **4 Programma di legislatura**

L'oggetto è stato annunciato come figurante negli oggetti previsti nelle direttive nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003 all'obiettivo 9 (Rafforzare la capacità d'agire dello Stato e rendere l'amministrazione più vicina alle esigenze del cittadino; in R19, Riforma della direzione dello Stato e proseguimento della riforma dell'amministrazione, e nell'appendice 2, numero 2.6, Istituzioni dello Stato, rubrica Oggetti previsti nelle direttive, FF 2000 2058 e 2097).

### **5 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari**

Nel 1991 è stata trasmessa una mozione del gruppo liberale radicale relativa alla riforma del Governo (M 90.435), che chiedeva al Consiglio federale di avviare senza indugio riforme del sistema governativo e di procedere a ampie riforme a livello costituzionale e legislativo, al fine di sgravare il Consiglio federale. Con il presente messaggio sottoponiamo alle vostre Camere proposte che riprendono le richieste principali della mozione, per cui essa può essere tolta di ruolo.

Con la mozione Kühne 90.401 «Consiglio federale. Rafforzamento della direzione politica», trasformata in postulato, e la mozione dello stesso autore 96.3252, con il medesimo titolo, il Consiglio federale è stato incaricato di procedere a o di valutare l'opportunità di aumentare il numero dei membri del Consiglio federale e di rafforzare la posizione del presidente della Confederazione. La mozione Bonny 97.3029 «Ruolo e competenze del presidente della Confederazione» chiede che il Consiglio federale presenti un disegno di legge volto a rafforzare il ruolo e le competenze del presidente della Confederazione. Anche la mozione Schmid 93.3448, trasformata in postulato, chiede un aumento del numero dei membri del Consiglio federale. Il nostro Collegio ha studiato in modo approfondito questi approcci per una riforma della direzione dello Stato (cfr. n. 1.4.2 e 1.5.3.6), giungendo alla conclusione che altri strumenti sono più adeguati che non queste misure per eliminare le lacune rilevate.

L'obiettivo prioritario di un Governo efficiente in grado di agire viene comunque raggiunto, per cui detti interventi parlamentari possono essere tolti di ruolo. Va tolta di ruolo parimenti la mozione Grendelmeier 96.3269, trasformata in postulato, che aveva come oggetto l'elaborazione di disposizioni normative sulla scorta dei modelli messi a punto dal GLSDC negli anni Novanta (cfr. 1.5.3.1 e 1.5.3.2).

Con il postulato 97.3188 «Riforma del Governo entro la fine del 1998» il Parlamento ha invitato il nostro Collegio a presentare, entro la fine del 1998, un disegno di riforma del Governo a livello costituzionale. La riforma della Costituzione, sottoposta a votazione il 18 aprile 1999, ha già apportato alcuni lievi miglioramenti per quanto concerne i rapporti tra Governo e Parlamento. Con il presente disegno si tiene conto delle rimanenti richieste contenute nel postulato.

Infine il Consiglio nazionale ha trasmesso il postulato 00.3189 «Riforma della direzione dello Stato», con il quale invita nuovamente il Consiglio federale a presentare senza indugio un disegno di riforma della direzione dello Stato. Questa richiesta la soddisfiamo in questo ambito.

## **6 Rapporto con il diritto internazionale e con il diritto europeo**

Dal diritto internazionale ed europeo non si possono desumere esigenze o indicazioni specifiche per le disposizioni legali proposte relative a una riforma svizzera della direzione dello Stato. Fintantoché la composizione e i modi di operare di un Governo statale funzionano secondo principi democratici e dello Stato di diritto e la protezione dei diritti fondamentali e dell'uomo è garantita<sup>67</sup>, ci si può piuttosto basare su un'autonomia organizzativa statale completa. In questo senso anche il principio di cui nell'articolo 26 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati *pacta sunt servanda* domanda unicamente che gli obblighi di diritto internazionale siano rispettati senza dare indicazioni sul modo della loro garanzia e realizzazione a livello nazionale.

Tuttavia occorre considerare che dalle sempre più numerose forme internazionali ed europee di cooperazione e di integrazione nell'ambito della globalizzazione risultano sfide nuove e complesse per gli Stati. Alle autorità statali governative e amministrative incombe in particolare l'onere principale nella preparazione ed elaborazione spesso dispendiose di disciplinamenti<sup>68</sup> internazionali nonché nella loro successiva trasposizione ed esecuzione nel diritto interno. Una tutela ottimale degli interessi della Svizzera nei suoi sforzi di rafforzare la «solidarietà e l'apertura al mondo»<sup>69</sup> presuppone che il Consiglio federale o un ministro delegato sia fisicamente presente già durante i preliminari dell'elaborazione di nuovi disciplinamenti e standard internazionali, nonché durante il successivo processo delle trattative, e che possa agire in modo competente in materia. Uno sguardo oltre i nostri confini mostra anche che altri Stati dispongono di collegi governativi più grandi di quello svizzero o di parecchi ministri delegati o segretari di Stato.

<sup>67</sup> Cfr. segnatamente l'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa del 5 maggio 1949 (RS 0.192.030) nonché la Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101).

<sup>68</sup> Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 (RS 0.111)

<sup>69</sup> Cfr. il preambolo della nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101).

## **7 Basi giuridiche**

### **7.1 Costituzionalità e conformità alla legge**

La LOGA si basa sull'articolo 173 capoverso 2 Cost.<sup>70</sup>, secondo il quale l'Assemblea federale tratta le questioni rientranti nella competenza della Confederazione e non attribuite ad altre autorità.

Le previste disposizioni legali concretano la disposizione costituzionale proposta (art. 174 cpv. 2 Cost.).

L'ordinanza dell'Assemblea federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati<sup>71</sup> si basa sulla legge federale del 6 ottobre 1989 concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati<sup>72</sup> la cui base costituzionale è contenuta nell'articolo 173 capoverso 2 Cost.

### **7.2 Delega di competenze legislative**

Le disposizioni proposte non prevedono alcuna delega di competenze legislative.

### **7.3 Forma degli atti normativi**

Il contenuto tipico di una Costituzione consiste tra l'altro in disposizioni organizzative sui più importanti organi dello Stato. La Costituzione disciplina i capisaldi della struttura degli organi governativi e delle loro funzioni. Queste funzioni costituiscono la premessa dell'agire dello Stato. La proposta revisione costituzionale è l'espressione dell'importanza a livello della politica dello Stato della riforma del Governo come più importante rinnovamento degli ultimi decenni del sistema di Governo. L'ampliamento del Governo deve essere espresso già a livello costituzionale. Citare la struttura del Governo nella Costituzione non è formalmente cogente<sup>73</sup>. Negli Stati esteri vicini la composizione del Governo viene però regolarmente fissata a livello costituzionale<sup>74</sup>. Questa soluzione si integra bene nella tradizione costituzionale svizzera, che definisce da sempre il numero dei membri del Consiglio federale.

L'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale stabilisce che tutte le importanti disposizioni legislative sono emanate sotto forma di legge federale. Rientrano in questo contesto espressamente le norme sull'organizzazione e la procedura delle autorità federali (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). Le principali disposizioni della riforma del Governo devono perciò essere iscritte a livello della legge.

<sup>70</sup> Corrisponde all'art. 85 n. 1 vCost.

<sup>71</sup> RS **172.121.1** nel disegno secondo il messaggio del Consiglio federale del 15 giugno 2001, FF **2001** 3464.

<sup>72</sup> RS **172.121**

<sup>73</sup> FF **1997** I 7; Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5<sup>a</sup> ed., n. marg. 21; Kurt Eichenberger, Verfassungsrechtliche Einleitung, in Kommentar BV, n. marg. 49; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht in der Schweiz, n. marg. 274.

<sup>74</sup> Cfr. la legge fondamentale o la costituzione dei seguenti Stati: Germania (art. 62), Francia (art. 8), Italia (art. 92), Danimarca (§14 e 17), Grecia (art. 81), Irlanda (art. 28), Paesi Bassi (art. 42-45), Portogallo (art. 185-189), Spagna (art. 98).

Le prescrizioni sulla retribuzione sono disciplinate a livello di legge per quanto concerne gli elementi essenziali, al livello più flessibile dell'ordinanza per quanto concerne i dettagli (segnatamente l'importo delle retribuzioni annue dei magistrati). Poiché si tratta anche della retribuzione dei membri del Consiglio federale è stata scelta come forma dell'atto normativo un'ordinanza dell'Assemblea federale e non un'ordinanza del Consiglio federale.

3128

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>1896</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>1898</b>
1.1 Le linee direttrici della riforma della direzione dello Stato	1898
1.1.1 Introduzione	1898
1.1.2 Rafforzamento del Governo	1898
1.1.3 Ampliamento del Governo attraverso l'aggiunta di un secondo cerchio	1899
1.1.4 Ministri delegati e ministri con statuto politico	1900
1.1.5 Persone di fiducia dei membri del Consiglio federale con settori di attività definiti	1900
1.1.6 Responsabilità politica del Governo	1901
1.2 I motivi della riforma della direzione dello Stato	1901
1.2.1 Governare in condizioni quadro più difficili	1901
1.2.2 Aumento dei bisogni per quanto concerne l'informazione e la comunicazione	1901
1.2.3 Raggiungere il consenso politico richiede sforzi sempre maggiori	1902
1.2.4 Direzione dello Stato orientata alla prospettiva e condotta in situazioni particolari	1902
1.2.5 Forte aumento delle attività a livello internazionale	1903
1.3 Obiettivi della riforma	1905
1.3.1 Rafforzamento della direzione politica	1905
1.3.2 Ampliamento del margine di manovra del Governo nell'ambito esterno	1906
1.3.3 Aumento della competenza tecnica del Governo	1907
1.3.4 Rafforzamento della capacità d'azione in situazioni particolari	1908
1.4 La riforma della direzione dello Stato nell'ambito del sistema governativo svizzero e della sua riforma	1908
1.4.1 Situazione iniziale	1908
1.4.2 Concordanza: il Consiglio federale quale immagine della varietà del nostro Paese	1909
1.4.3 Principio della collegialità: i membri del Consiglio federale hanno uguali diritti	1911
1.4.4 Preparazione e esecuzione degli affari governativi da parte dei dipartimenti	1912
1.4.5 La riforma della direzione dello Stato e altre riforme	1912
1.5 Il cammino verso la riforma della direzione dello Stato	1914
1.5.1 I tentativi di riforma intrapresi nel 19° secolo e all'inizio del 20°	1914
1.5.2 I lavori di riforma della metà del 20° secolo	1915
1.5.3 Tappe della riforma della direzione dello Stato	1916
1.5.3.1 Lavori di base del gruppo di lavoro «Strutture direzionali della Confederazione»	1916
1.5.3.2 Decisione del Consiglio federale in favore di un progetto in due fasi	1917

1.5.3.3	La riforma della direzione dello Stato quale ulteriore fase della riforma della Costituzione	1918
1.5.3.4	Interventi parlamentari recenti	1919
1.5.3.5	La procedura di consultazione relativa alla riforma della direzione dello Stato	1919
1.5.3.6	Decisione di principio del Consiglio federale: abbandono della variante 1, affinamento della variante 2	1921
1.5.4	Concretamento del modello a due cerchi	1922
1.5.5	Risultato: passaggio progressivo dai cinque modelli iniziali al modello del Governo a due cerchi con ministri delegati	1923
1.6	Breve rassegna di alcuni sistemi di Governo esteri	1924
1.6.1	Le differenze rispetto all'attuale sistema svizzero	1924
1.6.1.1	Otto Stati come base per il confronto	1924
1.6.1.2	Governi e sistema politico	1924
1.6.1.3	Il capo dello Stato	1925
1.6.1.4	Accordi di coalizione	1926
1.6.1.5	Dimensioni dei Governi	1926
1.6.1.6	Livelli gerarchici	1927
1.6.2	Apprezzamento politico dei sistemi governativi	1929
1.6.2.1	Processi decisionali polimorfi	1929
1.6.2.2	Il diritto riproduce soltanto in parte la realtà politica	1930
1.6.2.3	Le costellazioni dei partiti influenzano i processi decisionali	1930
1.6.2.4	Le decisioni vengono preparate ai livelli inferiori e nell'ambito delle procedure di consultazione	1930
1.6.2.5	I vertici del Governo decidono in situazioni di crisi o in caso di controversie tra i partiti	1930
1.6.2.6	I Governi tra la politica di tutti i giorni e la formulazione delle strategie	1931
1.6.3	Conclusioni	1931
<b>2</b>	<b>Parte speciale</b>	<b>1932</b>
2.1	Commento delle singole disposizioni	1932
2.1.1	Iscrizione del Governo a due cerchi nella Costituzione federale (art. 174 cpv. 2 e 3 Cost.)	1932
2.1.2	Altre modifiche della Costituzione federale	1932
2.1.3	Adeguamento della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)	1934
2.1.4	Adeguamento di altri atti normativi	1939
2.1.5	Contemporanea presentazione al Parlamento delle disposizioni costituzionali e legislative	1941
<b>3</b>	<b>Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale</b>	<b>1942</b>
3.1	Per la Confederazione	1942
3.2	Per i Cantoni e i Comuni	1942
<b>4</b>	<b>Programma di legislatura</b>	<b>1942</b>

<b>5 Stralcio dal ruolo di interventi parlamentari</b>	<b>1942</b>
<b>6 Rapporto con il diritto internazionale e con il diritto europeo</b>	<b>1943</b>
<b>7 Basi giuridiche</b>	<b>1944</b>
7.1 Costituzionalità e conformità alla legge	1944
7.2 Delega di competenze legislative	1944
7.3 Forma degli atti normativi	1944
<b>Decreto federale concernente la riforma della direzione dello Stato (<i>Disegno</i>)</b>	<b>1949</b>
<b>Legge federale concernente la riforma dell'organizzazione del Governo (<i>Disegno</i>)</b>	<b>1951</b>
<b>Ordinanza dell'Assemblea federale concernente la retribuzione e la previdenza professionale dei magistrati (<i>Disegno</i>)</b>	<b>1960</b>