

Riassunto dei risultati della procedura di consultazione sulla riforma della direzione dello Stato

1 In generale

1.1 Osservazioni sulla procedura di consultazione

La riforma della direzione dello Stato costituisce un ulteriore pacchetto nel quadro della riforma costituzionale concepita come processo aperto. Deve contribuire a garantire la capacità d'intervento dello Stato e a migliorarla in futuro. Pertanto deve tenere adeguatamente conto delle mutate circostanze a contare dal 1848, dell'accresciuta complessità dei problemi, della portata crescente dei compiti federali come anche del coinvolgimento internazionale in aumento della Svizzera. Occorre garantire che il Governo riesca a formare un'unità compatta e a svolgere con efficacia i suoi compiti direttivi.

L'11 novembre 1998 il Consiglio federale ha autorizzato il DFGP a inviare in procedura, unitamente al rapporto, diverse proposte sulla riforma della direzione dello Stato. La procedura di consultazione durava fino al 31 marzo 1999.

Il DFGP ha invitato cinquantasette destinatari della consultazione (Governi cantonali, partiti politici, organizzazioni) a esprimere il proprio parere sulle proposte (allegato 1). I destinatari hanno ricevuto una lettera accompagnatoria con un questionario (allegato 2).

Al DFGP sono rientrati quarantacinque pareri, di cui trentanove di consultati ufficiali e sei risposte di consultati non ufficiali (allegato 3). Due Cantoni (AI, TI) non hanno risposto e tre Cantoni (AR, NW, OW) hanno rinunciato esplicitamente a prendere posizione. Secondo il parere del Cantone AR, la responsabilità per una riforma della direzione dello Stato spetta al Consiglio federale e al Parlamento; si riconosce fundamentalmente in ognuna delle soluzioni proposte dalle autorità federali. I Cantoni NW e OW rinunciano a un parere approfondito poiché i Cantoni non sono toccati dalla riforma. Dei sedici partiti politici consultati otto hanno espresso un'opinione sulle proposte di riforma (PDC, PLD, PES, AdI, PLS, DS, PSS, UDC). Per quanto riguarda le quindici organizzazioni consultate, sei hanno espresso il loro benvenuto parere (Vorort, Associazione svizzera dei datori di lavoro, Unione svizzera delle arti e mestieri [USAM], Unione svizzera dei contadini [USC], Unione sindacale svizzera [USS], Vereinigung Rechtsstaat); un'organizzazione (Schweizerische Staatsbürgerliche Gesellschaft) ha esplicitamente rinunciato ad esprimersi. Dei sei pareri di partecipanti non ufficiali benvenuti alla procedura di consultazione, quattro sono di organizzazioni e due di persone private.

1.2 Oggetto della consultazione

Il progetto in consultazione comprende proposte sia per una riforma del Governo, sia sul rapporto tra Assemblea federale e Governo. Nell'ambito della riforma del Governo vengono proposte due varianti. Entrambe si prefiggono un rafforzamento dell'organo governativo, l'una mediante rafforzamento della presidenza (variante 1), l'altra mediante istituzione di un livello di governo con ministri subordinati al Consiglio federale (variante 2). Entrambe le varianti si prefiggono di migliorare e garantire a lungo termine la capacità di decisione e di intervento del Governo. I membri del Consiglio federale devono essere sgravati, in modo differenziato, da determinati compiti per potersi concentrare più intensamente sull'attività propriamente governativa. In ambedue le varianti il principio collegiale va conservato.

Nell'ambito del rapporto del Parlamento con il Governo, in consultazione viene proposto un nuovo strumento di direzione parlamentare, la risoluzione.

I consultati erano invitati a dare il loro parere su queste proposte, in particolare a comunicare la loro preferenza per una delle due varianti (domanda 1 del questionario menzionato), a esprimersi sulla composizione numerica del Collegio governativo per ciascuna variante (domande 2 e 3) e a rendere nota la loro opinione sull'introduzione della risoluzione (domanda 4). Inoltre potevano proporre modifiche concrete delle nuove disposizioni costituzionali (domanda 5) come anche presentare altre osservazioni e proposte (domanda 6).

1.3 Risultati della procedura di consultazione

Quarantuno consultati hanno preso posizione sulle riforme proposte nell'ambito del Governo. Per quanto concerne le varianti, in base alle risposte risulta una preferenza per la variante 2: dei quarantuno consultati diciannove sono per la variante 2 e tre per la variante 1. Sei consultati respingono entrambe le varianti e tre auspicano una combinazione delle due varianti. Globalmente le risposte contengono numerose riserve e proposte di modifica.

In riferimento al numero dei membri del Consiglio federale, indipendentemente dalla variante privilegiata, nella variante 1 si sono espressi dieci consultati per un collegio di sette membri, otto consultati per un collegio a otto, otto consultati per un collegio a nove e quattro consultati fondamentalmente per un aumento. Nella variante 2 quindici consultati per il mantenimento di un collegio a sette, dodici per una riduzione a cinque membri e due consultati auspicano che la questione resti ancora aperta. In alcuni pareri si è rinunciato a precisare il numero.

Dei 35 consultati che si sono espressi sulla risoluzione, sedici sono d'accordo con la sua introduzione. Otto non sono nettamente contrari, ma assumono un atteggiamento scettico e fanno determinate riserve. Undici consultati respingono fondamentalmente la risoluzione. In numerosi pareri è indicato che non sarebbe necessario recepire la risoluzione a livello di diritto costituzionale con la disposizione sui compiti demandati al Consiglio federale (art. 171 nCost) contenuta nella nuova Costituzione federale.

2 Apprezzamento generale delle proposte in consultazione

2.1 Riforma della direzione dello Stato

In generale i consultati hanno riconosciuto la necessità di riformare la direzione dello Stato. La maggior parte di loro approva e sostiene gli sforzi del Consiglio federale di sottoporre a un apprezzamento critico le strutture odierne della direzione dello Stato e di creare le premesse necessarie al mantenimento e al miglioramento della funzionalità del nostro Stato. I consultati condividono l'idea che le istituzioni di direzione dello Stato debbano essere adeguate alle nuove situazioni e alle nuove sfide per garantire e migliorare la capacità d'intervento dello Stato.

Secondo il parere di molti consultati, la proposta in consultazione intitolata "Riforma della direzione dello Stato" deve tuttavia essere considerata una riforma parziale della direzione dello Stato, dacché si limita alla riforma dell'organo governativo e a determinati aspetti del rapporto tra Parlamento e Governo. Da diverse parti è stato criticato questo procedere "a tappe" invece di riformare contemporaneamente Parlamento, Governo e i rapporti fra questi due organi. Per l'equilibrio dei poteri sarebbe necessario intraprendere, oltre al rafforzamento del Governo, anche una riforma del Parlamento. Ripetutamente viene addotto che la creazione degli spazi necessari per i compiti propriamente di direzione dello Stato esige un'analisi esaustiva dei compiti e non semplicemente riforme nell'ambito organizzativo.

2.2 Riforma del Governo

Sia i Cantoni, sia i partiti politici e anche le organizzazioni sono fondamentalmente favorevoli agli sforzi per una riforma del Governo orientata al futuro. Tre Cantoni (SG, VD, UR) preferiscono però espressamente la proposta concernente i segretari di Stato lanciata nel 1996.

L'idea basilare della variante 1, segnatamente il rafforzamento della presidenza federale al fine di migliorare il funzionamento del collegio è stata bene accolta in generale sia da coloro che privilegiavano la variante 1, sia dagli altri consultati. Non sono fondamentalmente contestati i compiti della presidenza, la cui cura dovrebbe essere affidata al collegio, di occuparsi più intensamente degli affari inerenti alla direzione dello Stato e quindi di praticare una politica governativa più coerente. Per contro sono criticati da numerosi consultati i mezzi proposti per rafforzare la presidenza federale (prolungamento della durata del mandato, Presidente della Confederazione a pieno tempo, dipartimento presidenziale). Fondamentalmente quale punto debole del sistema viene addotto che le proposte non sono sufficienti a sgravare efficacemente i membri del Consiglio federale che sono contemporaneamente membri del Collegio e capidipartimento. La ragione del sovraccarico - concatenamento del sistema collegiale e dipartimentale - continuerebbe a sussistere. La più frequente nuova ripartizione dei dipartimenti connessa con la rimessa della presidenza federale viene ritenuta problematica e inefficace. Inoltre il rafforzamento della presidenza federale potrebbe essere pericolosa per la salvaguardia del principio della collegialità.

L'idea guida della variante 2 di ampliare con ministri la cerchia dei membri del Governo viene fondamentalmente ben accolta. Grazie allo sgravio della direzione

amministrativa diretta, il Collegio del Consiglio federale potrebbe concentrarsi maggiormente sul lavoro governativo vero e proprio. Inoltre questo sistema agevolerebbe le attività in seno ai consessi internazionali. L'effetto dello sgravio è però controverso da alcuni consultati. Inoltre è criticata la lacunosa concretazione del modello proposto, segnatamente per quanto concerne la delimitazione dei compiti dei ministri da quelli dei membri competenti del Consiglio federale; vengono adottati continuamente il rimescolamento degli ambiti di competenza e il pericolo della sovrapposizione delle competenze ministeriali. Si rileva frequentemente che i singoli membri del Consiglio federale non dovrebbero essere a capo di dipartimenti, ma dedicarsi esclusivamente al lavoro strategico nel collegio governativo. Alcuni consultati temono anche che il sistema proposto sia complicato e pesante. Inoltre viene spesso fatta rilevare la somiglianza tra la variante 2 e il progetto di segretari di Stato respinto nel 1996.

I consultati che si sono detti contrari ad entrambe le varianti, le hanno respinte soprattutto perché, dal loro punto di vista, nei sistemi proposti prevalgono gli svantaggi rispetto ai vantaggi. Alcuni di loro fanno altre proposte (cfr. n. 3.14).

Tre consultati infine perorano una combinazione della variante 1 e della variante 2: per l'essenziale, sono favorevoli, nella variante 1, all'idea del rafforzamento della presidenza federale e, nella variante 2, all'idea del sostegno del collegio del Consiglio federale da parte di ministri/segretari di Stato.

Per la variante 1 la maggioranza si esprime in favore del mantenimento di un collegio del Consiglio federale di sette membri. Soltanto così potrebbero essere garantite unità e coerenza del Governo. Ampliando il Collegio, verrebbe reso più difficoltoso il disbrigo degli affari e aumentato il fabbisogno di coordinamento. D'altro canto viene addotto che, con l'ampliamento del collegio del Consiglio federale, potrebbe essere tenuto maggiormente conto degli obblighi internazionali della Svizzera e del crescente carico di compiti. Anche per la variante 2 la maggioranza propugna il mantenimento del Collegio dei Sette. Si teme che una riduzione del numero dei membri del Consiglio federale annullerebbe nuovamente lo sgravio auspicato che dovrebbe invece risultare dall'introduzione di un livello ministeriale. Inoltre un Collegio a Cinque non salvaguarderebbe la rappresentanza dei partiti politici, dei sessi, delle regioni del Paese e delle lingue. I fautori di una riduzione del collegio del Consiglio federale la motivano in particolare con lo sgravio della gestione operativa degli affari.

2.3 Rapporto tra Assemblea federale e Consiglio federale

L'introduzione della risoluzione è fondamentalmente approvata. Tuttavia viene segnalato che la risoluzione potrebbe scatenare conflitti di competenze fra i due poteri. La critica principale contro questo nuovo strumento concerne invece il fatto che venga recepita nella Costituzione federale. L'articolo 171 nCost nel frattempo accettato prevede già che l'Assemblea federale possa demandare compiti al Consiglio federale. Secondo il parere di numerosi consultati sarebbe pertanto idoneo verificare l'opportunità della risoluzione nel quadro della revisione totale della LRC.

3 Pareri nel dettaglio (risposte al questionario)

3.1 Domanda 1: La riforma del Governo va attuata sulla base della variante 1 o alla variante 2?

3.11 Variante 1

La variante 1 ha trovato appoggio in sette Cantoni (BE, FR, GE, GR, SZ, VS, ZH), due partiti politici (PES, DS), tre organizzazioni (Vorort, USC, Fédération romande des syndicats patronaux) e una persona non ufficiale ma benvenuta.

In riferimento al rafforzamento del Governo collegiale le opinioni sono assai diversificate. Per alcuni consultati con la variante 1 il sistema del governo collegiale può essere rafforzato (BE, GR, USC), la coerenza del Consiglio federale salvaguardata (FR) e ne possono essere tutelati l'autorità e il potere (GE). Per altri, la stretta separazione tra livello operativo e livello strategico non è fatta in modo conseguente e pertanto non porta a un efficace e duraturo sgravio del Consiglio federale; i membri di quest'ultimo restano contemporaneamente membri del Collegio e capi dei dipartimenti. Anche con una presidenza federale dotata di poteri di coordinamento e di controllo rimarrebbe comunque questo punto debole fondamentale del sistema odierno (sistema collegiale con sistema dipartimentale) (AG, BL, GL, PLS). Un miglioramento presupporrebbe la conseguente introduzione di provvedimenti di sgravio in favore dei capidipartimento; il rafforzamento della presidenza federale da solo non basterebbe (GR). I membri del Consiglio federale impiegherebbero come sempre il tempo e l'energia proprio dove sarebbero richiesti e valutati nel Parlamento e nell'opinione pubblica, segnatamente alla guida del dipartimento. Ai membri del Consiglio federale mancherebbe, secondo la variante 1, il motore e alla presidenza federale mancherebbero i mezzi per far valere efficacemente il principio della collegialità rispetto al principio dipartimentale (GL, SG, UR). Il principio della collegialità non verrebbe affatto rafforzato se un membro del Consiglio federale viene gravato con compiti e competenze ben diverse da quelli degli altri membri pur facendo parte della medesima autorità (UDC). L'ufficio della presidenza federale sarebbe troppo personalizzato, il che metterebbe in pericolo il principio della collegialità; inoltre sarebbero istituite due categorie di membri del Consiglio federale: quelli che entrerebbero in considerazione per la presidenza e quelli che ne sarebbero esclusi (VD, USS). Una presidenza federale forte con una legittimazione rafforzata di diritto costituzionale crea un rapporto di tensione con il principio della collegialità (PDC, PSS). Inoltre, con la variante 1 non sarebbe risolto il problema della rappresentanza del Governo all'estero (VS). Per altro, il Cantone VS propone che, anche con la variante 1, il Consiglio federale debba poter chiedere al Parlamento la nomina di ministri (per pratiche particolarmente importanti nella politica estera).

Alcuni consultati si sono espressi esplicitamente in favore di un rafforzamento della presidenza federale (BE, GE, GR, SZ, VS, PLD, USC). Altri invece hanno trovato che l'idea di una forte presidenza federale, la cui posizione sarebbe rafforzata secondo il diritto costituzionale, non corrisponderebbe alla tradizione svizzera e alle usanze politiche (SO, PSS, UDC). Il ruolo della presidenza federale consiste maggiormente nel coordinare e garantire l'unione nazionale (PSS). Secondo il PDC non si comprenderebbe cosa la presidenza rafforzerebbe essenzialmente che non possa già essere realizzato secondo la situazione giuridica attuale. L'AdI critica la

mancanza di sanzioni per imporre le istruzioni della presidenza. L'USAM trova che una presidenza federale rafforzata verrebbe a trovarsi in una posizione scomoda di fronte ai colleghi nel caso in cui debbano essere salvaguardati i suoi diritti d'intervento.

Espressamente per una prolungamento della durata del mandato della presidenza federale si sono dichiarati i Cantoni BE (4 anni), GE, VS, il Vorort come anche l'USC. Per il Cantone ZH una durata superiore della presidenza federale sarebbe problematica, poiché sarebbe meno garantita l'adeguata rappresentanza delle minoranze linguistiche e delle regioni. Il PDC ritiene che un prolungamento della durata del mandato metterebbe in forse la capacità di consenso del Collegio, dacché l'accesso alla presidenza sarebbe precluso a taluni membri del Collegio. L'UDC osserva che una presidenza federale prolungata disturberebbe sensibilmente l'equilibrio tra i partiti politici rappresentati in Consiglio federale, poiché non tutti i partiti potrebbero presentare a turno una presidentessa o un presidente della Confederazione.

Diversi consultati si sono espressi in favore di una presidenza federale a tempo pieno. Il Cantone GR e il PDC ritengono uno svantaggio della variante 1 che, a causa dell'esonero della presidenza federale dalla direzione di un dipartimento specializzato, i dipartimenti debbano cogentemente essere ridistribuiti di frequente. Secondo il PDC, il tempo pieno proposto non sarebbe molto attrattivo poiché verrebbe a mancare la responsabilità per un dipartimento specializzato. Il PLD è del parere che staccare completamente la presidenza federale da un dipartimento specializzato non potrebbe rafforzare la presidenza. Il Cantone FR ritiene che sia una buona idea aggregare il DFAE alla presidenza federale.

Il dipartimento presidenziale è stato anche oggetto di alcune osservazioni. L'istituzione di un dipartimento presidenziale è auspicato espressamente dai Cantoni GE e VS come anche dal Vorort. Per contro la conversione della Cancelleria federale, l'organo di stato maggiore del Consiglio federale in corpore, in un dipartimento presidenziale è ritenuta non soddisfacente dal PLD, nonostante il dipartimento presidenziale dovrebbe servire, secondo le proposte in consultazione, anche al collegio del Consiglio federale (in quanto stato maggiore in generale). I DS si esprimono chiaramente in favore del mantenimento della Cancelleria federale. L'istituzione di un dipartimento presidenziale sarebbe pregiudicata dal pericolo di un concentrazione di potere. L'USS ritiene irrinunciabile al fatto che il cancelliere della Confederazione sia un magistrato che salvaguardi la continuità degli affari governativi nonostante la rotazione della presidenza.

3.12 Variante 2

In favore della variante 2 si sono espressi undici Cantoni (AG, BL, BS, GL, JU, LU, SG, SH, UR, VD, ZG), tre partiti politici (PDC, PLS, PSS) e cinque organizzazioni (USS, USAM, Vereinigung Rechtsstaat, Redressement national, Loggia massonica "Voltaire aux Neuf Soeurs").

Secondo il parere di molti fautori, in favore della variante 2 parla la possibilità di sgravare il collegio del Consiglio federale dalla direzione amministrativa diretta e dagli affari quotidiani. In pari tempo questo collegio verrebbe rafforzato. Sarebbe

così tenuto conto di una delle maggiori lacune del sistema odierno, poiché il Consiglio federale potrebbe concentrare le proprie forze sulle esigenze strategiche (BL, BS, GL, JU, SG, SH, UR, VD, PDC, Vereinigung Rechtsstaat). L'USAM constata, in senso positivo, che - contrariamente al progetto dei segretari di Stato con "superfunzionari" - nella variante 2 i ministri sono chiaramente definiti magistrati. Inoltre, viene fatto notare che questa variante agevolerebbe le attività nei consessi internazionali e sarebbe eurocompatibile (LU, PDC). La possibilità della formazione flessibile dei ministeri è accolta favorevolmente soprattutto dal Cantone VD. In molti casi, è ritenuta rilevante anche la possibilità di sfruttare le conoscenze specifiche dei ministri. Il PDC sarebbe inoltre espressamente d'accordo che anche nella variante 2 la funzione del presidente fosse elevata a livello costituzionale; sarebbe così aumentata la legittimità della presidenza federale. Per il PLS sarebbe pensabile anche in questo caso un prolungamento della presidenza federale a due anni. Anche per questa variante la Vereinigung Rechtsstaat si è espressa in favore di una verifica del rafforzamento della presidenza federale.

Come critica alla variante 2 viene fatto osservare che i membri del Consiglio federale, a causa dell'esonero dalla direzione amministrativa diretta relativamente alla specializzazione delle materie trattate ci rimetterebbero rispetto a oggi (BL, GL, GR, SG, UR). Diversi consultati fanno notare il pericolo di concorrenza tra Consiglio federale e ministri (BL, BS, GE, GL, GR, SO). Inoltre, per questa variante vi sarebbero da risolvere poliedrici problemi di limitazioni risp. di responsabilità e questioni di lealismo (LU, SG, UR, PSS, USAM). Per il Cantone AG non è chiara la delimitazione tra la direzione operativa e quella strategica. Ritiene infatti che i membri del Consiglio federale dovrebbero dedicarsi nel collegio esclusivamente al lavoro strategico. La direzione dei dipartimenti sarebbe da mettere nelle mani dei ministri che, di fronte al Parlamento, dovrebbero assumersi da soli la responsabilità unica della fattispecie. La possibilità di istituire i dipartimenti secondo il fabbisogno sembra troppo flessibile per il PDC; questo è del parere che verrebbero così messe in pericolo la continuità e la coerenza all'interno di ciascun dipartimento. Pertanto per ora un quadro delimitato con una struttura dipartimentale ininterrotta senza uffici direttamente sottoposti al Consiglio federale e senza livelli gerarchici suppletivi; i livelli dipartimentali sarebbero però mantenuti poiché manifesterebbero chiaramente le rispettive competenze. Anche la Vereinigung Rechtsstaat e il PLS sono favorevoli a una strutturazione completa dell'amministrazione in ministeri. La Vereinigung Rechtsstaat precisa tuttavia che ciò non deve causare una creazione di livelli amministrativi supplementari, né un incremento di lavoro per l'amministrazione. I ministeri dovrebbero piuttosto sostituire gli attuali uffici federali. Secondo il parere del PLD la variante 2 ne risente poiché la responsabilità globale dei membri del Consiglio federale per i dipartimenti rimarrebbe immutata. Inoltre, l'introduzione di ministri sarebbe disciplinata in modo insolito il che non sarebbe soddisfacente né a livello organizzativo e nemmeno rispetto alla responsabilità politica. Per il Cantone SH non è nemmeno evidente in che cosa consisterebbe la funzione dirigenziale dei ministri, dacché questa comporterebbe soltanto compiti di responsabilità. Secondo il Cantone VD il titolo di "ministro" non è adatto poiché porterebbe alla falsa conclusione che i ministri siano membri del governo a pieno diritto. Inoltre questo titolo creerebbe confusione all'estero poiché sarebbe considerato più importante della designazione di "consigliere federale". Infine il PSS propone che i ministri debbano essere confermati dal Parlamento non singolarmente, ma mediante scrutinio di lista affinché non si giunga a una gerarchia fra ministri a causa del diverso numero di voti. D'altra parte PLS e AdI ritengono problematica la conferma

della nomina da parte del Parlamento poiché ai ministri verrebbe data una legittimazione democratica che contrasterebbe l'autorità del Consiglio federale (diritto di destituzione).

Secondo l'opinione di coloro che sono contrari alla variante 2, il sistema sarebbe complicato e il processo decisionale lento (FR, GE, GR, SO, VS, ZH, Vorort), le competenze dei due livelli governativi confuse (GE, GL, GR, Vorort), l'introduzione del livello ministeriale assai costoso (GE). Inoltre, con l'innalzamento del numero dei membri del governo si indebolirebbe ulteriormente il principio della collegialità (GR). Inoltre si teme che con il tempo verrebbe notevolmente aumentato il numero dei ministeri, il che rafforzerebbe ancora la pesantezza di questo sistema (GR). Per l'UDC non è chiara la differenza dei compiti dei ministri rispetto a quelli dei segretari generali, direttori amministrativi e segretari di Stato. Secondo il Cantone SO è inoltre problematico sapere se i membri del Consiglio federale verrebbero sufficientemente sgravati secondo la variante 2. L'Adl si attiene alla critica fatta all'epoca del disegno dei segretari di Stato (posizione non chiara dei ministri). L'USC ha il timore che con il livello ministeriale sorgerebbero problemi protocollari su piano nazionale e che il secondo livello come delega non avrebbe lo stesso peso dei membri del primo livello governativo.

3.13 Combinazione delle varianti 1 e 2

Un Cantone (NE), un partito politico (PLD) e un'organizzazione (Associazione svizzera dei datori di lavoro) si sono espressamente pronunciati in favore di una combinazione delle due varianti. Per il Cantone FR una combinazione avrebbe il valore di verifica (cfr. n. 3.6).

Secondo il parere del Cantone NE è necessario un rafforzamento della presidenza federale. Affinché quest'ultima possa concentrarsi esclusivamente sui suoi compiti, sarebbe interessante istituire un dipartimento presidenziale in cui includere l'odierna Cancelleria federale. È auspicato anche il prolungamento della durata del mandato della presidenza federale. In pari tempo il Cantone NE è favorevole a un rafforzamento del governo collegiale con l'inserimento di alti funzionari con il ruolo di ministri che avrebbero funzioni chiaramente circoscritte e potrebbero rappresentare, in determinate circostanze, i membri del Consiglio federale.

Il PLD propone due modelli: variante A con dissoluzione completa della dipartimentalizzazione e variante B con mantenimento della dipartimentalizzazione. Il PLD predilige la propria variante A: quindi il governo collegiale dovrebbe rimanere di sette membri, a ciascuno dei quali verranno assegnati tre settori specifici (ministeri) di cui saranno politicamente responsabili. La gestione amministrativa di un settore specifico incombe a un ministro (segretario di Stato). La presidenza federale dovrebbe essere rafforzata con durata biennale del mandato e possibilità di rielezione. Oltre alla presidenza dovrebbe essere nominata una vicepresidenza di un'altra regione linguistica. Anche la presidenza federale dovrebbe dirigere una sfera di competenza specifica (ad es. affari esteri o finanze). Per sgravarla dovrebbero essere a sua disposizione due ministri, uno o due come capi di stato maggiore della Cancelleria federale e uno o due per compiti speciali.

Secondo l'Associazione svizzera dei datori di lavoro la capacità di direzione e d'intervento del Consiglio federale deve essere migliorata mediante sgravio. È favorevole a un collegio del Consiglio federale di nove membri e, per il rafforzamento della presidenza federale, parteggia per una durata biennale del mandato. Ritiene che, in pari tempo, la presidenza dovrebbe essere rafforzata con l'istituzione di direzioni amministrative in modo che i membri del Consiglio federale possano essere rappresentati in Svizzera, all'Estero, nel Parlamento e nelle commisioni.

3.14 Nessuna della due varianti

Due Cantoni (SO, TG), due partiti politici (Adl, UDC), un'organizzazione (Centre patronal) e una persona privata respingono espressamente entrambe le versioni.

Alcuni di questi consultati propongono un altro sistema. Il Cantone TG traccia un modello alternativo secondo cui verrebbe mantenuto il sistema vigente di un'autorità collegiale con sette consiglieri federali, sette dipartimenti e la Cancelleria federale. Sulla scorta del modello germanico la Svizzera dovrebbe quindi avere un presidente della Confederazione che sarebbe indipendente dal Parlamento e dal Governo e in particolare dovrebbe svolgere compiti rappresentativi in Patria e all'estero. L'UDC auspica una rivalutazione dell'odierna Cancelleria federale. Inoltre propone la possibilità di eleggere i membri del Consiglio federale durante il periodo di legislatura e postula per l'elezione del Consiglio federale l'"elezione singola contemporanea". Inoltre è favorevole a una verifica dell'elezione del Consiglio federale da parte del popolo. L'Adl pone l'accento sulla capacità decisionale del sistema politico. Pertanto ritiene conveniente smantellare la formula magica, passare a un sistema parlamentare concorrenziale, che possa creare, mediante voto di fiducia e votazioni confidenziali, il necessario accordo tra decisioni governative e parlamentari, e infine verificare l'elezione del Consiglio federale da parte del Sovrano. Il Centre patronal rileva che debbano essere ridotte le attività della Confederazione in quegli ambiti che non sono di sua competenza in modo evidente (Cantoni, settore privato), siano proseguiti gli sforzi di deregolamentazione e razionalizzata l'amministrazione.

3.2 Domanda 2: Per la variante 1, il Consiglio federale dovrebbe essere di sete, otto o nove membri? Per quali ragioni?

Indipendentemente dalla variante privilegiata, hanno preferito un *collegio a sette sei Cantoni* (BL, BS, FR, GE, GR, NE), *tre partiti politici* (PLD, AdI, PSS) e *un'organizzazione* (USS).

Tre Cantoni (JU, SZ, ZG) sono per un *Consiglio federale di otto membri*.

Un *collegio a nove* è stato auspicato da *tre Cantoni* (BE, SH, VS), *un partito politico* (DS), *tre organizzazioni* (Vorort, Vereinigung Rechtsstaat, Associazione svizzera dei datori di lavoro) e *una persona privata*.

Fondamentalmente per un *aumento* del numero dei membri del Consiglio federale, senza però stabilirne il numero, sono un Cantone (UR), due partiti politici (UDC: massimo 9; PES) e un'organizzazione (USC).

Il *mantenimento del collegio del Consiglio federale a sette membri* viene motivato con il fatto che, con un aumento, si curerebbero soltanto i sintomi (sovraccarico), ma non la causa principale (cumulo del principio collegio e dipartimento); inoltre, con un ampliamento del collegio del Consiglio federale sarebbe tendenzialmente più difficoltoso il disbrigo degli affari e necessario un maggior bisogno di coordinamento (BL, BS, FR, GE, GR, USS). Un ampliamento del Consiglio federale significherebbe rinunciare al principio della collegialità e pertanto una rinuncia al sistema governativo svizzero (PLD).

Quali motivi per un *aumento del numero dei membri del Consiglio federale* vengono addotti, da un canto, gli obblighi crescenti per la Svizzera, in particolare a livello internazionale (BE, VS, PES) e, dall'altro, l'istituzione di un dipartimento presidenziale e la conseguente nuova ripartizione dell'onere amministrativo (JU, SH, SZ, UR, ZG, DS, Vorort, Vereinigung Rechtsstaat).

3.3 Domanda 3: Per la variante 2 il Consiglio federale dovrebbe essere di cinque o sette membri? Per quali ragioni?

Per il *mantenimento del Collegio a sette* si sono espressi *otto Cantoni* (BE, BL, BS, GL, JU, NE, VD, ZG), *tre partiti politici* (PDC, PES, PSS), *tre organizzazioni* (USS, Associazione svizzera dei datori di lavoro, Vereinigung Rechtsstaat) e *una persona privata*.

Una *riduzione a cinque del numero dei Consiglieri federali* è stata preferita da *nove Cantoni* (AG, FR, GR, LU, SG, SZ, UR, VS, ZH), *due partiti politici* (AdI, PLS) e *un'organizzazione* (Redressement national).

Un Cantone (SH) e un'organizzazione (Loge maçonnique "Voltaire aux Neuf Soeurs") ritengono che il numero dei membri del Consiglio federale non dovrebbe essere fissato per non limitare, senza necessità, la possibilità di trasformazione future dei dipartimenti odierni e del loro numero.

Il mantenimento di un collegio federale a sette membri viene motivato con il fatto che i singoli membri del Consiglio federale dovrebbero continuare a essere competenti per la direzione generale dei rispettivi dipartimenti (BE, GL, VD, ZG). Una riduzione del numero dei membri del Consiglio federale sarebbe contraria allo scopo di sgravare questi singoli membri (BL, BS, Schweizerischer Arbeitgeberverband). Anche la crescente quantità di compiti per ora in favore del mantenimento del numero di sette Consiglieri federali (PDC). Inoltre, un collegio di cinque membri non salvaguarderebbe la rappresentanza dei partiti, dei sessi e delle lingue (PSS, PES, Associazione svizzera dei datori di lavoro, Vereinigung Rechtsstaat, USS).

Come ragione per una riduzione del numero dei membri del Consiglio federale viene addotto che un organo direttivo potente e strategico non potrebbe essere costituito da oltre cinque persone (AG, SG). Lo sgravio dalla direzione operativa renderebbe possibile la riduzione (SZ, VS). Un organo ridotto costituito da personalità direttive sarebbe più idoneo di un Consiglio federale composto di un numero maggiore di persone (UR). Per il PLS la riduzione del numero dei membri del Consiglio federale è necessaria dal punto di vista dell'efficacia e della coerenza.

3.4 Domanda 4: Siete favorevoli all'introduzione della risoluzione? Per quali motivi?

Dieci Cantoni (BS, FR, GE, GL, GR, LU, SH, VD, VS, ZG), due partiti politici (PDC, PES) e quattro organizzazioni (USAM, Vereinigung Rechtsstaat, USC, USS) sono fondamentalmente favorevoli all'introduzione della risoluzione.

Sei Cantoni (BE, BL, JU, NE, SO, ZH) e due partiti politici (DS, UDC) ritengono che il nuovo strumento sarebbe una buona cosa, ma esprimono riserve in merito.

Quattro Cantoni (AG, SG, SZ, UR), quattro partiti politici (PLD, AdI, PLS, PSS) e tre organizzazioni (Associazione svizzera dei datori di lavoro, Fédération romande des syndicats patronaux, Centre patronal) respingono fondamentalmente la risoluzione.

In numerose risposte viene fatto osservare che non sarebbe più necessario ancorare a livello di diritto costituzionale l'istituto della risoluzione con una nuova disposizione costituzionale secondo cui l'Assemblea federale può conferire mandati al Consiglio federale (art. 171 nCost). La risoluzione potrebbe però essere interessante per concretare legalmente questa nuova disposizione costituzionale.

3.41 Argomenti in favore dell'introduzione della risoluzione

Il Cantone BS ritiene che la risoluzione sia un mezzo idoneo; in questo Cantone sarebbero già state fatte esperienze positive (§39 GO-BS). Anche per il Cantone VD la risoluzione è determinante per il suo atteggiamento positivo nei confronti della risoluzione poiché già conosce un siffatto strumento (art. 157 della nuova legge sul Gran Consiglio del 3.2.1998). I Cantoni GE e VS ritengono che la risoluzione sia uno strumento utile e interessante che darebbe la possibilità al Consiglio federale di conoscere il punto di vista del Parlamento e pertanto le sue azioni acquisirebbero maggiore legittimità. Nell'ottica del Cantone GL con la risoluzione sarebbe creato un nuovo strumento direttivo che non comprometterebbe la chiara ripartizione delle

competenze tra Governo e Parlamento. Anche per i Cantoni GR e SH l'idea proposta della risoluzione sarebbe convincente. Inoltre sarebbe risolta la questione dell'ammissibilità di false mozioni (SH).

Il PDC ritiene che la risoluzione sia uno strumento buono per lo scambio di opinioni parlamentari nelle faccende che spettano, quanto competenza, al Governo. Per il Consiglio federale potrebbe invece essere interessante ricevere impulsi dal Parlamento.

Per la Vereinigung Rechtsstaat la risoluzione costituisce uno strumento idoneo a colmare le lacune esistenti nella cooperazione tra Parlamento e Consiglio federale e pertanto ne migliorerebbe la collaborazione. Secondo USC, grazie alla risoluzione, il Parlamento potrebbe discutere anticipatamente con il Consiglio federale le importanti questioni della politica europea sull'allineamento strategico della posizione svizzera.

3.42 Riserve nei confronti della risoluzione

Il Cantone BL si esprime in modo piuttosto scettico poiché la risoluzione sarebbe fondamentalmente contraria ai principi della chiara attribuzione delle competenze come anche all'attribuzione delle competenze e delle responsabilità. Negli ambiti legislativo e finanziario la risoluzione dovrebbe essere esclusa in ogni caso. Per il cantone BE la risoluzione a livello federale potrebbe avere il medesimo ruolo come nell'Assemblée interjurassienne. Inoltre dovrebbe essere dapprima chiarito il rapporto con il mandato (art. 171 nCost.). Il parlamento dovrebbe valutare in ultima istanza se esiste la necessità di un siffatto strumento. Per il Cantone JU è dubbio che la risoluzione sia il mezzo idoneo per raggiungere la finalità auspicata. Nel Cantone NE la risoluzione è già nota e importante nell'alta vigilanza e nella politica estera. Il Cantone NE teme però i lunghi dibattiti parlamentari sia per deliberare sulla risoluzione, ma anche per il rapporto del Consiglio federale sulla realizzazione della risoluzione. Il Cantone SO ritiene che la risoluzione sia uno strumento direttivo adeguato soltanto negli ambiti del NPM e della politica estera; respinge invece l'ampliamento proposto a tutto l'ambito dei compiti del Consiglio federale. Il Cantone ZH è fondamentalmente favorevole alla risoluzione, ma ritiene problematica la realizzazione concreta, soprattutto in relazione con il Consiglio federale (pericolo di cancellazione delle responsabilità). Inoltre trova inadeguati i "vantaggi dell'idea guida politica" e pertanto postula uno "scambio d'opinioni". In fine, ritiene sufficiente disciplinare la risoluzione a livello di legge.

L'UDC è fondamentalmente favorevole alla risoluzione, ma la ritiene superflua in considerazione del nuovo articolo 171 nCost. Poiché la risoluzione dovrebbe avere un'obbligatorietà politica, i DS ritengono pericoloso che il Parlamento investa molto tempo per il trattamento di risoluzioni che alla fine non potrebbero essere trasporre dal Consiglio federale.

3.43 Argomenti per la reiezione della risoluzione

Il Cantone AG adduce come non esista una connessione diretta con la riforma della direzione dello Stato. Pertanto la risoluzione dovrebbe essere discussa nel quadro della riforma della LRC. Il Cantone SG ritiene che la risoluzione limiterebbe

inutilmente la capacità d'azione del Consiglio federale nell'ambito della politica estera come anche quello della sicurezza interna ed esterna. Per i Cantoni SZ e UR la risoluzione porterebbe confusione tra le responsabilità.

Il PLD si esprime contro l'introduzione della risoluzione in questo momento poiché non ritiene cogente che venga vincolata alla riforma dello Stato. A suo parere, dovrebbe essere verificato nel quadro della riforma LRC in quale momento e con quale strumento l'Assemblea federale debba poter influire sulle attività governative. Il PSS ritiene che la risoluzione sia una proposta alibi che del resto sarebbe divenuta obsoleta con l'introduzione del nuovo articolo costituzionale sui mandati al Consiglio federale (art. 171 nCost.) Per il PLS il concetto non è chiaro; la risoluzione sconvolgerebbe i ruoli e comporterebbe conflitti di competenze. Anche l'AdI ritiene che la risoluzione non sia una soluzione idonea; bisognerebbe invece riflettere se il Parlamento non dovrebbe dare pareri differenziati sui rapporti del Consiglio federale.

L'Associazione svizzera dei datori di lavoro, la Fédération Romande des Syndicats Patronaux e il Centre Patronal non intravedono alcun utilità nell'introduzione della risoluzione e temono che si crei confusione tra le responsabilità.

3.5 Domanda 5: Avete proposte concrete di riforma concernenti le nuove disposizioni costituzionali?

Non tutti i consultati hanno dato il loro parere espressamente sulle disposizioni costituzionali. In molti casi lo hanno ritenuto superfluo in considerazione delle osservazioni fatte alle due varianti.

3.51 Variante 1

L'UDC desidera introdurre nell'articolo 163 un diritto di destituzione dell'Assemblea federale (maggioranza qualificata) nei confronti del Consiglio federale.

Secondo il Cantone BE l'articolo 164 dovrebbe essere formulato in modo che fosse possibile una presidenza quadriennale.

I DS desiderano che nell'articolo 165a capoverso 2 vengano concretati i compiti presidenziali (coordinamento efficiente negli ambiti dei compiti del Consiglio federale e dell'amministrazione, informazione esaustiva, soppesata); nel cpv. 4 auspicano un completamento secondo cui la presidenza federale rappresenti all'estero sia il Consiglio federale, sia la Confederazione. Per quanto concerne gli articoli 166 e 167 sono favorevoli al mantenimento della Cancelleria federale rispetto alla creazione di un dipartimento presidenziale.

3.52 Variante 2

Il PSS propone nuove formulazioni per gli articoli 163 cpv. 2 (Consiglio federale) e 164 (Presidente della Confederazione); si attiene al numero di sette membri del Consiglio federale; per il mandato della presidenza è in favore della durata di un anno senza possibilità di rielezione immediata. Per l'articolo 164a propone diversi

complementi, in particolare nel capoverso 2 dovrebbe essere stabilito che il numero dei ministeri debba essere limitato a livello di legge. Inoltre è favorevole allo stralcio dell'articolo 161 cpv. 1 lett. g^{quater}.

L'USS riguardo all'articolo 164 ritiene che non si possa rinunciare alla funzione di cancelliere della Confederazione come magistrato poiché questa funzione deve garantire la continuità degli affari governativi quando vi è cambiamento della presidenza.

Il Cantone SH desidera che siano descritti particolareggiatamente i compiti dei ministri nell'articolo 164a (in part. rappresentanza del governo svizzero in Patria e all'estero).

3.6 Domanda 6: Avete altre osservazioni o suggerimenti in merito?

Il Cantone BE perora un'alta priorità della riforma della direzione dello Stato. Dovrebbero essere elaborate interfacce tra la riforma della direzione dello Stato e quella del federalismo. Anche per il Cantone BS una riforma dello stato è urgentemente necessaria; ritiene giudiziosa l'idea del Consiglio federale di sottoporre all'Assemblea federale un pacchetto di riforme ancora durante la presente legislatura.

Per il Cantone FR, che si pronunciava principlamente per la variante 1, dovrebbe essere valutata la combinazione delle due varianti, poiché ciascuna di esse mira a migliorare la funzionalità del Consiglio federale; si potrebbe quindi concentrare il rafforzamento della presidenza federale secondo la variante 1 con quello del governo collegiale per mezzo di un governo a due livelli secondo la variante 2. Le ripercussioni positive verrebbero moltiplicate. Inoltre sarebbe utile una presidenza federale rafforzata per un governo a due livelli al fine di salvaguardare i principi della collegialità, della coesione e della coerenza delle decisioni.

Secondo il Cantone GL, il sistema odierno non ha dato fundamentalmente cattivi risultati. Tuttavia alcuni membri del Consiglio federale dovrebbero dirigere dipartimenti di enorme estensione. Pertanto propone la verifica riguardo all'aumento del numero dei membri del Consiglio federale. Il Cantone LU fa osservare che già con la vigenze LOGA sarebbe possibile riorganizzare l'amministrazione ai sensi della variate 2 (art. 43 cpv. 4, art. 46 LOGA). Il Cantone SH, fundamentalmente d'accordo con le proposte del Consiglio federale, ritiene che la direzione dello Stato dovrebbe essere ottimizzato anche con altri provvedimenti; non sarebbe sufficiente una riforma dei vertici del Governo nazionale; sarebbe assai più necessario demandare all'Esecutivo tutti gli ambiti d'attività.

Secondo il Cantone SG, per una riforma mirata del sistema governativo ci si dovrebbe dapprima chiedere se l'odierno principio della collegialità sia effettivamente idoneo ad affrontare le sfide del futuro. Ritiene la variante 2 una soluzione intermedia; fundamentalmente sarebbe da preferire prevedere uno sgravio dei membri del Consiglio federale dai compiti di direzione dipartimentale con l'ausilio di segretari di Stato; pertanto perora che sia nuovamente presentato il progetto dei segretari di Stato. Anche il Cantone UR ritiene degno di verifica riprendere le proposte di riforma che concedevano ai ministri esclusivamente la funzione di

segretari di Stato. Così il collegio del Consiglio federale guadagnerebbe tempo senza che venga indebolito il sistema delle responsabilità politiche. Anche il Cantone VD deplora che sia naufragato all'epoca il progetto dei segretari di Stato.

Il PSS invita il Consiglio federale a sottoporre proposte per una riforma del Parlamento e una riforma specifica del Consiglio degli Stati.

Per il PDC i seguenti postulati dovrebbero essere connessi con la riforma della direzione dello Stato; scrutinio di lista del Consiglio federale (modifica LRC) e voto di sfiducia costruttivo (modifica costituzionale). L'UDC è favorevole all'introduzione di un voto di sfiducia e dell'elezione contemporanea singola dei membri del Consiglio federale come anche per la verifica di un'elezione del Consiglio federale da parte del popolo.

Il Cantone SZ auspica che sia preso in considerazione anche il modello di una democrazia parlamentare.

Secondo il PES i partiti politici che desiderano essere rappresentati in Governo dovrebbero, immediatamente dopo le elezioni parlamentari, concordare un programma governativo con alcuni punti nodali della loro politica. In fine il Parlamento eleggerebbe, in rapporto alla forza dei partiti, i loro rappresentanti che sarebbero personalmente responsabili di questo programma. Se una decisione popolare andasse contro il programma governativo, la decisione circa le dimissioni di uno o più membri del Governo spetterebbe fundamentalmente a quest'ultimo. Se un partito politico si dissociasse dal programma governativo, in qualsiasi momento la sua rappresentanza in Consiglio federale non verrebbe più rieletta dal Parlamento. Inoltre dovrebbe essere istituito un diritto popolare di destituzione di uno o più membri del Governo.

Per l'AdI dovrebbero essere verificati la scomparsa della formula magica, il passaggio a un sistema parlamentare concorrenziale e l'elezione del Consiglio federale da parte del popolo. Per questa ragione il ventaglio dei modelli per una riforma della direzione dello Stato è troppo ampio e va tenuto conto di alternative fondamentali.

Sono state fatte diverse proposte puntuali. In particolare è rilevato che lo sgravio del Consiglio federale dai compiti amministrativi potrebbe avvenire già ora con il rafforzamento delle competenze odierne dell'Amministrazione: delega a segretari generali, a funzionari federali, a persone di rango superiore dell'amministrazione, metodi di direzione amministrativa moderna, ristrutturazione dei dipartimenti, nuova valutazione degli uffici con maggiore autonomia.

Infine i Cantoni GR e SO come anche l'USC si esprimono in favore dell'istituzione della Corte dei conti, non per opportunità, ma in quanto rafforzerebbe il controllo delle finanze federali. D'altra parte il PSS preconizza l'istituzione di una Corte dei conti indipendente.

Allegati:

- 1 Elenco dei destinatari della consultazione
- 2 Elenco dei pareri espressi nella procedura di consultazione

5 luglio 1999