

# Foglio Federale

Berna, 14 aprile 1972

Anno LV

Volume I

N° 15

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 22.—, semestrale fr. 16.—, Estero fr. 37.— con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona

Telefono 092/25 18 71 — Ccp 65-690

## 11245 **Rapporto** **del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente** **le linee direttive della politica di governo per la legislatura** **1971/1975**

(Del 13 marzo 1972)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

ci pregiamo sottoporvi questo nostro rapporto sulle grandi linee della politica governativa per la legislatura 1971/1975.

### **I. Introduzione**

#### **1 Portata giuridica e politica delle direttive**

Nel 1968 (FF 1968 I 809), allorché vi presentammo per la prima volta le direttive della politica di governo, insistemmo sull'importanza delle medesime e ne definimmo accuratamente la natura giuridica. L'argomentazione particolareggiata, che allora vi proponemmo, conserva oggi ancora pieno valore. Nel presente rapporto converrà, al lume delle discussioni avvenute sull'arco di questi ultimi anni, riesaminare brevemente, per precisarle, talune questioni fondamentali che concernono la natura e la struttura delle linee direttive della politica di governo; occorrerà anche riscontrare, tenendo conto del quadro costituzionale e fattuale, le possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissi.

*Le nostre linee direttive non sono un programma governativo, nel senso classico del termine, ben noto agli altri parlamenti. Un tal programma, infatti, concordato col partito o gruppo maggioritario in parlamento*



cola i partecipanti all'intesa stessa: orbene, questa procedura risulta contraria al nostro sistema politico, cui è estraneo ogni Governo formato su mandato o Governo di coalizione, nonché l'istituto d'un primo ministro deputato a tracciare le direttive della politica governativa; visto poi il sistema collegiale, che caratterizza il nostro Governo, e stante l'elezione dei membri del medesimo per periodi fissi, il nostro regime politico non offre inoltre possibilità alcuna di rovesciare l'esecutivo, o di allontanarne un membro, mediante una mozione di biasimo o mediante un voto di sfiducia. Risponde dunque alla specificità della nostra Costituzione che tocchi al Consiglio federale, in quanto autorità direttoriale della Confederazione (art. 95 e 102 Cost.), e non all'Assemblea federale, stabilire le direttive della politica di Governo.

*Da quanto precede, discende che queste nostre direttive costituiscono un mero atto unilaterale di pianificazione governativa previsionale, realizzabile, ovviamente, solo entro certi limiti.*

Nel nostro regime di democrazia referendaria, appartiene al popolo e ai Cantoni il potere supremo di decisione ed esso si impone alle autorità legislative ed esecutive; ne viene che, in ampi settori, la politica governativa, definita dal Consiglio federale, non potrà essere applicata qualora le manchi l'approvazione dei poteri costituzionali.

Il popolo, i Cantoni e l'Assemblea federale possono inoltre inflettere, su singoli temi, la politica pretracciata dal Consiglio federale, col presentare iniziative, mozioni o postulati: Assemblea federale e popolo vengono così resi corresponsabili dell'azione di Governo, il che esige un dialogo costante fra i differenti poteri.

## 2 Oggetto delle direttive

Il presente rapporto è inteso a tracciare il quadro generale di una politica statale dinamica, evidenziandone i punti nodali; del resto un adeguato esposto di politica governativa non può dipartirsi dall'essenziale. Inoltre, per evitare, anche così, di dovervi dare un coacervo di dettagli, ci siamo limitati ai settori nei quali, già durante il quadriennio, occorrerà fare sforzi speciali per attuare precisi obiettivi politici. Da questo profilo, troviamo innanzitutto *compiti nuovi*: per poterli tempestivamente affrontare, occorre elaborare dei progetti e perfezionarli in norme obbligatorie; troviamo, in secondo luogo, quei compiti che ancora abbisognano d'una loro *base costituzionale o legale*, della quale il popolo, l'Assemblea federale e l'Esecutivo dovranno occuparsi prioritariamente nel corso dei prossimi anni; in terzo luogo troviamo le questioni emerse solo recentemente ma richiedenti sin dall'inizio *un esame molto approfondito*. Elencando queste tematiche intendiamo dimostrare che non tralasciano i problemi del lungo periodo, nè quelli sottoposti solo a studi preliminari e ben lontani dal concretarsi in proposte risolutive maturamente elaborate. Per

*i compiti continuativi*, ci limitiamo qui a segnalare solo quei fattori che, nel corso della legislatura, ci spingeranno a dare un'impostazione o un orientamento nuovo alla nostra politica.

Nel presente rapporto non pretendiamo di dare un esposto completo che risponda a tutte le attese: il nostro intento non è tanto quello di toccare tutti i problemi, senza negligerne alcuno, quanto quello di esporre la nostra opinione sulle questioni principali che interesseranno il Paese nell'immediato avvenire, onde poter indicare come e in quale direzione occorrerà operare per risolverle. Reputiamo infatti che il luogo proprio per puntualmente definire natura e portata dei previsti provvedimenti siano i singoli messaggi corrodanti i progetti e i disegni di legge, e non già questo rapporto sulle linee direttive della politica di governo.

La nuova *articolazione* del rapporto, tralasciata l'elencazione dipartimento per dipartimento, dovrebbe contribuire ad evidenziare i nessi tra le differenti problematiche, onde far risaltare meglio le priorità.

Sta nella natura delle cose che ogni pianificazione sia alla mercè di avvenimenti e di fattori imprevedibili onde, pur nel volerla attuare, occorre scostarsi dalle decisioni prospettate: per quanto desiderosi di realizzare gli intenti espressi nel presente testo, dobbiamo dunque riservarci la facoltà di seguire vie diverse da quelle indicate o, esigendolo le circostanze, di procrastinare compiti attualmente considerati urgenti per dar mano prioritariamente a compiti nuovi.

## **II. Situazione di base per la compilazione del catalogo dei compiti**

### **3 Tendenze nell'evoluzione a lungo termine delle istituzioni civili e dell'economia**

Come nel 1968, non sussiste ragione alcuna di lasciare il saldo terreno delle questioni concrete per inoltrarsi in quello infido delle speculazioni ideologiche e delle visioni futurologiche; con ciò non vogliamo dire che rinunciamo a seguire attentamente le trasformazioni ideali lievitanti nel Paese e nella società, nè che trascuriamo di approfittare, nell'orientare la nostra politica, dei progressi di quella scienza la quale si sforza di *predeterminare il corso probabile dell'evoluzione a lungo termine* nei settori cruciali della vita dello stato e della società. *Ovviamente, torna impossibile predire esattamente l'avvenire in qualunque settore.* Sovente la vita associata trascorre ad evoluzioni imprevedute il che non svincola punto coloro ai quali incombono le decisioni politiche o politico-economiche dall'obbligo di prevedere quanto possibile il futuro. Ogni decisione politica, del resto, prede-

termina in certo modo l'avvenire, in quanto vien presa proprio nel fermo intento di raggiungere degli obiettivi in un futuro più o meno prossimo.

In quest'ordine di idee, soddisfacendo una mozione adottata dalle Camere federali, noi abbiamo chiesto nel 1968 l'elaborazione di un ampio studio prospettivo esteso ai principali settori della vita economica nazionale sino all'anno 2000. Giusta i suoi risultati, occorrerà poi determinare gli obiettivi da raggiungere sul piano sociale ed economico, dedurne delle direttrici per l'orientamento della nostra politica e fissare, tenendo conto delle possibilità di medio o di lungo periodo, delle priorità, cui conformare l'impostazione della politica federale. Ancorchè tale studio non sia compiuto (sono insorti infatti taluni ritardi<sup>1)</sup>) e, mancando il tempo, i dati, pur disponibili, non siano ancora utilizzati in modo sistematico, ci è sembrato nondimeno opportuno servirci, per redigere il presente testo, almeno dei dati inclusi nelle parti già pubblicate del suddetto studio. Non ignoriamo punto che trattasi di un primo saggio di studio prospettivo, il quale richiede di essere completato, nel quadro dei lavori avviati per attuare la mozione precitata; comunque, nell'elaborare il prossimo rapporto, potremo finalmente fondarci pienamente sui risultati del detto studio, nonchè sulle discussioni ch'esso non mancherà di accendere, specie nelle cerchie scientifiche.

Noi, obbligati per ufficio a seguire attentamente l'evoluzione che si disegna, onde contribuire a risolvere per il meglio i problemi che si vanno ponendo, riteniamo utile di schizzare, qui di seguito, le tendenze, le quali, probabilissimamente, verranno rimodellando lo stato e la società.

Occorre, in merito, tener presente che le direttive si estendono solo a un quadriennio, mentre le tendenze che le sottendono si iscrivono nel lungo periodo; ancorchè le presenti direttive vengano così a tagliarsi sullo sfondo di queste tendenze lunghe, le previsioni recate in esse sono formulate per un periodo relativamente breve. Ciò rende chiaro perchè, nella descrizione seguente, noi, pur tenendo conto dei dati dello studio prospettivo, non vi adeguiamo senz'altro le nostre previsioni e ci asteniamo dal fornire pareri vincolanti. Ribadiamo che non trattasi, in base ai dati dello studio citato, di predire l'avvenire, bensì trattasi di chiarire soltanto talune questioni, la cui soluzione già sin d'ora richiede decisioni di ordine politico. Nel novero delle tendenze generali, che si vanno manifestando sul piano mondiale, citiamo:

- la persistenza dell'espansione dell'economia mondiale,
- l'accelerazione del progresso tecnico,
- l'esplosione demografica nei Paesi sottosviluppati,
- l'accresciuta instabilità del sistema politico mondiale,

<sup>1)</sup> Sono usciti di stampa sinora le parti I (demografia), II (prospettive dello sviluppo generale) III (sviluppi settoriali [1 e 2, agricoltura] e IV (problemi della formazione professionale).

- l'intensificarsi delle trasformazioni delle strutture sociali,
  - l'aumentante scarto tra i Paesi industrializzati ed i Paesi del terzo mondo,
  - la maggiore difficoltà di adattarsi all'evoluzione economica e tecnica.
- Tra le tendenze *che più specialmente toccheranno il nostro Paese*, conviene citare qui, basandoci sui dati dello studio più volte citato:

### 31 La mancanza di manodopera

Benchè la politica nazionale, nel settore del mercato del lavoro, non si sia sensibilmente modificata, occorrerà *contare su una mancanza cronica di manodopera, che andrà via via crescendo* segnatamente nel settore degli specializzati.

Ne verranno le tendenze seguenti:

Un *rafforzamento dell'inflazione* provocata dall'evoluzione dei salari e dei costi. In un quadro di mancanza cronica di manodopera, i salari hanno naturalmente tendenza ad aumentare oltre il tasso d'incremento della produttività, il che stimola l'inflazione. La concorrenza diviene non soltanto più serrata all'interno delle singole branche economiche bensì anche tra di esse.

### 32 Le difficoltà di finanziamento

Se le politiche monetaria e creditizia non subiranno sovvertimenti, occorre prevedere *una crescente penuria di fondi* sul mercato dei capitali con tutti i parafenomeni che l'accompagnano, segnatamente *un nuovo scatto nel tasso d'interesse*.

### 33 L'inflazione

E' prospettabile *una tendenza vieppiù spiccata all'inflazione* qualora, tenendo conto delle esigenze derivanti da una politica di crescita a lungo termine, non si arrivi a risolvere in modo soddisfacente i problemi posti dal mercato del lavoro e da quello dei capitali.

### 34 L'evoluzione della popolazione residente

Le valutazioni scientifiche inducono a ritenere che la popolazione residente supererà i 7,5 milioni d'abitanti nell'anno 2000. Lo straordinario incremento della popolazione totale residente, riscontrato tra il 1950 e il 1965, non continuerà verosimilmente con la stessa intensità nei prossimi decenni. La piramide demografica subirà modificazioni sensibili soprattutto caratterizzate da una tendenza all'invecchiamento. In avvenire

l'indice di crescita della popolazione femminile supererà sensibilmente quello maschile.

Una profonda modificazione della composizione della popolazione allogena si produrrà; il numero degli stranieri domiciliati si accrescerà sensibilmente mentre quello delle persone beneficianti del permesso di dimora diminuirà.

### **35 La tendenza generale a modifiche di struttura e i problemi di adeguamento**

Le modifiche strutturali dell'economia sono causate da un ineguale sviluppo dei diversi settori economici; ne discende forzatamente un mutamento dei rapporti di forza fra questi settori, nel quadro dell'economia nazionale. Devesi ammettere che quest'andamento strutturale continuerà, per effetto della crescita della nostra economia nazionale. Parallelamente si assisterà ad un trasferimento di manodopera dai settori primario e secondario verso il settore terziario, dalle industrie e aziende artigianali tradizionali verso le industrie in crescita o verso le industrie traenti, dalle piccole e medie imprese verso le grandi aziende. In questo modo verrà formandosi il problema dell'adeguamento a condizioni fundamentalmente mutate in tutti i settori economici.

### **36 La tendenza ad un'accentuazione degli squilibri regionali**

Se negligiamo una politica attiva di sviluppo e di sistemazione del territorio, le città continueranno anche in avvenire ad esercitare e ad accrescere la loro forza attrattiva, onde gli agglomerati si trasformeranno in megalopoli, mentre vaste regioni rurali - i 5/6 dei Comuni svizzeri - si verranno spopolando.

### **37 Le carenze che minano il nostro sistema formativo**

Per realizzare dei progressi economici, sociali e culturali è indispensabile valorizzare il capitale nazionale di conoscenze e di idoneità, il che si può fare migliorando la formazione dei giovani. Gli studi di prospettiva mostrano che, a tutti i livelli, esistono enormi bisogni differiti di personale qualificato.

## **4 Focolai di tensioni e situazioni di squilibrio**

Il fiorire economico straordinario di questi ultimi 20 anni ha portato non solo dei vantaggi bensì anche gravosi oneri ed accentuati ritardi nel-

l'esecuzione dei compiti pubblici. L'evoluzione in corso si caratterizza, e resterà caratterizzata nel prossimo avvenire, dall'apparire di squilibri sociali provocati dalla rapidità della crescita demografica e dallo sviluppo industriale. *Geograficamente* questi squilibri si manifestano sia sul piano mondiale (progressivo aprirsi della cesoia tra le Nazioni industrializzate ed i Paesi sottosviluppati), sia sul piano nazionale, ove si riscontrano sensibili differenze fra centri economici e regioni rurali. *Dal punto di vista sociale*, questi squilibri insorgono nelle comunità nazionali ma anche sul piano mondiale. Un abisso sempre più ampio separa le classi medie dagli strati bassi della popolazione; questi strati si trovano ad affrontare rischi sempre maggiori, stante lo sviluppo straordinariamente rapido della tecnica e dell'economia, e finiscono per cader vittima di questo sviluppo stesso. Trattasi segnatamente di taluni gruppi di salariati, di contadini, del piccolo e del medio artigianato, come anche della categoria, sempre più numerosa, degli anziani.

Giusta queste considerazioni, la cessazione di aziende e le fusioni di imprese, fenomeni che continueranno durante tutti gli anni 70 per effetto dell'evoluzione strutturale economica, verranno accompagnate da innegabili rigori per i datori di lavoro, i prestatori d'opera e la collettività intera. L'esodo rurale e montano non comporta soltanto il pericolo d'un ritorno allo stato selvaggio dello spazio rurale, il quale costituisce una imprescindibile riserva di riposo e ristabilimento psicofisico, ma pone anche un grave problema di politica generale; inoltre esso scuote le basi economiche della struttura federativa della Confederazione. D'altro canto, il concentrarsi della popolazione nei grandi agglomerati, con il concomitante livellamento generale, provoca un accrescimento inquietante delle *noxae* e comporta un gigantesco aumento delle spese per le attrezzature pubbliche e le infrastrutture varie; quest'andamento dell'evoluzione cagiona costi sempre maggiori sul piano sociale, economico e politico. Infine, la problematica sottesa all'accrescersi enorme delle classi d'età oltre i 65 anni non deve affatto venir sottovalutata.

Un'ultima caratteristica dell'evoluzione attuale è quella che potrebbe essere detta «crisi di adattamento». Pensiamo cioè alla difficoltà incontrata da numerose persone nell'adattarsi spiritualmente all'evoluzione incredibilmente rapida che parte dai settori della tecnica e dell'economia: a molti torna viepiù difficile inserirsi in un ambiente in mutazione perpetua, che diventa loro sempre più incomprensibile e lontano; in questi stressati dal mutamento del quadro ambientale insorge un senso d'angoscia davanti all'avvenire, una istintiva sfiducia verso la società, un sentimento di vuoto, cui non sono estranei i concetti sovente prettamente materialistici che sembrano dirigere l'operare dell'uomo moderno.

Occorrerà in avvenire porre la massima attenzione all'uomo, ai suoi bisogni culturali, onde metterlo in grado di meglio adeguarsi all'evoluzione rapida della società industriale; inoltre occorrerà provvedere ad un buon

equilibrio tra la struttura demografica e la struttura industriale, onde porre tempestivamente argine ad ogni degradazione della prosperità armonica del Paese. Siamo attualmente valicando la soglia tra un periodo incardinato soprattutto sullo sviluppo quantitativo dell'economia ed un periodo in cui gli aspetti umanistici della vita e le considerazioni qualitative diverranno preminenti.

Giusta l'attuale ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, una delle più alte funzioni cantonali sarà quella di occuparsi in modo particolarmente attivo del settore culturale; tale funzione crescerà ad importanza sempre maggiore, a cagione della crisi d'adeguamento, cui abbiamo fatto cenno, nonché dell'aumentare vieppiù spiccato del tempo libero.

## 5 Ampliamento delle attività ordinarie dello Stato

### 51 Accrescimento delle esigenze poste dall'evoluzione della società e dallo sviluppo della scienza e dell'economia

Nel corso di questi ultimi anni, la nostra moderna società opulenta ha dato adito a numerose critiche ed a dubbi, nonostante abbia apportato un indiscutibile miglioramento del livello di vita. All'origine di questo malessere troviamo *il materialismo*, nutrito dalla congiuntura perdurante dalla seconda guerra mondiale in poi. Gli aspetti negativi di questo materialismo, sollecito unicamente dal miglioramento del benessere immediato, restano in gran parte occulti, onde non s'appalesano in tutta la loro gravità: distruzione dell'ambiente, scomparsa delle virtù civiche e del senso sociale, messa in pericolo della vita stessa. Inoltre le spinte inflatorie, con i loro parafenomeni sul mercato immobiliare ed abitazionale, nonché sull'immigrazione di manodopera (l'effettivo di stranieri è venuto crescendo sino a questi ultimi tempi), hanno contribuito a sollevare e ad acuire la questione dell'opportunità stessa della crescita economica. Oggigiorno ampie cerchie della popolazione tendono a considerare l'accelerazione della crescita economica come fonte di tutti i mali.

Orbene, occorre constatare che *il benessere e la redditività sono fattori complementari* benchè, nella loro dialettica, si pongano sovente come opposti: da un lato la nostra società non deve tendere esclusivamente alla redditività, se vuole evitare gravi turbe nella vita sociale e nell'ambiente naturale; d'altro canto la produttività dell'apparato economico dev'essere ancora accresciuta, se si intende elevare il livello di vita, proteggere l'ambiente, migliorare la formazione dei giovani, razionalizzare il traffico, sviluppare le provvidenze sociali, ecc.

Di pari passo col progresso tecnico e industriale vanno crescendo i pericoli incombenti sull'individuo e sulla comunità; da detto progresso, qualora dovesse continuare in modo disorganico, conseguirebbero effetti



nefasti, la cui intensità è invero, ora, difficilmente valutabile. Lo Stato deve dunque, nell'interesse generale, tracciare taluni indispensabili limiti all'evoluzione tecnica ed economica: trattasi di regolare la crescita economica commisurandola con la crescita umana e ordinandola al benessere generale, poiché proprio da un sano funzionamento della società industriale dipende la prosperità comune.

Il sentimento d'incertezza, che va generalizzandosi, induce a far sempre più affidamento sullo Stato, come ente cui spettasse un compito di riasicurazione: lo Stato è così condotto ad assumere *una crescente responsabilità nel settore della sicurezza sociale*. Il febbrile perseguimento dei vantaggi offerti dallo Stato-providenza (da molti considerato proprio come un'immensa azienda di prestazioni di servizio) si traduce, segnatamente, nella proliferazione, in detto settore, delle iniziative popolari, già depositate o annunciate. In questo contesto giova però ricordare che l'influenza crescente dello Stato trova sempre un suo risvolto nella diminuzione della libertà personale e nell'indebolimento del senso della responsabilità individuale, onde massimamente è auspicabile che l'attaccamento alla libertà e la consapevolezza della responsabilità ritornino in auge, così da temperare le attuali aspirazioni al benessere materiale, fattesi, in questi ultimi anni, tanto forti ed esclusive.

La comunità deve comunque apprestare, al nostro regime economico e al nostro ordine sociale, tutte le premesse per funzionare in modo soddisfacente; essa deve mirare a conseguire un equilibrio giudizioso tra le possibilità di sviluppo dell'individuo e quelle d'incremento del bene comune. All'uopo occorre segnatamente che gli elementari bisogni della persona umana possano sempre venir soddisfatti e che strati, quanto possibile ampi, della popolazione possano partecipare alla raggiunta prosperità.

Inoltre il perfezionamento degli istituti dello *Stato di diritto* continuerà a ritenere un'importanza cardinale. Obiettivo essenziale della nostra politica è l'impostazione di uno Stato sociale retto dal diritto che possa assumere tutti i suoi compiti con massima efficacia: il rispetto del diritto e della legge permane indubbiamente condizione indispensabile di ogni vita comunitaria; solo un tale Stato può garantire l'ordine democratico ed i diritti individuali, esso solo può assicurare un'evoluzione graduale verso una Svizzera moderna, commisurata alla statura umana.

Noi intendiamo non soltanto assumere la gestione di quanto ci è stato tramandato, bensì sviluppare i nostri istituti, migliorare i servizi dell'ente pubblico, adeguarne le prestazioni alle esigenze moderne.

## **52 Interconnessione viepiù stretta dei diversi problemi**

Data l'imbricazione delle strutture, occorre sempre più ricorrere a studi e a metodi interdisciplinari per risolvere adeguatamente i problemi

che si pongono allo Stato, specie nella fase attuativa; ne viene che bisogna avviare lavori diversi su un piano sufficientemente alto in modo da ottenere quella veduta d'insieme che si pone come indispensabile. Per questa ragione i problemi che emergono nel settore della costruzione degli alloggi, della protezione dell'ambiente o della razionalizzazione del traffico non possono più venir studiati specialisticamente bensì solo come elementi dialettici della sistemazione generale del territorio, i cui principi devono essere elaborati sul piano federale. Un coordinamento tempestivo tra la Confederazione, i Cantoni e le regioni, nonchè una pianificazione d'ampio respiro risultano indispensabili in uno Stato pluralista se si vuole garantire l'equilibrio fra i differenti gruppi sociali.

### **53 Sproporzioni tra i bisogni collettivi e le possibilità finanziarie**

Per accogliere le esigenze poste all'ente pubblico, occorre partire dal concetto che non si potrà mai ottenere da esso alcunchè senza pagarne il costo. L'umanizzazione delle condizioni di vita, che si conclama ad alta voce da ogni lato, esige immense risorse finanziarie, oggigiorno ancora ben problematiche: chiedere l'intervento dello Stato non implica sempre che si sia poi disposti a dargli i mezzi atti per porlo in grado di far fronte efficacemente alle responsabilità che gli si addossano. L'andamento attuale finirà col creare uno squilibrio fra le risorse individuali e le risorse collettive.

Analoghe difficoltà si presentano per quanto concerne i compiti che noi desidereremmo assumere durante la presente legislatura, siano essi funzioni tipicamente federali oppure opere da condurre a termine in ragione della loro importanza per la prosperità generale. Certo questi compiti sono urgenti di per sè. Tuttavia è già sin d'ora certo che, nel breve periodo costituito dalla legislatura, non sarà possibile svolgerli tutti compiutamente. Come si potrà dedurre dalle considerazioni del capitolo IV, occorrerà dunque non soltanto volgere la mente alla realizzazione dei nuovi compiti e all'adeguata continuazione delle opere avviate, bensì anche al modo di reperire le nuove relative fonti di introiti.

## **III. Finalità delle direttive**

### **6 La Svizzera nell'insieme delle nazioni**

#### **61 Concezione della nostra politica estera**

La nostra politica estera deve tener conto di due costanti fondamentali: da un lato le condizioni interne, che noi stessi determiniamo, e, dall'altro lato, le condizioni esterne, che risultano dagli avvenimenti interna-

zionali. Ancorchè, in tema di condizioni esterne, il nostro piccolo Paese sia quasi sempre ridotto a reagire a quanto accade, esso non è però totalmente privato della possibilità di determinarsi autonomamente: i nostri istituti sono stabili, le nostre fondamenta economiche e finanziarie salde, i nostri atti non sono dettati da obblighi imposti da alleanze che ci sovrastano, cosicchè, nonostante la sua piccolezza, il nostro Paese permane in grado di svolgere un proprio ruolo o di influire sul piano internazionale.

Tuttavia il nostro Paese dev'essere consapevole dei limiti che gli sono tracciati. Il suo programma di politica estera non è tanto un vero piano d'azione quanto un catalogo di finalità e un repertorio di mezzi per raggiungerle. Per la Svizzera non si tratta di tendere a modificare le relazioni internazionali, bensì di tenere conto di questo quadro circostanziale senza però mai perdere di vista la propria ragione d'essere che è quella di salvaguardare i diritti e gli interessi dei suoi cittadini favorendo la prosperità comune.

Nel novero dei principi obiettivi che la Confederazione persegue (art. 2 Cost.) figura la salvaguardia delle libertà democratiche. Da questa alta massima deriva il nostro mandato principale in materia di politica estera: mantenere l'indipendenza, che sola consente di garantire le libertà. All'uopo disponiamo di due mezzi:

innanzitutto della volontà del popolo di rimaner fedele a questi obiettivi, della sua idoneità a risolvere i propri problemi politici, economici e sociali nonché della sua ferma deliberazione di difendersi — la politica estera di un piccolo Stato come il nostro è infatti primamente il riflesso delle sue condizioni interne e l'espressione della sua politica generale;

in secondo luogo, delle massime che la Nazione osserva per raggiungere i suoi obiettivi, vale a dire la neutralità perpetua e armata congiunta con la solidarietà e l'universalità delle relazioni internazionali.

La dottrina che discende da questo complesso di principi può essere succintamente definita come segue: *garantire la nostra indipendenza mediante una coerente politica di neutralità*. Una tale politica sarebbe certo facile da mettere in opera qualora la situazione internazionale consentisse ad uno Stato di vivere affidandosi unicamente ai propri mezzi e al proprio sviluppo, come se si trovasse entro uno spazio chiuso; orbene, tale non è certo il caso: l'interdipendenza è, in tutti i settori, un fattore innegabile del nostro tempo ed un piccolo Paese industrializzato, privo di materie prime e circondato di Stati dinamici, avverte ancora più nettamente degli altri le conseguenze di questa stretta imbricazione. *L'indipendenza* non ritiene dunque più lo stesso senso che già ebbe; essa, segnatamente, appare ora inconcepibile fuori da un quadro di cooperazione internazionale, nè può essere mantenuta se non grazie a scambi ben equilibrati, utili e proficui per tutti i partecipanti. Se la Svizzera perdesse questa facoltà, incontrerebbe grandi difficoltà a sfuggire agli influssi sfavorevoli del mondo

esterno. La Svizzera non può evitare di integrarsi in una comunità di popoli che guadagna continuamente di coerenza interna; essa deve anche sottoporsi alle norme che vigono sul piano internazionale. Oggigiorno il buon nome internazionale di una Nazione dipende dai sacrifici che è disposta ad assumersi per contribuire a risolvere i problemi comuni e dal modo come sa subordinare i propri interessi particolari alle esigenze della comunità internazionale.

La *neutralità perpetua* che, a contare dal 1815, costituisce lo spirito retto della nostra politica estera, pur non ponendosi come scopo in sé, non ha certo perso valore: come già in passato essa agevola oggi ancora le relazioni e gli scambi, dacchè abbatte taluni ostacoli politici nei contatti internazionali. La neutralità consente insomma di dar prova di un più largo spirito collaborativo non soltanto verso i vicini ma verso tutti gli altri Stati. Questa apertura mondiale non è limitata al settore dell'economia o al settore della cultura ma è presente anche nel settore politico, ove la neutralità preclude l'arroccamento in un nesso di relazioni esclusive o privilegiate; la neutralità poi è dominante nel settore militare, dove fa sì che solo limitate intese con altri Stati neutri sono concepibili.

Nel corso del prossimo quadriennio, la Svizzera dovrà aprirsi verso tre direzioni: verso l'Europa, verso le Nazioni Unite e verso il terzo mondo. E' possibile che il nostro popolo sia chiamato a pronunciarsi su questi tre temi.

## 62 Integrazione europea

I negoziati, avviati alla fine del 1971 con la Comunità economica europea, dovrebbero probabilmente giungere prossimamente in porto con la conclusione di un accordo di libero scambio verso la Comunità ampliata. Altri accordi analoghi saranno quasi certamente conclusi con gli altri Paesi dell'AELS non candidati.

L'accordo stabilito dalla Confederazione sarà di natura economica e non comporterà l'adesione della Svizzera alla Comunità nè inficerà la nostra neutralità o comprometterà la nostra struttura federativa o gli istituti propri alla nostra democrazia diretta; per contro essa eserciterà un'influenza spiccata sull'orientamento della nostra economia. In effetti, il grande mercato europeo, scevro di barriere doganali, che ne risulterà, offrirà nuovi sbocchi alla nostra produzione; d'altro canto il rafforzamento della concorrenza sul nostro stesso mercato interno dovrebbe pure avere risvolti favorevoli per l'economia nazionale.

Nonostante la clausola di disdetta, inclusa in esso, un trattato di questa importanza è destinato a disciplinare in modo durevole i rapporti tra il nostro Paese e le Comunità europee; per questa ragione noi abbiamo intenzione di proporre alle Camere di sottoporlo al referendum. Noi non prenderemo tuttavia la nostra decisione se non allorchè il risultato dei

negoziati sarà noto. Una tale votazione presuppone che il popolo svizzero, affinché abbia ad assumere consapevolmente una così grande responsabilità, venga informato in modo approfondito.

Anche dopo la conclusione dell'accordo di libero scambio, l'assodamento delle relazioni con le Comunità economiche europee verrà a porsi come uno dei compiti più importanti della nostra politica estera e della nostra politica economica. La Svizzera dovrà definire la propria situazione in un'Europa che sta dandosi nuove strutture politiche ed economiche. Ulteriori miglioramenti dipenderanno in gran misura dall'evoluzione che si realizzerà in seno al quadro comunitario, segnatamente dal grado in cui l'aumento del numero dei membri consentirà di stimolare e intensificare il processo integrativo nonchè dai progressi concreti che saranno realizzati sul piano dell'unione economica e monetaria <sup>1)</sup>.

Innanzitutto occorrerà negoziare l'accordo di libero scambio, ratificarlo, metterlo in vigore e provvedere a che venga applicato senza difficoltà. Ciò rappresenterà un alto impegno sia per l'economia nazionale che per le autorità.

A sua volta, la conclusione eventuale di altri accordi intesi ad ampliare la collaborazione a nuovi settori, sarà determinata tempestivamente dai bisogni e dagli interessi stessi delle due parti.

Le esigenze dello sviluppo di un'economia moderna e i numerosi vincoli che uniscono la Svizzera all'Europa hanno una funzione decisiva in materia. Va da sè che gli accordi stipulandi con le Comunità europee verranno sottoposti ad un'adeguata procedura d'approvazione.

Occorrerà mantenere i legami che ci uniscono agli altri Stati non candidati nel quadro di quanto resta delle strutture dell'AELS. Noi assegniamo grande importanza al ruolo del Consiglio d'Europa, sia in virtù delle sue specifiche attività, sia come luogo d'incontro tra i membri dei parlamenti e dei Governi degli Stati delle Comunità europee, da un lato, e i rappresentanti degli altri Stati membri, dall'altro. La nostra intenzione è di firmare prossimamente la convenzione europea dei diritti dell'uomo.

### **63 La Svizzera e l'evoluzione delle relazioni internazionali <sup>2)</sup>**

L'estensione delle Comunità europee influisce ovviamente sulle relazioni dell'Europa col resto del mondo: creare un nuovo equilibrio nella rete di queste interrelazioni, segnatamente con gli Stati Uniti, costituirà un compito di primaria importanza. Dobbiamo tenerne conto. Per salvaguardare

<sup>1)</sup> Le ripercussioni economiche sono trattate nel capo IV.

<sup>2)</sup> Per quelle commerciali vedi n. 76, stante lo stretto nesso con gli obiettivi della politica interna.

l'universalità tradizionale delle sue relazioni estere, occorre dunque che la Svizzera procuri, pur accostandosi al resto dell'Europa, di coltivare e sviluppare le relazioni con le altre nazioni del mondo. Per sanare la situazione monetaria internazionale e risolvere i problemi posti dal commercio mondiale, occorreranno nuovi negoziati; la Confederazione si ripromette di apportarvi un contributo attivo, quale uno Stato neutro, come il nostro, è in grado di fornire. Per questa ragione occorre che gli accordi che concluderemo con le Comunità europee non vengano a porsi in opposizione alla possibilità della Confederazione di continuare a trattare, in modo del tutto autonomo, con gli altri suoi interlocutori mondiali.

Le relazioni internazionali hanno ormai perso quel carattere essenzialmente bilaterale che conservarono per oltre vent'anni. I centri decisionali si sono venuti moltiplicando. Ne viene una maggior libertà di manovra per i piccoli Stati. Conseguentemente non è escluso che i neutri possano svolgere un ruolo utile negli incontri internazionali, dacchè sono in grado di attenuare opposizioni e contrasti e di fungere come elementi di stabilità.

Inoltre esiste oggigiorno, tra il mondo occidentale e il mondo comunista, la volontà di avviare un dialogo e di impostare dei negoziati; questa evoluzione sta all'origine sia del progetto di riunire una conferenza sulla sicurezza sia della proposta intesa a ridurre l'effettivo delle forze militari. In materia, la nostra neutralità ci impone talune cautele e non ci permette per esempio di inoltrarci in deliberazioni concernenti la riduzione delle forze armate dei due blocchi militari che si affrontano sul nostro continente; per contro la neutralità non ci preclude d'apportare un nostro contributo al rafforzamento della pace ed al miglioramento alla cooperazione nel continente, parallelamente al nostro avvicinamento con la Comunità economica europea. Qualora la conferenza sulla sicurezza, nel quadro della quale i medi ed i piccoli Stati verrebbero ad essere in maggioranza, fosse effettivamente convocata, toccherebbe alla Svizzera adoperarsi per far riconoscere la prevalenza del diritto e per far adottare norme internazionali atte ad assicurare relazioni pacifiche tra le potenze europee. In tal modo noi potremmo collaborare agli sforzi intrapresi per ridurre le tensioni.

Nello stesso spirito, dobbiamo abordare i problemi posti dal *disarmo* sul piano mondiale. Il nostro compito consiste in primo luogo a far valere il punto di vista elvetico, ogni qualvolta torni opportuno sia nel nostro interesse proprio, sia nell'interesse della causa generale del disarmo: possiamo farlo o partecipando ai negoziati, allorchè se ne dà l'occasione, o comunicando per iscritto dei suggerimenti. Inoltre, occorrerà presto che noi ci pronunciamo su un trattato di divieto totale delle armi biologiche. Seguiamo da vicino i negoziati in vista di un analogo divieto d'impiego delle armi chimiche, nonchè d'un divieto completo degli esperimenti con armi nucleari.

## 64 Nazioni Unite

Le relazioni strette e fruttuose che la Confederazione ha con le Nazioni Unite testimoniano della nostra volontà di collaborare attivamente con la famiglia onusiana; esse riflettono nel contempo il nostro desiderio di una ampia apertura sul mondo. Una tale apertura diviene veramente indispensabile in un'epoca in cui la Svizzera prende delle misure per partecipare sempre più intensamente alle istituzioni della cooperazione europea.

Il rinsaldarsi dei vincoli che uniscono il Paese alle nazioni vicine non dovrebbe opporsi in nessun modo alla nostra disponibilità verso il mondo intero, che si pone come elemento cardine della nostra politica di neutralità.

Per questa ragione, noi disegniamo di sviluppare e rinforzare la nostra cooperazione nel quadro di tutti gli organismi dell'ONU e di tutti gli istituti specializzati, cui la Svizzera ha aderito.

Il nostro Paese può, conservando uno statuto di neutralità, aderire come membro di pieno diritto a questo ente mondiale? Questa domanda è stata esaminata approfonditamente nei nostri rapporti del 16 luglio 1969 e del 17 novembre 1971, ai quali noi qui rinviamo (FF 1969 I 1109 e 1972 1). Nelle condizioni attuali non trattasi certo di un problema bruciante ma la questione non mancherà di acuirsi nel corso di questi prossimi anni. Nonostante le sue imperfezioni e la debolezza delle sue strutture politiche, l'ONU diviene pur sempre, in tutti i settori ed in modo spiccato, il centro della diplomazia multilaterale: è dunque opportuno che il nostro Paese faccia udire la Sua voce entro questa comunità di Nazioni, segnatamente allorché trattasi di proteggere quei valori ai quali noi teniamo in modo particolare.

D'altro canto, la soluzione del problema della rappresentanza della Repubblica popolare cinese, punto finale ad un ostracismo durato oltre vent'anni, ha creato una situazione nuova di grande pregnanza. E' probabile inoltre che gli Stati diversi, tenuti fuori dalla porta dell'ONU, siano anche essi accettati come membri in un avvenire prossimo. È quindi previsione facile quella di ritenere che, un giorno o l'altro, la Svizzera si troverà da sola fuori della porta dell'ONU!

L'evoluzione subita da questo ente mondiale, che sempre più s'approssima ad un'effettiva universalità sia quanto ai membri sia quanto all'ambito d'attività, deve indurci a rivedere l'atteggiamento che noi sinora abbiamo avuto rispetto ad esso. Rimanendo fuori, corriamo il rischio di difficoltare la nostra partecipazione ad importanti settori della collaborazione internazionale. La cura di rivedere la questione dell'adesione della Svizzera all'ONU incomberà segnatamente sulla Commissione consultiva, che noi progettiamo di istituire prossimamente, e che darà alle differenti cerchie della popolazione ed alle differenti tendenze dell'opinione pubblica la possibilità

di esprimere le loro vedute. Questi scambi di vedute permetteranno all'Esecutivo di trovare i mezzi per risolvere il problema, ottenendo nel contempo, in seno al popolo, la massima adesione possibile alla linea di politica estera che verrà così disegnandosi.

### **65 Politica verso i sottosviluppati**

Per valutare i rapporti che la Svizzera ha con i Paesi depressi, occorre rendersi conto che lo scarto tra lo sviluppo di questi Paesi e quello degli Stati industrializzati è intollerabile sul piano umano e rappresenta anzi, politicamente ed economicamente, un pericolo grave. In avvenire pace e benessere non potranno affatto essere garantiti (e questo ci concerne direttamente) qualora non si raggiunga una tal quale parificazione delle condizioni fra tutti i popoli del mondo, tanto sul piano economico quanto nel settore sociale e politico. E non soltanto imperativi d'ordine umanitario, in una con la coscienza d'una certa responsabilità dei Paesi industrializzati rispetto al terzo mondo, ci spingono ad aiutare i Paesi in via di sviluppo, a favorirne il decollo economico, a farli membri di pari diritto nella comunità dei popoli, bensì anche la viva consapevolezza del nostro interesse concreto: l'aiuto alle aree depresse conferisce infatti, vuoi verso l'estero, vuoi verso l'interno, la credibilità necessaria alla politica elvetica di solidarietà e rafforza la nostra situazione sul piano internazionale. L'aiuto allo sviluppo costituisce — anche se non sia scevro da rischi ed insuccessi — uno dei compiti prioritari della Confederazione.

Un obiettivo grandissimo sarà dunque quello di accrescere il contributo del nostro Paese allo sviluppo del terzo mondo, giusta la capacità produttiva della nostra economia nazionale.

Il 24 ottobre 1970 noi già dichiaravamo, circa la strategia delle Nazioni Unite per il secondo decennio d'aiuto allo sviluppo, che, nell'impostare la nostra politica in materia, noi ci saremmo ispirati ai principi sui quali la strategia onusiana si incardinava. Occorre segnatamente che, entro la fine degli anni settanta, il contributo svizzero allo sviluppo (capitali dell'ente pubblico e capitali privati) giunga a toccare l'uno per cento del prodotto nazionale lordo; in particolare il contributo dello Stato dovrà essere progressivamente accresciuto nel corso dei prossimi anni in modo da avvicinarsi al livello medio delle prestazioni delle altre Nazioni industrializzate d'occidente. Nel corso dei prossimi anni noi vi proporremo diversi altri provvedimenti intesi ad accrescere il contributo pubblico allo sviluppo del terzo mondo giusta la potenzialità della nostra economia.

Inoltre occorre favorire sul piano economico una divisione nazionale del lavoro fra Paesi industrializzati e Paesi in sviluppo: la Svizzera farà, nella misura del possibile, delle proposte (e comunque esaminerà con spirito aperto le proposte degli altri) onde contribuire ad assicurare l'integrazione



dell'economia delle aree depresse nel quadro mondiale dell'economia. A questo rispetto torna particolarmente importante istituire, nella misura massima possibile, le preferenze doganali in favore dei Paesi in via di sviluppo e prendere altri provvedimenti di politica commerciale, nonché incoraggiare l'aiuto non vincolato. Inoltre occorre dare un'attenzione speciale allo sviluppo dei Paesi più trascurati.

Aggiungasi che occorre mettere a disposizione dei mezzi finanziari più importanti per l'aiuto umanitario, il quale per i Paesi in via di sviluppo viene proprio sul proscenio. Questo aiuto umanitario occupa da lungo tempo un posto preminente nella nostra politica verso il terzo mondo e testimonia nettamente della solidarietà di cui noi vogliamo dar prova.

Appare anche necessario assicurare una migliore informazione reciproca dei servizi federali e dell'economia privata circa i programmi e i provvedimenti che si disegna di mettere in opera nei Paesi in via di sviluppo.

Per fondare tutta questa politica di aiuto su una base legale precisa, che completi gli addentellati costituzionali attuali, e per dare al popolo la possibilità di pronunciarsi sul principio stesso dell'aiuto noi prospettiamo di sottoporvi, nel corso della legislatura, un progetto di legge federale sull'aiuto allo sviluppo e sull'insieme dell'aiuto all'estero.

## **66 Difesa integrata**

### *661 Dirigenza della difesa*

La constatazione che la nostra difesa non è affidata soltanto all'esercito ma a tutte le forze vive del Paese ci ha indotti ad istituire, or è qualche anno, gli organi direttivi della difesa e il Consiglio della difesa. Disponiamo così di una struttura che può assisterci in tutte le questioni concernenti la difesa nazionale e preparare le necessarie misure di coordinamento fra i diversi fattori della difesa.

### *662 Mantenimento della sicurezza nazionale*

Le nuove istituzioni, create nel settore della difesa integrata, devono permetterci di *fare il punto della situazione per quanto concerne il mantenimento della sicurezza*. Trattasi d'impostare una concezione generale della difesa, la quale tenga conto dei diversi pericoli cui un piccolo Paese trovasi esposto nel mondo attuale e consenta di opporvi un argine sufficiente, saldamente fondato sia nel terreno civile sia nel campo militare.

Già da qualche tempo l'opinione pubblica andava interrogandosi sull'avvenire di un Paese sito, come minuscola tessera, entro un vasto mosaico di grandi potenze. Oltre alle questioni che il processo integrativo europeo

pone alle Nazioni sul piano dello sviluppo economico e tecnico, la nostra opinione pubblica si preoccupava dell'avvenire della nostra neutralità, nonché delle nostre possibilità di sopravvivenza in caso di conflitto internazionale. Lo squilibrio crescente tra il nostro Paese e la superpotenza dei blocchi politici nel settore degli armamenti in una con l'opinione, frequentemente espressa, che non siano da temere conflitti armati nel quadro europeo (posto ormai sotto il segno della distensione), inducono talune cerchie a dedurre che una difesa nazionale svizzera non risponda più né ad una possibilità né ad una necessità precisa.

Un simile ragionamento fa perdere di vista che vivi interessi politici continuano ad affrontarsi sul nostro continente e che un potenziale militare gigantesco vi è ammassato e continuamente sviluppato. L'equilibrio attuale ha certo contribuito assai ad impedire sinora un conflitto fra i grandi blocchi contrapposti, ma occorre ricordare che non è stato possibile sinora svellere le radici di ogni possibile conflitto. In queste condizioni, occorre continuare a dar prova di vigilanza.

Il compito della nostra difesa, segnatamente della nostra difesa militare, è di contribuire, già per il fatto della sua esistenza nonché per il grado della sua efficacia, a dimostrare che un attacco diretto non sarebbe un'operazione redditizia. La nostra difesa è intesa dunque a salvaguardare la nostra indipendenza. Ancorché non si possa parlare, nel nostro caso, di un effetto di deterrenza, la potenza difensiva della Nazione, esplicantesi con tutti i mezzi e tutte le forze, deve risultare tanto notevole da indurre ogni potenziale avversario a tenerne comunque conto nei suoi calcoli.

Gli sforzi che noi facciamo per assicurare, giusta le esigenze del nostro tempo, lo sviluppo dell'esercito, garante del mantenimento della pace, non escludono ovviamente affatto la partecipazione ai tentativi fatti, sul piano internazionale, in vista del consolidamento della pace mondiale. Richiamiamo in questo contesto gli obiettivi generali della nostra politica estera, i buoni uffici che siamo in grado di prestare nonché l'aiuto ai Paesi in via di sviluppo.

Non è facile enucleare la natura e l'ampiezza dei pericoli che minacciano il nostro Paese tanto più in quanto la valutazione può partire da vedute molto diverse: da un lato si costata che la collaborazione internazionale, economica e tecnica, si è tanto fortemente sviluppata e completata, da indurre irresistibilmente tutte le Potenze a regolare i conflitti con mezzi pacifici e a sedarne i focolai iniziali, anzi da spingerle a porre veramente, in cima alle loro preoccupazioni politiche, il promuovimento del disarmo e della distensione; d'altro lato, non ci si deve dissimulare che le tensioni ideologiche, sociali e politiche vanno aumentando, che le crisi e i conflitti aperti (nei quali si ricorre non solo a mezzi militari ma anche in misura crescente a mezzi psicologici ed economici, per tacere degli atti terroristici) creano continuamente nuove minacce per la sicurezza generale.

Tutti questi diversi elementi della nostra politica di sicurezza vanno inclusi senza eccezione nella concezione della nostra difesa integrata.

### 663 *Concezione della difesa integrata*

Una concezione della nostra difesa integrata è in fase di elaborazione. Siccome tocca talune questioni fondamentali della nostra vita nazionale, segnatamente rispetto alla sicurezza, questa concezione generale dovrà essere sottoposta ad un esame politico ed ottenere l'approvazione di una parte quanto possibile grande del nostro popolo. Occorre che esso si renda conto delle difficoltà implicate dal mantenimento della nostra indipendenza e dalla complessità dei problemi che emergono in questo contesto. Si aumenterà in tal modo la comprensione del pubblico verso le misure che si impongono.

La concezione della nostra difesa integrata deve in particolare:

- facilitare le decisioni che il Governo dovrà prendere in vista di garantire la nostra sicurezza sul breve e sul lungo periodo;
- stabilire delle regole che gli organi pianificatori ed esecutivi dovranno seguire;
- dimostrare che nel mondo attuale un piccolo Paese è anch'esso in grado di risolvere i propri problemi di sicurezza purché i suoi sforzi siano convenientemente organizzati e sufficientemente perseveranti.

Noi ci proponiamo di sottoporvi prossimamente *un rapporto sulla concezione generale della difesa* onde consentirvi di avviare un'ampia discussione su questa tematica così importante.

Occorrerà in seguito, nel quadro di questa concezione generale, riesaminare gli aspetti militare e civile della difesa nazionale. Per strutturare la difesa, sia nell'uno sia nell'altro campo, occorrerà tenere adeguato conto della loro interdipendenza. Inoltre bisognerà anche decidere se occorra completare il servizio militare affiancandogli un servizio civile, la cui istituzione è chiesta da un'iniziativa popolare deposta il 12 gennaio 1972.

### 664 *Difesa militare*

L'esercito non costituisce se non un elemento, seppur primordiale, della nostra politica di sicurezza, il cui obiettivo supremo è quello di *garantire la integrità del territorio, l'indipendenza del Paese e la sopravvivenza della popolazione* vale a dire di tenere la Svizzera fuori da ogni conflitto.

La difesa militare è incardinata sull'organizzazione delle truppe del 1961 nonché sulla concezione della difesa militare approvata nel 1966 dalle Camere federali.

Tenendo conto del tempo passato da allora e vista la necessità di pensare ad una difesa militare iscritta nel quadro d'una difesa integrata, occorre rivedere l'organizzazione delle truppe e le concezioni sull'impiego dell'eser-

cito, che datano del 1966, onde apportarvi progressivamente i complementi e i miglioramenti necessari. Questa revisione deve soddisfare le esigenze della pianificazione per il periodo 1975-1984; trattasi, in questo contesto, di elaborare delle direttive della difesa militare per tutto il detto decennio. Affinché questi principi possano attuarsi, è necessario che essi vengano approvati dalle cerchie politiche del Paese. Per questa ragione poi prospettiamo di sottoporre all'Assemblea federale non soltanto la concezione generale della difesa ma anche l'insieme delle norme che verranno poi a reggere e a definire la difesa militare.

### *665 Difesa civile*

Parimente nel campo della difesa civile tornerà necessario intensificare gli sforzi in differenti settori. In cima alle nostre preoccupazioni stanno gli obiettivi che noi ci siamo prefissi nel nostro rapporto sulla concezione della protezione civile, nonché i provvedimenti intesi a rafforzare la difesa economica in caso di guerra.

## **7 Sviluppo della società e dell'economia**

### **71 Problemi inerenti alla gioventù**

Una società soggetta a costanti e rapide trasformazioni non può rinunciare alla cooperazione delle sue forze più vive. I movimenti che mettono sempre più in discussione le istituzioni dello Stato e l'ordine sociale costituito, trovano ampia eco fra i giovani. Le proteste delle giovani generazioni non sono soltanto manifestazioni del conflitto fra padri e figli, ma risultano, in ampia misura, anche dalle mutazioni sociali menzionate nell'introduzione al presente rapporto. In condizioni siffatte, occorre offrire alla giovane generazione la possibilità di cooperare alla rinnovazione della società e di porre utilmente le sue forze creatrici al servizio del bene comune. La prima condizione da cui dipende questa cooperazione è la coesistenza di contatti diretti fra gioventù e società degli adulti, contatti questi che siano confortati da un dialogo permanente e sincero.

Recentemente, il Dipartimento federale dell'interno ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di esaminare la possibilità di garantire dialogo siffatto.

Gli sforzi non sono però affatto intesi a preparare la gioventù ad adattarsi docilmente alle condizioni presenti; trattasi per contro di dar spazio alla libera espressione del bisogno dei giovani di attuare le loro proprie aspirazioni e di interessarli alla strutturazione della società di domani. Nel corso di questa legislatura, vi sottoporremo un rapporto in merito e vi proporremo, all'occorrenza, concreti provvedimenti per risolvere, a livello federale, i problemi della nostra gioventù.

## 72 Scuola, ricerca e promovimento culturale

### 721 *Politica del sistema insegnativo*

Un paese altamente industrializzato come la Svizzera può mantenere e migliorare la produttività e la capacità concorrenziale della propria economia soltanto in quanto riesca ad aumentare il livello intellettuale della sua popolazione e a far partecipare alla vita economica, politica e culturale, secondo facoltà e idoneità individuali, le persone di qualsiasi astrazione sociale. Per effetto dell'evoluzione tecnica ed economica, e pertanto della trasformazione delle condizioni di lavoro e delle strutture professionali, il nostro Paese denuncia, a tutti i livelli, una notevole carenza di manodopera qualificata.

Ogni persona che ne ha le capacità deve poter intraprendere gli studi di sua scelta; occorre che lo Stato, la società e l'economia possano disporre di nuove leve qualificate. Come dire che i programmi di studio devono essere meglio adattati ai bisogni sociali: esercizio delle professioni, ricerca, perfezionamento professionale. La formazione non è dunque soltanto il presupposto per un positivo sbocco professionale; essa contribuisce del pari al completo sviluppo della personalità che permette a ciascuno di plasmare il proprio avvenire e di farsi un posto nella società secondo le proprie convinzioni.

*L'obiettivo che noi perseguiamo è quindi quello di sviluppare armoniosamente il nostro sistema insegnativo in tutte le direzioni;* infatti, per sviluppare i nostri istituti scolastici, non ci si deve soltanto attenere alla valutazione dei bisogni di personale qualificato ma anche ai desideri espressi dai giovani quanto alla loro formazione futura. La collettività deve dunque creare sufficienti possibilità di formazione e di perfezionamento affinché sia tenuto conto delle esigenze sociali e delle capacità e delle aspirazioni individuali.

In questi ultimi anni, si è palesata viepiù l'insufficienza delle finanze cantonali per garantire lo sviluppo dell'istruzione pubblica a tutti i livelli, tenuto conto delle esigenze moderne. L'esperienza insegna, con sempre maggior perspicacia, che la politica in materia di formazione, segnatamente la pianificazione, deve essere considerata un compito comune a Cantoni e a Confederazione. Ma la Costituzione federale non permette di assumere in comune compito siffatto; essa sancisce infatti la sovranità cantonale in materia scolastica e riserva alla Confederazione soltanto attribuzioni assai ristrette, eccettuato, a dire il vero, il settore della formazione professionale.

*Il concordato sulla coordinazione scolastica, concluso nell'autunno del 1970 e cui hanno già aderito 18 Cantoni, assume particolari rilievi in questo campo. Non di meno, la revisione dell'articolo costituzionale sulla pubblica educazione s'impone politicamente e giuridicamente proprio se si vuol con-*

tinuare con efficacia l'operato intrapreso dal concordato suddetto. Questa revisione non dovrà soltanto permettere alla Confederazione di appoggiare gli sforzi dei Cantoni, ma anche di elaborare con essi una politica moderna nel campo insegnativo. Ecco perché vi abbiamo sottoposto, in un messaggio del 9 gennaio 1972, un disegno di nuovi articoli costituzionali sull'insegnamento ai quali ci permettiamo di rinviarvi istantemente. Quando dette disposizioni costituzionali saranno state accettate, ci adopereremo progressivamente all'elaborazione di una *legislazione federale in materia d'insegnamento*.

Molte cose dipenderanno invero dalla rapida evoluzione tuttora in corso nei Cantoni. Per quanto concerne le scuole medie, vi proponiamo di *racconciare il disciplinamento della maturità* tenendo conto dei nuovi tipi di maturità sorti in quest'ultimi anni.

Particolare attenzione dovrà essere parimente prestata, nel corso della presente legislatura, alla revisione della *legge sull'aiuto alle università* nonché all'*elaborazione di una nuova legge sulle scuole politecniche federali*. Di fronte all'aumento dei sussidi federali indispensabili a uno sviluppo sufficiente delle università cantonali, forza è concludere che i poteri di coordinazione delegati alla Confederazione devono essere ampliati negli affari universitari d'importanza nazionale.

Il secondo rapporto del Consiglio della scienza sullo sviluppo delle università svizzere fornirà indubbiamente un'eccellente base di discussione per la formulazione dei principi cui dovrà attenersi la nuova legge federale sull'aiuto alle università.

È nostra intenzione di continuare, in questo nuovo canovaccio, la nostra politica di *ampio sviluppo delle scuole politecniche federali*, cui incombe la formazione dei giovani ingegneri di grado universitario.

Prendendo tali provvedimenti, la Confederazione si atterrà a una concezione globale dell'insegnamento. Conseguentemente, essa si sforzerà, con cura particolare, di *sviluppare sistematicamente la formazione professionale*; essa cercherà di integrarla razionalmente nel sistema generale educativo al fine di agevolarne l'accesso e di migliorarne il rapporto con altri tipi di formazione. La riforma della legge sulla formazione professionale, tuttora in corso, deve segnatamente permettere di istituire un tirocinio combinato, mercé il quale si dovrebbe conseguire un sensibile e generale miglioramento del livello dell'istruzione e della formazione degli apprendisti. Le nuove disposizioni daranno più spazio alle istituzioni che provvedono al completamento ulteriore del bagaglio conoscitivo, segnatamente a quelle che si adoperano per la formazione dei quadri medi.

Parallelamente allo sviluppo delle istituzioni di insegnamento e di formazione, vogliamo pure *migliorare la partecipazione dello Stato al finanziamento della formazione professionale*, fermo stante che il nostro intento è quello di permettere ad ognuno, indipendentemente dalle sue condizioni

economiche, di ricevere una formazione adeguata. Ci dedicheremo specialmente all'esame dei provvedimenti che la Confederazione dovrebbe prendere per porre rimedio alle differenze ancora sussistenti nei regimi cantonali delle borse di studio, e senza pertanto distoglierci dal disaminare quali disposti debbano essere emanati per permettere il pagamento di semplici prestiti di studio.

### 722 *Politica della ricerca*

Presentemente, la ricerca fondamentale, adattata ai bisogni presenti, è indispensabile proprio nell'interesse dei grandi obiettivi nazionali, per esempio il miglioramento della formazione e della salute pubblica, la protezione dell'uomo e dell'ambiente e lo sviluppo dei servizi pubblici. Il principale problema che si pone nel campo della ricerca è il seguente: come e fino a qual punto lo Stato può intervenire per dirigere la ricerca, coordinando le attività e, all'occorrenza additando un orientamento determinato? Deve lo Stato promuovere lui stesso la ricerca? In qual caso deve restringersi a sussidiare la ricerca che la scienza e l'economia intraprendono di moto proprio, senza influire direttamente sulla medesima?

Presentemente, la *ricerca intrapresa nell'ambito delle scuole superiori* non è più soltanto sostenuta dai rispettivi provveditori ma è pure a beneficio del sostegno finanziario del Fondo nazionale svizzero; il suo avvenire dipenderà dall'evoluzione generale della politica in materia d'insegnamento superiore. Il Fondo nazionale dovrebbe essere posto in grado non solo di promuovere la ricerca ma anche di contribuire a definirne gli obiettivi principali.

Nel nostro Paese, la *ricerca orientata secondo i bisogni dell'economia* è finanziata in ampia misura dalla stessa economia privata, differentemente da quanto avviene in altri Stati; tuttavia parecchie piccole e medie imprese non vi partecipano ancora.

Garantire l'accesso alla ricerca ai settori industriali che non ne sono ancora partecipi è a nostro dire un provvedimento promozionale che, astrazione fatta per il suo aspetto finanziario, è soprattutto inteso al miglioramento strutturale. Vi rinviamo in merito a quanto esposto nel capitolo inerente alla politica di miglioramento strutturale (cap. 77).

*La terza forma d'appoggio concessa dallo Stato alla ricerca è inerente alla politica generale e sociale.* Infatti, scienza e ricerca possono facilitare l'esecuzione dei compiti complessi e svariati che si pongono nell'ambito sociale. Per disporre dei fondamenti necessari, le autorità federali dovranno sempre più conferire mandati speciali di ricerche in questo campo, e ciò nell'intento di completare l'aiuto concesso alla ricerca fondamentale.

Il nostro messaggio concernente la revisione dell'articolo costituzionale sull'istruzione era corredato di un disegno di *articolo costituzionale sulla*

*ricerca.* È invero necessario che la Confederazione, in certi settori, prenda provvedimenti in favore della ricerca applicata. Si deve parimente prevedere la ripresa integrale di installazioni di ricerca e di servizi ausiliari (segnatamente di documentazione) di carattere nazionale. Sulla scorta di questi primi rilievi, ci sospingeremo di poi nell'esame dell'opportunità di elaborare una legge sulla ricerca per garantire l'esecuzione del nuovo disposto costituzionale.

Il piccolo numero di cercatori qualificati e la modicità dei mezzi finanziari disponibili esigono la prosecuzione metodica degli sforzi intrapresi dal Consiglio svizzero della scienza al fine di porre i fondamenti di una politica della ricerca globale e coordinata.

In svariati settori, segnatamente in quello delle macroscienze, la Svizzera dovrà rinunciare definitivamente a qualsiasi progetto autonomo. Sol tanto la *collaborazione internazionale* permetterà di procurare ai ricercatori nostrani interessanti possibilità d'attività in questi campi. Questa cooperazione dev'essere dunque continuata e sviluppata, tenuto conto delle possibilità e dei bisogni materiali, nonché dei principali obiettivi nazionali della ricerca.

### 723 *Promovimento culturale*

Le mutazioni ideologiche e sociali cui già abbiamo accennato nell'introduzione perorano inderogabilmente una nuova concezione del promovimento culturale. Orbene, non si tratterà solo di promuovere maggiormente le forze creatrici, ma anche di fondare sempre più gli sforzi promozionali sui bisogni dell'individuo, su quelli dell'uomo della società industriale moderna il quale, per effetto della riduzione delle ore lavorative, dispone di maggior tempo libero per concentrarsi sulla propria formazione culturale e dedicarsi alle proprie occupazioni personali. Per meglio difendere il suo intimo contro le invasioni della tecnica in tutti i settori esistenziali, per preservare la sua libertà e conservare la sua gioia di vivere, l'essere umano ha bisogno di partecipare maggiormente al patrimonio culturale del Paese e alle risorse offerte dai tempi moderni. Se finora il modo di pensare era soprattutto indirizzato verso la crescita quantitativa dell'economia, l'idea presentemente più invalsa è quella ormai che si conceda ampio spazio al miglioramento qualitativo del tenore di vita. Il rapporto della commissione che il Dipartimento dell'interno ha incaricato, con il nostro consenso, di esaminare i problemi inerenti alla politica culturale della Svizzera tratterà alcuni punti principali della nostra politica futura in materia di promovimento culturale; detto rapporto sarà presentato presumibilmente entro la fine del 1973.



## 73 Politica dell'informazione

### *731 Informazione al servizio dell'individuo*

Sviluppando i mezzi d'informazione circa gli affari politici e sociali, occorre avantutto preservare, nella maggior misura possibile, la facoltà del singolo di raccogliere liberamente informazioni a qualsiasi fonte. In uno Stato democratico, il cittadino dev'essere informato su tutti gli aspetti dei problemi per poter collaborare attivamente al governo della cosa pubblica. È solo in tal modo che egli potrà formarsi un'opinione e prendere le decisioni che s'impongono in conoscenza di causa.

In questo riguardo, si devono parimente rilevare le difficoltà sempre maggiori che assillano i quotidiani. Conformandoci agli interventi di alcuni parlamentari, ci appresteremo tosto ad esaminare, in stretta collaborazione con i partiti e le associazioni professionali interessate, se è possibile che lo Stato prenda provvedimenti in questo campo e, all'occorrenza, quali. In merito ci lasceremo non di meno guidare dal principio secondo cui la libertà di stampa non può essere in nessun caso pregiudicata da interventi statali.

Oltre alla sua funzione politica, l'informazione ha anche un valore umano assai generale. Lo sviluppo della personalità dipende infatti dalla possibilità individuale di raccogliere le informazioni presso le fonti più diverse. Lo Stato dovrà prestare il suo contributo non solo garantendo il libero accesso a dette fonti ma anche allacciando un dialogo con il cittadino. In questo ordine di idee, nei prossimi anni cercheremo segnatamente di sviluppare l'informazione generale.

### *732 Articolo costituzionale su la radio e la televisione e legislazione d'esecuzione*

In primo luogo, teniamo ad affermare la nostra intenzione di elaborare disposizioni costituzionali su la radio e la televisione. In tale occasione, si tratterà di definire la nozione della libertà d'espressione mediante questi mezzi di comunicazione di massa. I rapporti fra quest'ultimi e lo Stato devono essere tali da preservare la libertà dei programmi. Dev'essere tuttavia pur sempre garantita la possibilità di prevenire e reprimere gli abusi. All'occorrenza, si dovranno armonizzare, con le disposizioni future, le strutture delle istituzioni programmatiche.

I nostri sforzi sono intesi ad istituire organismi che possano adempiere compiti importanti nel settore dell'informazione, della formazione e dello svago, tenendo conto della diversità delle opinioni nonché dei valori intellettuali, sociali, culturali e religiosi della nostra popolazione e sempre salvaguardando lo spirito del nostro ordinamento democratico e liberale, con le conseguenti ed inevitabili differenze linguistiche e i caratteri propri alle differenti regioni del Paese.

Abbiamo deciso di presentare alle Camere federali, al più tardi entro il 1973, un disegno d'articolo costituzionale in materia. La legislazione d'esecuzione sarà approntata appena il contenuto di detto articolo sarà stato precisato.

### *733 Revisione del diritto in materia di stampa*

L'iniziativa popolare depositata nel 1935, che domanda la revisione dell'articolo 55 della Costituzione federale sulla libertà della stampa, è sempre pendente. Nel frattempo, il nuovo regime applicabile alla legislazione amministrativa ha soddisfatto, in ampia misura, ai postulati di quella iniziativa. Tuttavia, le condizioni concorrenziali e di proprietà che imperversano sul mercato editoriale (giornali, riviste ecc.) nonché nel settore pubblicitario hanno subito una profonda modificazione. In merito, vi rinviamo all'indagine fatta dalla commissione dei cartelli. Altri problemi concernenti i mezzi di comunicazione di massa, come la protezione della sfera personale segreta, sono apparsi dopo il deposito dell'iniziativa.

Nel corso della presente legislatura, ci sforzeremo di determinare definitivamente il cammino che si dovrà intraprendere; abbiamo deciso di riattivare la commissione peritale costituita nel 1953 e di designare nuovi membri. Il primo problema che si porrà a detta commissione sarà indubbiamente il seguente: i lavori di revisione precedentemente elaborati dovranno essere continuati od occorrerà riprendere gli studi fatti in considerazione della riforma dell'articolo 55 della Costituzione federale attenendosi esclusivamente ai diversi interventi parlamentari e alle proposte della commissione mista in materia di stampa? In seguito, la commissione peritale dovrà pronunciarsi su un altro punto, ossia sulle possibilità di modificare l'articolo 55 prima della riforma totale della Costituzione federale. Dacché trattasi di emanare un articolo costituzionale sulla radio e la televisione non occorrerebbe forse stabilire disposizioni che definiscano in genere la nozione della libertà d'informazione e che si applichino al complesso del settore della trasmissione di notizie?

Infine, nell'ambito della legge sull'esercizio dei diritti politici, tuttora in preparazione, si dovrà esaminare la possibilità di annullare, con un disposto transitorio, l'iniziativa popolare del 1935, la quale è divenuta senza oggetto e non contiene clausola di ritiro. Si dovranno per contro elaborare disposti che permettano di ritirare questa iniziativa?

## **74 Sicurezza sociale**

### *741 Problemi posti dalla vecchiaia*

La Confederazione ha precipuamente il compito di permettere alle nostre concittadine e ai nostri concittadini anziani di godere di una vecchiaia serena e felice. L'importanza di questo compito risulta specialmente dal

fatto che il numero delle persone anziane è in continuo aumento. Siamo del tutto coscienti che la politica sociale non può da sé conseguire questo obiettivo. È indispensabile che la collettività ed ognuno dei suoi membri vi apportino il loro contributo.

Nel nostro messaggio del 10 novembre 1971, vi sottoponemmo un disegno di un *nuovo articolo costituzionale (art. 34<sup>quater</sup> Cost.) sulla previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità*. Contestualmente, indicammo chiaramente e precisamente quale dovesse essere la linea direttrice della nostra politica futura in materia di previdenza. Secondo questa politica, spetterà alle assicurazioni AVS/AI dello Stato come anche alla previdenza professionale (economia privata) di garantire alle persone anziane, ai superstiti e agli invalidi condizioni di reddito che permettano loro di mantenere un tenore di vita adeguato.

L'*ottava revisione dell'AVS* è un passo importante verso l'attuazione di questi obiettivi. La revisione propostavi nel nostro messaggio dell'11 ottobre 1971 deve permettere di trasformare le vigenti prestazioni base dell'AVS e dell'AI in prestazioni che garantiscano in ampia misura l'esistenza dei beneficiari. In principio non si potrebbe approvare questo *nobile scopo* senza accettarne nel contempo le conseguenze economiche: condizioni concorrenziali meno favorevoli per l'economia e oneri suppletivi per le persone che esercitano un'attività economica. Ognuno di noi deve rendersi conto che occorreranno mezzi finanziari dell'ordine circa di un quarto del reddito totale del lavoro per risolvere il problema della previdenza, come da noi auspicato.

Se il nuovo tenore dell'articolo 34<sup>quater</sup> sarà accettato, proporremo i provvedimenti legislativi necessari per promuovere, a mezzo di sussidi federali, la costruzione e l'esercizio di ricoveri e di ospedali, come anche la formazione di personale specializzato in questo campo; tuttavia, l'importanza degli oneri finanziari che ne risulteranno dovrà essere accuratamente soppesata. Fondandosi sullo stesso disposto costituzionale, la Confederazione potrà parimente promuovere, nell'ottica di una politica moderna in favore della vecchiaia, taluni provvedimenti specifici destinati a mantenere per quanto possibile i vecchi nel loro ambiente abituale.

Occorrerà inoltre procedere a studi sul *problema posto dall'occupazione giudiziaria delle persone anziane*, la quale è destinata a lottare contro il senso d'isolamento e di solitudine della vecchiaia; all'occorrenza questo problema dovrà essere disciplinato in via legislativa.

#### 742 *Politica sanitaria - revisione della LAMI*

Nel campo della salute si assiste da alcuni anni ad una trasformazione assai radicale. La medicina ha perfezionato i suoi metodi diagnostici e terapeutici; essa li applica con maggiore efficacia e dipende sempre più da

un'apparecchiatura tecnica assai costosa nonché da una rete di ospedali ben attrezzati. I cambiamenti sopravvenuti nella struttura demografica, l'aumento della durata media di vita, come anche una coscienza più acuta riguardo alle esigenze profilattiche, sottopongono a sempre più forti sollecitazioni i servizi medici e farmaceutici. Conseguentemente, le spese in favore della sanità aumentano vieppiù e superano manifestamente gli aumenti generali dei prezzi e dei salari. Le assicurazioni sociali ne risentono in modo particolare. In condizioni siffatte stimiamo che l'assicurazione malattia e infortuni debba essere adeguata urgentemente ai cambiamenti che si sono verificati in questo campo.

Un'iniziativa popolare per una migliore assicurazione malattie, depositata il 21 marzo 1970, chiede una riorganizzazione fondamentale di questa assicurazione nonché un ampliamento di quella obbligatoria sugli infortuni.

*Ci proponiamo di garantire al popolo svizzero la protezione più ampia possibile per mezzo di un'assicurazione compensante le spese di cura delle malattie gravi e la perdita di guadagno conseguente a malattia; è nostra intenzione di includervi parimente gli esami profilattici.* Inoltre, ci indirizziamo verso una ripartizione socialmente equa — tra assicurati, datori di lavoro e poteri pubblici — del costo sempre più elevato di dette prestazioni. Infine, la Confederazione deve poter influire sull'evoluzione dei costi, segnatamente ridisciplinando l'ordinamento di rimborso delle spese ospedaliere e promovendo, mercé il pagamento di sussidi vincolati a uno scopo determinato, la pianificazione dei servizi ospedalieri in tutto il Paese e nelle differenti regioni.

Vi presenteremo, probabilmente nel 1973, i disegni di revisione dell'assicurazione malattie e dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni; si tratterà soprattutto di estendere ad altre categorie di lavoratori l'obbligo dell'assicurazione come anche di adeguare le prestazioni dell'assicurazione alle condizioni presenti.

#### *743 Studi speciali inerenti allo sviluppo della medicina sociale e preventiva*

Dato che l'utilizzazione delle materie tossiche è venuta imponendosi in diversi settori, è inevitabile che vi sia un maggior pericolo di contaminazione dell'ambiente e che la salute e la vita degli esseri umani sia sempre più esposta a pericolo per l'assorbimento continuo di infime dosi di tali materie. Appena l'istituto di tossicologia della scuola politecnica di Zurigo, la cui costruzione inizierà quest'anno, sarà ultimato, il nostro Paese sarà non solo meglio attrezzato e meglio difeso per far fronte ai suoi propri bisogni, ma anche potrà contribuire efficacemente alla collaborazione internazionale in questo campo.

In Svizzera e negli altri Paesi industrializzati, la cardiopatia, le affezioni del sistema circolatorio ed il cancro sono le cause più frequenti di morte. La Confederazione si propone dunque, accanto alla ricerca fondamentale, di sviluppare la ricerca oncologica.

#### *744 Lotta contro l'abuso della droga*

Il consumo di stupefacenti, che non cessa d'aumentare nonostante la minaccia delle sanzioni penali, come anche il numero sempre più alto di drogati — specialmente fra i minorenni — ci preoccupano sempre più. Chi cerca rifugio nella droga non compromette soltanto la propria salute fisica e mentale e la propria sicurezza materiale, ma diviene pure, dall'aspetto sociale, economico e giudiziario, un onere per la collettività.

Presentemente, la Confederazione è solo in parte competente per lottare contro l'abuso della droga; infatti, alcuni prodotti facilmente ottenibili (sonniferi, analgesici, calmanti ed eccitanti) soggiacciono alla legislazione cantonale sui medicinali. È presentemente allo studio un esame dell'opportunità di emanare una legge federale sulla lotta contro la tossicomania (che si fonderebbe sull'art. 69 Cost.) la quale permetterebbe alla Confederazione, indipendentemente dalla natura e dal genere delle sostanze di cui si tratta, di prestare il suo contributo anche in questo campo sempre più importante della salute pubblica.

Inoltre, occorrerà sviluppare la ricerca e l'informazione in questo campo. Ci sembra avantutto necessario che le scuole informino tempestivamente i propri allievi sulle cause e gli effetti dell'uso della droga.

Quanto a commercio illegale, le pene previste nella legislazione vigente sugli stupefacenti devono essere incrudelite. Poiché questo commercio sembra organizzarsi sempre più, il suo debellamento diventa ormai compito internazionale. È dunque importante promuovere la collaborazione internazionale in questo campo. La legge sugli stupefacenti deve inoltre dare alla Confederazione la possibilità di appoggiare provvedimenti preventivi per il trattamento e la reintegrazione dei drogati (informazione, provvedimenti di individuazione precoce ecc.).

Valutando l'importanza dell'abuso delle droghe, non vanno dimenticate le altre forme di tossicomania. Il numero degli alcoolizzati in Svizzera è valutato presentemente fra le 100 000 e le 120 000 unità; circa 1700 persone muoiono ogni anno per cancro polmonare causato nella maggior parte dei casi dall'abuso di sigarette. Una legge federale sulla lotta contro le tossicomanie dovrebbe parimente consentire un intervento più efficace della Confederazione in questi campi.

## 75 Politica di sviluppo e sistemazione del territorio

### 751 Problemi aperti

Nonostante il notevole aumento della prosperità generale si è accertato recentemente che la distribuzione del benessere varia considerevolmente secondo le regioni. D'altro canto, l'esodo dalle campagne e l'afflusso demografico verso gli agglomerati si sono viepiù ampliati col progredire dell'espansione economica. Ma, se siffatta evoluzione dovesse superare taluni limiti potrebbe comportare alla comunità oneri insopportabili dovuti all'alto costo della protezione ambientale e dell'istallazione collettiva.

Occorre pertanto stabilire un equilibrio valido fra campagna e città e fra regioni economicamente deboli e regioni economicamente forti e adottare gli adeguati provvedimenti in materia finanziaria e di sistemazione del territorio nell'intento di eliminare, per quanto possibile, le discrepanze delle condizioni di vita nell'una e nell'altra regione e influenzare in tal modo l'occupazione del territorio<sup>1)</sup>.

Prevediamo, segnatamente, di adottare provvedimenti intesi a favorire e sostenere le regioni colpite o minacciate dallo spopolamento. Siffatti provvedimenti devono tener conto del programma di sviluppo regionale e dell'interesse generale.

Nondimeno, una politica dinamica dello sviluppo in grado di garantire una ripartizione equa dell'attività sull'insieme del territorio, richiede chiarezza di idee in quanto alle finalità ed esige pertanto l'allestimento di «concezioni guida». Trattasi però di un compito arduo poichè, con i mezzi limitati disponibili, risulta molto difficile realizzare la necessaria unità di vedute, sia fra gli abitanti della medesima regione, sia fra quest'ultimi e i responsabili della pianificazione (Confederazione, Cantoni e Comuni).

Conseguentemente, il successo della nostra politica in materia di sviluppo e di sistemazione del territorio dipenderà, in larga misura, dall'attuazione di un accordo sul piano politico riguardo alle concezioni guida circa la sistemazione nazionale e regionale.

### 752 Legislazione sulla sistemazione del territorio

La lacuna fondamentale riguardo all'impiego attuale del suolo risiede prevalentemente nell'occupazione disordinata del territorio in quanto oltre a trovare costruzioni disseminate che pregiudicano la bellezza del paesaggio, rendono difficoltoso lo sfruttamento del suolo, infirmano pressochè gli sforzi dei servizi incaricati della protezione delle acque e dell'ambiente e impongono alla comunità considerevoli spese di dotazione.

In siffatto stato di cose, la legislazione sulla sistemazione del territorio dovrà affrontare compiti diversificati. Nelle regioni in piena espansione do-

<sup>1)</sup> Cfr. Principi fondamentali della pianificazione del territorio esposti nel rapporto del dic. 1970 dal pertinente gruppo di lavoro.

vrà essere impedito uno sviluppo sfrenato che va contenuto nell'interesse della comunità. In molte altre regioni, per contro, come abbiamo già detto occorrerà garantire sviluppo e condizioni di vita favorevoli.

Secondo il nostro parere, *la finalità della legislazione federale sulla sistemazione del territorio*, cui dedicheremo tutti i nostri sforzi<sup>1)</sup>, consiste anzitutto nell'impedire la costruzione di immobili disseminati su tutto il territorio dei Comuni. Secondariamente, occorrerà determinare l'evoluzione futura e gli obiettivi da conseguire per quanto riguarda sia l'occupazione del territorio, sia l'aspetto economico. Infine, il terzo problema urgente è costituito dalla pianificazione a livello federale e dalla sua armonizzazione con i lavori di pianificazione dei Cantoni. Tuttavia, l'attuazione di questo compito che richiede l'adesione dell'opinione pubblica sarà alquanto ardua poiché la sistemazione del territorio sarebbe irrealizzabile senza l'interferenza in taluni diritti e privilegi. Tuttavia, il bene comune e quindi il bene di ciascun individuo è inconcepibile senza talune restrizioni del diritto alla proprietà.

Prevediamo inoltre che la Confederazione abbia a procedere, in collaborazione con i Cantoni, a indagini sulle possibilità di sviluppo futuro dell'urbanizzazione e dell'utilizzazione del territorio (concezioni guida della sistemazione del territorio) e che, sulla scorta di queste indagini, siano stabiliti, per via legislativa, altri principi fondamentali applicabili a detta sistemazione. Allestiti che siano questi principi e dopo consultazione dei Cantoni, proporremo di tracciare le norme generali che disciplinano i piani direttori dei Cantoni e quelli della Confederazione. Le esperienze che saranno accumulate nell'applicazione di queste norme generali consentiranno successivamente al legislatore un più facile disciplinamento della sistemazione del territorio.

### 753 *Costruzione di abitazioni*

Ancorchè, dopo la seconda guerra mondiale, i nostri investimenti nella costruzione di abitazioni siano stati superiori a quelli effettuati in qualsiasi altro Paese europeo, non siamo ancora riusciti a risolvere il problema in modo soddisfacente. Sicuramente, l'enorme produzione di abitazioni in questi ultimi anni ha provocato una diminuzione dell'aliquota d'occupazione (numero uguale di persone disponenti di una superficie sempre maggiore) ma, in molte regioni, non si è sentito nessun allentamento su un mercato già iperteso. Inoltre, la soppressione del controllo delle pigioni a fine 1970 è intervenuta in un periodo di forte inflazione che ha considerevolmente accentuato lo squilibrio in importanti settori del mercato delle abitazioni.

Trattasi quindi anzitutto, a breve scadenza, d'impedire gli abusi nella determinazione delle pigioni e, a lunga scadenza, di cercare di ristabilire, con

<sup>1)</sup> Cfr. M del 26 gennaio 1972 a sostegno di un DF concernente i provvedimenti urgenti di pianificazione del territorio. Il M a sostegno della LF sulla pianificazione del territorio passerà ancora quest'anno alle Camere.

misure adeguate in materia di sistemazione del territorio, l'equilibrio fra offerta e domanda sul mercato delle abitazioni.

Mediante messaggio del 30 giugno 1971, cui facciamo riferimento, abbiamo già esposto la nostra nuova concezione del promuovimento della costruzione di abitazioni. La Confederazione potrà segnatamente stimolare la produzione di abitazioni promuovendo l'allacciamento di terreni e concedendo prestiti e fidejussioni intesi al risanamento di questo settore. In una delle prossime sessioni presenteremo dei messaggi relativi ai disposti esecutivi (nuova legge sul promuovimento della costruzione di abitazioni, legislazione intesa a combattere gli abusi).

#### *754 Trasporti e comunicazioni*

##### *754.1 Elaborazione della concezione globale della politica svizzera dei trasporti*

L'armonizzazione del campo d'attività dei diversi mezzi di trasporto (traffico stradale, ferroviario, navigazione, trasporti in condotta e traffico aereo) risponde sempre a un imperativo. Occorre quindi mantenere uno sviluppo equilibrato di questi settori. Tale armonizzazione deve inoltre essere garantita, sia a livello nazionale, sia sul piano interregionale, regionale e locale senza pertanto trascurare le comunicazioni internazionali. I mezzi di trasporto non possono essere considerati isolatamente bensì come un elemento capitale della sistemazione del territorio nel suo insieme. Quindi, la sistemazione deve dal canto suo tener conto di tutti gli aspetti dello sviluppo del nostro Paese, ma soprattutto dell'evoluzione sociale e economica. Purtroppo, siffatta ricapitolazione che avrebbe dovuto essere allestita prima di elaborare le nostre concezioni in materia di sistemazione del territorio e di trasporti e comunicazioni, non è ancora stata attuata. Il problema dev'essere quindi affrontato tempestivamente e all'uopo, gli studi prospettici di cui si tratta all'inizio del presente rapporto, costituiscono un lavoro preliminare utile in tale intento. Giacché questi studi parziali devono essere condotti parallelamente, è essenziale che siano diretti e coordinati, in modo continuato, a livello governativo.

La commissione recentemente istituita per elaborare la concezione globale dei trasporti deve presentare alle autorità politiche diverse soluzioni che consentano l'adeguamento continuo all'evoluzione dell'insieme dei trasporti privati e pubblici in modo che abbiano a soddisfare a tutte le esigenze. Il pubblico è già stato informato dettagliatamente nel gennaio 1972 riguardo al mandato conferito a questa commissione.

Successivamente, mediante uno scambio permanente d'informazioni tra i servizi competenti dell'amministrazione federale, i Cantoni e le cerchie interessate, occorre fare in modo che i provvedimenti necessari adottati per migliorare l'apparato dei trasporti tengano sempre più conto degli obiettivi della concezione generale.



Durante questa legislatura aspettiamo tre rapporti intermedi sui risultati dei lavori commissionali. Il rapporto finale sarà probabilmente disponibile soltanto verso la fine del 1976. Ci pregheremo sottoporvi i rapporti e le rispettive proposte riguardanti i provvedimenti necessari, tenuto conto del grado d'avanzamento dei lavori.

#### *754.2 Trasversali alpine*

Il traffico delle merci in transito è aumentato negli anni recenti in una proporzione tale che, nonostante i successivi miglioramenti riguardanti le installazioni e il materiale, le trasversali alpine saranno tosto insufficienti per garantire l'accresciuto scambio di merci tra i Paesi membri della CEE. Se, nel prossimo avvenire, il nostro Paese non riuscirà ad aumentare considerevolmente il volume delle merci trasportate, incorrerà nel rischio di vedere la ferrovia cedere alla strada parte del traffico di transito. Orbene, siffatto trasferimento non è auspicabile, nè per il coordinamento dei trasporti, nè per quanto riguarda la lotta contro l'inquinamento dell'ambiente e tanto meno il turismo.

Intanto, attribuiamo sempre grande importanza alla *preminenza delle FFS o della BLS nel transito merci*, non soltanto perchè le entrate costituiscono un'importante posta attiva del bilancio svizzero dei pagamenti ma anche perchè con dette ferrovie il nostro Paese rende un considerevole servizio all'Europa.

È noto che la commissione peritale delle gallerie ferroviarie alpine ha raccomandato il traforo immediato di una galleria di base attraverso il San Gottardo tra Amsteg e Giornico e, come soluzione transitoria, il raddoppio completo della linea del Lötschberg. Tuttavia, i pronostici più recenti indicano che verso la fine del secolo il nostro Paese dovrà disporre di un terzo asse di transito (ferrovie delle Alpi orientali), se vuol mantenere inalterata la propria posizione nel traffico di transito per ferrovia. Con tale attuazione sarebbe anche possibile conseguire quel tanto auspicato equilibrio sul piano politico fra le diverse regioni del Paese. ▽

Ancora quest'anno vi presenteremo la nostra concezione generale sulla sistemazione delle trasversali alpine come anche sul finanziamento di questa impresa.

#### *754.3 Traffico negli agglomerati*

In seguito al rapido aumento della motorizzazione, il traffico è divenuto sempre più difficile nelle nostre città che corrono il rischio di essere congestionate. Le esperienze fatte dimostrano che da noi è impossibile applicare quel modello di città concepita per il traffico individuale e disposta a sacrificare tutto alla motorizzazione; infatti ciò significherebbe la fine delle nostre città. Occorre quindi prevedere una sistemazione del traffico urbano

che tenga conto delle esigenze generali e dia la preferenza ai mezzi di trasporto pubblici di poco ingombro i quali evitano l'inquinamento atmosferico pur essendo in grado di servire un traffico importante. *Occorre quindi sistemare urgentemente i mezzi di trasporto pubblici negli agglomerati.* Già attualmente, la Confederazione contribuisce sensibilmente a garantire il traffico negli agglomerati legiferando sulle ferrovie e sulle costruzioni stradali e grazie ai servizi delle sue regie. Purtroppo però il risanamento del traffico urbano inghiotte somme enormi superiori alle possibilità finanziarie dei Comuni urbani e suburbani, donde la necessità di studiare soluzioni applicabili all'insieme del traffico.

L'intervento federale in questo campo può, in linea di massima, essere di due specie: o la Confederazione e i Cantoni finanziano di comune intesa i lavori di qualsiasi importanza (tale forma di partecipazione potrebbe fondarsi su una legge federale relativa al finanziamento del traffico negli agglomerati) oppure i compiti sono ripartiti secondo la capacità finanziaria dei partecipanti, rimanendo i compiti d'importanza nazionale accollati anzitutto alla Confederazione. Siffatto modo di procedere pone però in causa la ripartizione delle attribuzioni fra Confederazione e Cantoni e richiederebbe una modificazione della Costituzione federale. Considerate le due possibilità, vi presenteremo, durante la legislatura, proposte concrete intese a disciplinare in modo generale la partecipazione della Confederazione al traffico negli agglomerati.

### 755 *Politica in materia d'energia*

La Svizzera non è in grado di provvedere al proprio fabbisogno energetico e diviene vieppiù tributaria dell'estero. Attualmente, l'80% del nostro fabbisogno energetico è coperto con combustibili e carburanti liquidi forniti principalmente dai Paesi dell'Africa del Nord e del Vicino-Oriente. Inoltre, fatto preoccupante, le previsioni riguardo al fabbisogno indicano che nel 1976 o 77 al più tardi il soddisfacimento della domanda energetica, in continuo aumento, sarà possibile soltanto se si troveranno fonti suppletive di produzione.

*La meta in questo campo consiste nel disporre di fonti energetiche sufficienti, sicure e per quanto possibile vantaggiose, senza venir meno alle esigenze della protezione dell'ambiente (acqua, aria e paesaggio).* Trattasi in ogni caso di trovare una soluzione equilibrata e politicamente accettabile fra il vantaggio ricercato sul piano ecologico e il sacrificio economico. D'altronde, nell'intento di assicurare l'approvvigionamento, ci sembra necessario di meglio ripartire il consumo fra le diverse fonti energetiche segnatamente ricorrendo al gas naturale e all'energia nucleare.

In considerazione di queste finalità sembra giudiziosa la riduzione della stretta dipendenza della nostra economia nei riguardi dei prodotti petroliferi. A parer nostro, la soluzione dev'essere ricercata in una maggiore *diversifi-*

cazione delle fonti energetiche impiegate, dei fornitori e delle vie d'approvvigionamento. L'utilizzazione di gas naturale proveniente dal sottosuolo europeo, che è stata recentemente introdotta e che si trova in continuo aumento, costituisce un primo passo verso tale intento.

La sistemazione delle nostre forze idrauliche utilizzabili a fini economici è ormai quasi esaurita; altre possibilità, come l'importazione di corrente (troppo costosa e comportante un'accentuata dipendenza dall'estero) e la trasformazione in elettricità (nociva all'ambiente) di combustibili importati in centrali termiche di tipo classico devono essere abbandonate a priori. Riteniamo quindi che le centrali nucleari costituiscano l'unica possibilità consenziente la copertura del nostro crescente fabbisogno d'energia elettrica per l'uso domestico, il commercio e l'industria, senza che sia ulteriormente aumentata la nostra dipendenza dai fornitori di prodotti petroliferi.

Attualmente, stiamo studiando il mezzo per ridurre al minimo il carico termico causato dalla produzione di corrente in centrali nucleari. Inoltre, procediamo a indagini intese a designare le località che meglio s'addicono per l'installazione di centrali nucleari e, infine, cerchiamo una soluzione al problema dell'inquinamento atmosferico in seguito ai gas di scarico dei riscaldamenti a nafta e dei motori a combustione.

#### 756 Protezione dell'ambiente

Per il conseguimento di uno degli obiettivi primi del nostro Stato, segnatamente il bene pubblico, trattasi durante la legislatura attuale di far trionfare l'idea della tutela dell'ambiente in tutti quei campi dove si svolge l'attività statale ed economica come anche in seno alla popolazione. Per tale scopo, lo Stato dovrà vegliare affinché ciascun cittadino, in particolare, e l'economia, in generale, rinuncino a certi comportamenti o prendano almeno i provvedimenti necessari per non nuocere all'ambiente. All'uopo occorrerà allestire norme particolareggiate di comportamento e imporre tutta una serie di obblighi all'economia. Il costo di siffatti provvedimenti dovrà essere, per quanto possibile, messo a carico degli inquinatori.

Durante i prossimi anni occorrerà parimenti elaborare e mettere in vigore una legislazione completa ed efficace per garantire l'esecuzione del nuovo articolo costituzionale 24 *septies*. Dovrà essere data la priorità alla lotta contro l'inquinamento atmosferico e contro il rumore. Inoltre, dovranno essere rivedute diverse leggi federali che si applicano a campi aventi influenza sull'ambiente e completate con disposizioni che consentano di proteggere il nostro spazio vitale. Pensiamo segnatamente a una riduzione progressiva del tenore di piombo nella benzina. Già nella prima metà della legislatura cercheremo di sottoporvi i progetti di legge d'esecuzione relativi al nuovo articolo costituzionale. La nuova legislazione federale sulla protezione delle acque dovrebbe entrare in vigore verso la metà di quest'

anno nonostante la necessità di completarla con ordinanze speciali. Occorrerà segnatamente emanare disposizioni legali sull'eliminazione innociva dei rifiuti solidi o liquidi. Il volume di questi rifiuti dev'essere in ogni caso ridotto mediante reintroduzione nel ciclo di produzione o reimpiego per nuovi scopi. All'occorrenza dovranno essere vietati quei processi di fabbricazione che spurgano acque usate contenenti sostanze tossiche o quei prodotti generatori di cascami ineliminabili o eliminabili soltanto con grandi spese.

Inoltre, se l'uomo e il suo ambiente devono essere protetti, efficacemente e a lunga scadenza, contro gli agenti nocivi o molesti, è indispensabile procedere a una serie di *indagini di carattere scientifico e tecnico* e garantire una stretta collaborazione fra Confederazione, Cantoni, Comuni, cerchie scientifiche ed economiche. Tuttavia, essendo il numero degli specialisti della protezione dell'ambiente ancora esiguo in Svizzera, non sarà possibile alla Confederazione, ai Cantoni, ai Comuni e all'economia di adempiere a breve scadenza a questi compiti. Conseguentemente incombe alle nostre università e alle nostre scuole tecniche superiori la missione urgente di includere nei propri programmi lo studio dei problemi suscitati dalla protezione dell'ambiente e di intensificare la ricerca in questo campo.

#### 757 *Politica di sviluppo regionale*

Siccome *l'aliquota d'incremento e le condizioni d'esistenza sono molto differenziate* secondo le regioni (cfr. cap. 751), ed essendo le zone di montagna quelle più sfavorite cui abbisogna un miglioramento urgente delle strutture, concentreremo anzitutto gli sforzi per sviluppare le economie di queste regioni. La nostra politica è intesa a realizzare un armonioso equilibrio regionale, sia sul piano economico, sia sul piano sociale. Offrendo alle regioni minacciate serie possibilità di sviluppo lottiamo contro lo spopolamento e contribuiamo in tal modo a un'occupazione più razionale del suolo come lo impongono le finalità fondamentali della politica adottata in materia di sistemazione del territorio.

Se i provvedimenti di promovimento devono essere applicati specialmente alle regioni di montagna, dove le condizioni sono d'altronde molto diversificate, non significa ancora che si voglia ad ogni costo ripristinarne l'economia. Trattasi anzitutto di studiarne le possibilità di sviluppo e di stabilire le condizioni necessarie. Successivamente si enunceranno le mete di uno sviluppo auspicabile e attuabile politicamente ed economicamente. Chiarita che sia la situazione, sarà poi possibile allestire piani vincolanti per tutte le regioni. Cercheremo di elaborare rapidamente *i principi per una politica di sviluppo* di queste regioni.

Intanto sono in preparazione i provvedimenti intesi a stimolare l'incremento economico nelle regioni suscettibili di sviluppo, a aumentarne l'at-

trattiva e incoraggiarne lo sfruttamento. Il mezzo principale per conseguire tale scopo consiste in un progetto di *legge sull'aiuto all'investimento* che deve consentire di completare il finanziamento di progetti di dotazione collettiva indispensabili per lo sviluppo regionale.

D'altro canto, stiamo studiando provvedimenti destinati a *incoraggiare lo sviluppo dell'agricoltura*. Trattasi segnatamente di garantire una migliore ripartizione del lavoro fra le regioni di montagna e quelle di pianura come anche di indennizzare l'agricoltura per le sue prestazioni in favore della comunità. Sfruttando il suolo, l'agricoltura, segnatamente quella di montagna, contribuisce alla conservazione del paesaggio e oltre a produrre derrate alimentari essa apporta al Paese intero un vantaggio sociale di valore inestimabile per cui dovrebbe ricevere da parte della comunità un'indennità consistente, ad esempio, in versamenti indipendenti dalla produzione. Tuttavia, il conseguimento di questo scopo impone un esame approfondito della situazione, con la partecipazione delle persone direttamente interessate. Occorre tuttavia tener conto non unicamente del carattere pratico delle soluzioni possibili ma soprattutto dell'evoluzione futura di questo campo per sapere se potremo sottoporvi dei pertinenti progetti di legge e all'occorrenza in quale forma.

Durante la legislatura in corso presteremo particolare attenzione al *destino del ceto rurale*. Pertanto continueremo a promuovere il miglioramento delle strutture e la razionalizzazione della produzione. Riguardo alla politica dei prezzi, esamineremo l'opportunità di far beneficiare parimente l'agricoltura di pianura dei nuovi provvedimenti intesi a garantire un reddito agricolo sufficiente. Tale esame si impone perché il miglioramento del reddito agricolo mediante calmieri può agevolare l'adeguamento della produzione al fabbisogno del mercato.

## **76 Equilibrio congiunturale; lotta contro l'inflazione e mantenimento del pieno impiego**

### *761 Articolo costituzionale sulla congiuntura*

I tentativi attuati in Svizzera per instaurare una politica congiunturale costituiscono una lunga catena di esperimenti imperfetti che si potrebbero qualificare di «troppo tardivi e troppo timidi». Troppo tardivi, perché insufficienti i mezzi necessari per una precisa diagnosi congiunturale e deficiente la base giuridica che consenta l'applicazione di una politica congiunturale efficace e perché il processo politico della formazione dell'opinione pubblica reagisce soltanto nel momento in cui non vi è più possibilità concreta di modificare le condizioni. Infine, troppo timidi, perché gli sforzi compiuti nell'intento di condurre una politica congiunturale mancano di sistematica e perché i provvedimenti isolati possono soltanto rimediare a uno squilibrio d'origine precipuamente politico. L'inuguagliato aumento dei

prezzi che abbiamo accertato e che accertiamo tuttora nel nostro Paese evidenzia chiaramente la necessità di una politica anti-inflazionistica. Evidentemente, non basta all'uopo fidare nella facoltà autoregolatrice dell'economia stessa e quindi una politica congiunturale efficace è incontestabilmente un compito incombente allo Stato.

Dobbiamo ora trarre le conseguenze dalle esperienze fatte e prepararci per l'avvenire. Urge segnatamente colmare il solco esistente fra i compiti imposti (delega al Governo di normalizzare non soltanto le evoluzioni recessive ma anche quelle che provocano il surriscaldamento) e i poteri di cui dispone l'esecutivo. In un Paese cui preme il rispetto della libera economia di mercato, è evidente che qualsiasi effetto inflazionista discredita il sistema economico stesso minandone la fiducia.

Orbene, il nuovo articolo costituzionale relativo alla stabilizzazione della congiuntura suggerisce audacemente la presa di decisione politica per esercitare un influsso regolatore sull'economia intesa a servire l'interesse nazionale e, ovviamente, gli interessi individuali o collettivi. Pertanto ci siamo decisi a concedere priorità al miglioramento dei mezzi d'azione nel campo della politica congiunturale soprattutto nell'intento di combattere efficacemente il rincaro.

Il mandato conferitoci dall'articolo 31 *quinquies* della Costituzione federale mira ad assicurare il pieno impiego ovvero sia a combattere la disoccupazione. Tenuto conto delle tendenze inflazionistiche che si consolidano nel mondo intero, appare necessaria l'estensione del campo d'applicazione anche alla lotta contro il rincaro. Il nuovo articolo costituzionale che abbiamo sottoposto alla procedura di consultazione nell'autunno 1971 dovrebbe soddisfare questa esigenza.

Quella stabilizzazione congiunturale che garantisce il pieno impiego e la stabilità dei prezzi deve anche promuovere la prosperità generale.

Col nuovo articolo costituzionale saranno istituite le condizioni che consentono un'azione di stabilizzazione congiunturale rapida ed efficace. Pertanto è inevitabile che sia data alla Confederazione possibilità di derogare, all'occorrenza, al principio della libertà di commercio e d'industria se non vi è altra soluzione per conseguire lo scopo prefisso, ovvero sia una stabilizzazione che tuteli l'interesse generale. Tale conseguenza risulta dal fatto che l'economia di mercato non può più funzionare in condizioni esageratamente instabili e tali da non più garantire la libertà di commercio e d'industria.

I provvedimenti più urgenti per una stabilità efficace concernono soprattutto il campo monetario e creditizio, quello delle finanze pubbliche e degli scambi economici internazionali. Riguardo alla politica finanziaria, la Confederazione dev'essere temporaneamente autorizzata a prelevare supplementi d'imposta o a concedere ribassi e a introdurre una imposta speciale di durata limitata. D'altro canto, ci sembra importante che

i provvedimenti di stabilizzazione abbiano a estendersi al *bilancio pubblico* nel suo complesso; quindi, una disposizione costituzionale dovrebbe esplicitamente obbligare i Cantoni a conformare la loro politica di bilancio alle esigenze congiunturali e a stabilire una pianificazione a più lungo termine delle proprie finanze. Infine, riteniamo che al successo della politica di stabilizzazione risultano indispensabili taluni dati statistici per una migliore valutazione dell'evoluzione congiunturale. Conseguentemente la Confederazione deve poter attuare permanentemente le indagini necessarie e costringere le collettività come anche le aziende private a fornire le indicazioni richieste. La risposta in quanto alla forma da attribuire ai provvedimenti destinati a stabilizzare la congiuntura e in quanto alla limitazione della loro portata e durata nella Costituzione o nella legge può essere data soltanto dopo che avremo studiato le indicazioni raccolte durante la procedura di consultazione.

Cercheremo di fare il possibile per presentarvi ancora quest'anno il messaggio a sostegno dell'articolo costituzionale la cui preparazione costituisce, a nostro parere, uno dei compiti più importanti della presente legislatura.

#### *762 Mezzi d'azione della banca d'emissione e politica concernente il mercato monetario e dei capitali*

La politica monetaria e quella creditizia che finora hanno ampiamente servito a frenare la congiuntura continueranno ad esercitare una funzione importante. L'istituto d'emissione deve poter dirigere e controllare l'espansione monetaria e lo sviluppo creditizio di un'economia in piena espansione. Per tale scopo, la Banca nazionale deve poter disporre di mezzi d'azione efficaci per combattere qualsiasi evoluzione sgradevole che si profilasse in Svizzera o all'estero sul mercato monetario, su quello creditizio e dei capitali. Gli avvenimenti recentemente prodottisi nel campo monetario hanno chiaramente dimostrato la necessità di ampliare i fondamenti legali esistenti.

Pertanto, durante la legislatura in corso, sottoporemo all'Assemblea federale un nuovo disegno di revisione della legge sulla Banca nazionale. In esso sarà tenuto conto delle esperienze e degli accertamenti fatti precedentemente e quindi potrà essere assicurata una stretta cooperazione fra Confederazione e Banca d'emissione come anche fra quest'ultima e le altre banche. Il disegno di legge vi sarà presentato tempestivamente affinché possa essere esaminato e approvato appena adottato l'articolo congiunturale.

#### *763 Penetrazione del capitale straniero nella nostra economia*

Durante gli ultimi anni gli *averi bancari stranieri* nel nostro Paese sono aumentati in misura superiore alla media. Pertanto incombe alla politica monetaria e creditizia di prevenire, nonostante l'afflusso di questi

averi stranieri, qualsiasi squilibrio fra il volume di mezzi di pagamento e quello dei beni disponibili e di ovviare quindi a qualsiasi altro pericolo che possa pregiudicare la stabilità dei prezzi. Il nuovo articolo costituzionale dovrebbe mettere a disposizione mezzi d'azione sufficienti in questo campo.

I *collocamenti stranieri in carte valori (titoli)* non ci hanno intanto causato difficoltà alcuna; infatti, non è stato accertato influsso determinante da parte di azionisti esteri in seno alle grandi società svizzere a capitale molto frazionato. Ciò nonostante riteniamo che occorre adottare provvedimenti restrittivi riguardo a siffatti investimenti ancorché l'istituzione dell'azione nominativa vincolata consenta già alle società di difendersi contro l'intrusione di capitali stranieri.

La *proprietà fondiaria* in mano straniera non raggiunge complessivamente né un valore né una superficie tali da parlare di occupazione straniera sul nostro suolo, nondimeno, una domanda straniera ancorché minima e, a maggior ragione, una domanda considerevole fondata su mezzi finanziari importanti può già suscitare timori d'ordine politico se si concentra su talune città o su taluni centri turistici. Tale domanda è infatti atta a far aumentare eccessivamente il prezzo dei terreni su un mercato già esasperato. Pertanto essa non soltanto esercita un influsso nefasto sulle pigioni della regione considerata ma diviene parimente un fattore supplementivo di rincaro per tutta la nostra economia. Riteniamo quindi urgente l'inasprimento delle disposizioni sull'acquisto di fondi da parte di persone residenti all'estero; il problema è già allo studio.

In analogo ordine di idee, gli *investimenti diretti* dell'estero hanno importanza capitale ancorché non costituiscano neanche il 10 per cento di tutti gli averi e collocamenti stranieri in Svizzera. La crescente interdipendenza delle economie nazionali e la nostra tradizionale apertura sul mondo comportano necessariamente un aumento dell'influenza delle imprese straniere in Svizzera. È infatti possibile che aziende il cui centro decisionale sia stato trasferito all'estero abbiano a condurre una politica commerciale contrastante con i nostri bisogni e i nostri interessi senza che sia tenuto conto della nostra mentalità e in disarmonia con la nostra politica economica.

Al momento che tratteremo la mozione propugnante la revisione della legge sui cartelli occorrerà anche esaminare se questa legge non debba essere rimaneggiata in modo da ottenere una veduta d'assieme sugli investimenti diretti dell'estero.

#### *764 Politica in materia di commercio estero*

E' arcinoto che la nostra prosperità dipende ampiamente dalle possibilità di sbocco esterne e dalla loro capacità d'assorbimento. I provvedimenti americani dell'agosto 1971 già pregiudicano il traffico dei pagamenti



e delle merci; quindi, nonostante l'accresciuta liberalizzazione degli scambi subentrata nell'ultimo ventennio è evidente che le nostre esportazioni non sono affatto al riparo da restrizioni.

*Quindi, il mantenimento degli sbocchi all'estero e l'aumento delle possibilità di esportazione permangono più che mai gli obiettivi principali della nostra politica estera.*

Circa il 60 per cento delle nostre esportazioni è destinato ai Paesi membri delle comunità europee e dell'AELS. Il disciplinamento inteso a garantire il libero scambio con le comunità europee ampliate e gli altri stati membri dell'AELS corrisponde quindi al nostro atteggiamento iniziale. Se consideriamo la forte tendenza alla collaborazione economica sul piano regionale, tendenza che si manifesta nel mondo intero, conviene *garantire i nostri rapporti economici con l'Europa* mediante vincoli istituzionali speciali. Dacché il 75 per cento delle nostre importazioni proviene da questo spazio economico, dev'essere possibile giungere a un accordo visti gli interessi di tutte le parti in causa.

Ma, il consolidamento dei nostri vincoli con l'Europa non ci dispensa di coltivare in pari tempo i rapporti con il resto del mondo. Lo sviluppo dei nostri rapporti commerciali con i Paesi extra-europei assume grande importanza sia che si tratti di Paesi industriali d'oltre mare o di paesi in via di sviluppo di tutti i continenti.

Tenuto conto delle mutazioni che si producono nel commercio mondiale in seguito all'estensione delle comunità europee, dell'evoluzione del Giappone, divenuto una delle principali potenze economiche, e dello squilibrio della bilancia dei pagamenti statunitense, appare urgente che il GATT tenga una nuova fase di negoziati intesa ad appianare le tensioni esistenti e ad adeguare al nuovo stato delle cose le norme del commercio mondiale. Gli Stati Uniti, la CEE e il Giappone hanno reso noto, all'inizio di quest'anno, di voler allestire immediatamente un inventario dei principali problemi da trattare e dei diversi metodi di negoziati possibili al fine di poter aprire nel 1973 una nuova fase di trattative che inglobino tutti gli aspetti del problema. Scopo di questi negoziati dovrebbe essere quello di estendere al mondo intero il progresso che ci aspettiamo dalla liberalizzazione degli scambi in Europa. La gamma dei problemi da risolvere (tariffa doganale, agricoltura, ostacoli commerciali di carattere non tariffario) diverrà viepiù ampia mentre che il numero dei partecipanti ai negoziati tenderà a diminuire (segnatamente a causa dell'estensione delle comunità europee). La Svizzera, quale paese partecipante tradizionalmente al commercio mondiale, sosterrà energicamente questi sforzi e continuerà a cooperare all'azione efficace delle organizzazioni internazionali del commercio come anche a sviluppare i principi che tutelano l'ordine nei rapporti commerciali internazionali. Occorre all'uopo tener conto della stretta interdipendenza delle politiche economica, monetaria e commerciale resasi parti-

colarmente evidente recentemente. Se vogliono essere evitati provvedimenti autonomi di protezione e ricadute nel protezionismo è indispensabile di istituire quei mezzi d'azione che consentono di ovviare agli squilibri internazionali senza portar pregiudizio ai rapporti commerciali.

*Il commercio fra la Svizzera e i Paesi dell'Europa orientale* permane a un livello relativamente modesto nonostante la nostra politica commerciale liberale. Infatti le nostre esportazioni alla volta di questi Paesi costituiscono, attualmente, soltanto il 4,5 per cento delle nostre esportazioni totali. Per ovvie ragioni occorre aumentare gli scambi economici con i Paesi dal commercio di Stato anche se questi scambi devono rimanere entro limiti relativamente stretti. Per noi trattasi anzitutto di provare che la Svizzera nutre interesse a praticare una politica autonoma e universale nei rapporti economici con l'estero. Il rinnovo dei nostri accordi economici, attualmente in corso, sarà continuato nei prossimi anni; esso consentirà maggior libertà ai nostri scambi con i Paesi dell'Est.

#### *765 Politica monetaria*

Il ripristino d'un ordinamento monetario mondiale efficiente costituisce uno dei problemi fondamentali dei rapporti economici internazionali. Nel dicembre 1971 si è trattato di riadeguare il corso dei cambi e di tornare al sistema delle parità fisse il che ha consentito l'istituzione di un migliore equilibrio nel traffico dei pagamenti fra le principali nazioni industrializzate.

Tuttavia, una soluzione a lungo termine dei problemi monetari è possibile soltanto con la modificazione degli accordi di Bretton Woods e segnatamente con il chiarimento del problema della convertibilità monetaria con particolare riguardo a quella del dollaro.

In considerazione dei nostri stretti rapporti finanziari ed economici con l'estero, faremo tutto il possibile per partecipare attivamente ai lavori intesi a stabilire il nuovo regime monetario. Considerato che il Fondo monetario internazionale è, con ogni probabilità, destinato ad assumere un'importanza accresciuta e che, secondo le circostanze, non si può escludere, per il nostro Paese, la costrizione all'accettazione di nuove riserve monetarie, riteniamo sia giunto il momento di consolidare i nostri rapporti con gli istituti di Bretton Woods in previsione di una futura adesione.

In pari tempo con l'adesione della Svizzera al fondo monetario internazionale occorrerà esaminare l'opportunità di prorogare il decreto federale del 4 ottobre 1963 concernente la collaborazione della Svizzera a provvedimenti monetari internazionali.

*766 Trattative con i Cantoni intese a istituire una coordinazione  
in materia di bilancio e di personale*

In generale va accertato che esistono rapporti vieppiù stretti ovvero sia un'interdipendenza sempre più pronunciata fra il bilancio federale e quello dei Cantoni e dei Comuni. Tale interdipendenza, inevitabile in numerosi campi, impone una collaborazione dei partecipanti e una coordinazione degli sforzi.

Il capo del Dipartimento federale delle finanze e delle dogane e i direttori dei dicasteri cantonali delle finanze si son riuniti una prima volta per discutere in merito ai bilanci del 1972. Essi hanno trattato essenzialmente circa *le condizioni e le possibilità d'elaborazione di un bilancio adeguato alla congiuntura, il coordinamento delle politiche praticate dagli enti pubblici in problemi concernenti il personale come anche l'adeguamento di tali politiche alla situazione economica.*

Siffatto dialogo in merito al coordinamento delle politiche di bilancio fra Confederazione e Cantoni che consente di considerare le esigenze dell'insieme dell'economia, dev'essere continuato e approfondito indipendentemente dalla situazione congiunturale. Per tale scopo è stata istituita una *commissione comune di coordinamento per i problemi di bilancio* come anche un *gruppo di lavoro per i problemi inerenti al personale.*

### **77 Politica di miglioramento strutturale**

Nel corso degli anni recenti, due aspetti dell'evoluzione intervenuta nelle strutture dell'economia hanno vieppiù inquietato l'opinione pubblica e provocato interventi politici: la crescente disparità delle condizioni economiche e sociali fra le diverse regioni del Paese e la *concentrazione delle aziende*. Riguardo alla politica di sviluppo e di pianificazione del territorio (cap. 75) abbiamo esposto le finalità dello sviluppo regionale e i provvedimenti da prendere per armonizzarne le condizioni. Quindi, nel contesto, ci limiteremo a menzionare gli stretti vincoli esistenti fra le strutture regionali e l'ordine di grandezza delle aziende, delle quali sarà riferito più innanzi.

Sotto l'influenza di tendenze centripete che non si limitano unicamente alla Svizzera e che dovrebbero molto probabilmente ancora accentuarsi, la nostra industria ha registrato recentemente numerose associazioni d'impresе e fusioni di società che si son seguite a un ritmo inconsueto. Siamo da tempo coscienti dei problemi sollevati da siffatti concentramenti e dei pericoli che essi costituiscono. Tuttavia, prima di decidere se conviene o meno combattere questo fenomeno — e, all'occorrenza, di stabilire con quali mezzi — occorre sondarne le ragioni e stabilire segnatamente il grado di concentramento economico conseguito nel nostro Paese.

Da qualche tempo siamo allo studio di questo problema. La commissione di studio per i problemi di prezzo, di costo e di struttura è stata incaricata di esaminare i problemi nell'aspetto scientifico e metodologico; d'altro canto, la commissione dei cartelli è incaricata di analizzare le forme in cui si presenta tale fenomeno, il grado di concentrazione già conseguito come anche i pericoli risultanti dalla concentrazione della potenza economica e dei suoi abusi. Non appena saremo sufficientemente informati in merito, studieremo ciò che potrà essere attuato sul piano politico per ovviare alle concentrazioni eccessive e soprattutto per evitarne i pericoli e gli inconvenienti eventuali. Nel merito, attribuiamo grande importanza al fatto che le autorità interessate, gli azionisti e i lavoratori delle imprese in via di fusione siano informati tempestivamente.

Nella maggior parte degli Stati industriali occidentali *le aziende piccole e medie* sono sostenute mediante diversi provvedimenti governativi affinché esse abbiano a controbilanciare, sul piano politico, il movimento concentrazionista. Ci chiediamo pertanto se lo stato non debba dedicare una speciale attenzione alle aziende piccole e medie. Tuttavia, dichiariamo a priori che non si tratta affatto di concedere privilegi o protezioni speciali per promuovere siffatte imprese poiché, in tal modo, si ostacolerebbe il libero funzionamento d'una economia sociale di mercato — di cui si riconosce la necessità — come anche la politica di benessere e di integrazione.

Facciamo osservare che, inizialmente, le condizioni di competitività risultano, in taluni aspetti, molto differenziate per le grandi e per le piccole aziende; infatti, le grandi aziende sono quelle che sovente riescono ad approfittare maggiormente dei risultati della formazione e della ricerca finanziata dallo Stato. Parimente, risultano diversificate le possibilità di procurarsi crediti e capitali. Quindi, da qualche tempo siamo intenti a stabilire ciò che potrebbe essere fatto per rimediare, per quanto concerne le condizioni iniziali di produzione, agli svantaggi cui sono soggette le piccole e medie aziende in virtù delle loro strutture.

Secondo una concezione del *promovimento, su fondamento economico, della ricerca da parte della Confederazione*, concezione elaborata dalla Commissione per il promovimento delle ricerche scientifiche, occorre d'ora in poi tenere più ampiamente conto dei bisogni delle piccole e medie aziende in questo campo. Non appena il Consiglio della scienza avrà definito la politica generale in materia di ricerca vi sottoporremo proposte concrete in merito.

Trattasi soprattutto di consentire alle aziende piccole e medie ricettive di progresso e competitive di poter più facilmente accedere ai risultati della ricerca, e di sostenere finanziariamente le ricerche avviate nelle università se presentano un interesse per la nostra economia. Riteniamo per contro che lo stato conceda soltanto in via eccezionale aiuti finanziari alla ricerca in seno alle aziende.

Inoltre, ci proponiamo di sostenere tutti i provvedimenti atti a formare un personale qualificato per garantire il ricambio professionale nelle piccole e medie imprese e permettere a quest'ultime di offrire ai loro collaboratori possibilità di formazione professionale e di carriera pari a quelle concesse dalle grandi aziende.

In un'epoca di rarefazione della moneta e dei capitali, epoca in cui la politica congiunturale impone restrizioni creditizie le difficoltà di finanziamento delle piccole e medie imprese sono particolarmente sensibili. Ovviamente, queste difficoltà risultano ancor più acute nelle regioni economicamente sfavorite. Quindi, nel quadro degli studi sullo sviluppo delle regioni di montagna, esamineremo la possibilità di agevolare, in modo il più conforme possibile alle regole di mercato, l'accesso al credito e ai capitali per le aziende piccole e medie che assumono particolare importanza nelle rispettive zone.

## 78 Politica dell'impiego

La nostra politica dell'impiego deve tener conto del fatto che, sul mercato del lavoro, l'equilibrio non si realizza spontaneamente e tanto meno può essere garantito unicamente mediante provvedimenti congiunturali. È quindi opportuno considerare tre possibilità: o la mancanza cronica di personale continuerà a manifestarsi fortemente durante i prossimi anni — seri indizi consentono di presumerlo — oppure una flessione congiunturale comporterà una riduzione delle possibilità di lavoro. Infine, non può essere esclusa l'eventualità che numerosi settori della nostra economia continueranno a denunciare una mancanza acuta di mano d'opera mentre che in altri rami economici si manifestano avvisaglie di sottoccupazione (disoccupazione parziale dovuta a ragioni tecnologiche o strutturali).

Se, nel corso degli anni venturi, la mancanza di mano d'opera dovesse continuare ad assumere importanza capitale, avremo le più grandi difficoltà per mantenere il numero dei lavoratori stranieri a un livello sopportabile nonostante la forte pressione esercitata dalla domanda.

La nostra politica a lungo termine mira a due obiettivi principali: *da una parte, alla stabilizzazione della mano d'opera straniera in Svizzera* che sfocerà anche in una stabilizzazione della popolazione straniera residente; *d'altra parte, l'istituzione di un mercato del lavoro più o meno omogeneo.*

La stabilizzazione, così come la concepiamo, significa che l'effettivo totale dei lavoratori stranieri (indipendentemente dal fatto che siano domiciliati o al beneficio di un permesso annuo oppure che siano stagionali o frontalieri) non deve più aumentare. In tal modo riteniamo che in alcuni anni sarà pure stabilizzata la popolazione straniera residente anche se lo sviluppo economico dovesse continuare ancora allo stesso ritmo conosciuto recentemente.

Sarà pure inevitabile l'applicazione di energiche misure restrittive con tutte le loro conseguenze. Tuttavia, tali misure dovrebbero essere adeguate in modo che non abbiano a pregiudicare la conclusione di trattati politici ed economici con gli Stati confinanti. Il nuovo disciplinamento del 1970 che ha introdotto il contingente globale ha consentito di stabilizzare l'effettivo della mano d'opera straniera in vasti settori dell'industria e dell'artigianato.

Tuttavia, la finalità non è ancora stata conseguita nei rami economici che possono occupare lavoratori considerati come *stagionali* secondo l'autorizzazione ma che in realtà non lo sono. D'altra parte, alla lunga, non è possibile di negare a lavoratori stranieri quasi costantemente occupati in Svizzera la libertà di mutare impiego, professione e domicilio e tanto meno di avere una vita familiare normale. Occorre quindi modificare il disciplinamento applicato ai lavoratori stagionali. Il nuovo ordinamento persegue una doppia finalità: da un canto è inteso a concedere il permesso annuo agli pseudo stagionali, dall'altro però, non tollera l'insediamento di stagionali fittizi. Tuttavia, siffatto adeguamento delle condizioni di dimora allo stato di fatto rende più difficoltosa la stabilizzazione dell'effettivo degli stranieri e quindi occorre procedere a una attuazione progressiva.

Sempre che le condizioni economiche non abbiano a subire modificazioni importanti, nel corso dei prossimi decenni potremo contare su centinaia di migliaia di giovani stranieri che saranno già ben integrati nella nostra società e nella nostra economia. Ma, la natura dei nostri rapporti con questo gruppo etnico costituisce un problema politico di prima importanza il cui esame dev'essere accelerato. Se vogliamo prevenire un grave eccesso di popolazione straniera è opportuno promuovere l'*assimilazione* di quella residente e di agevolare la naturalizzazione dei giovani stranieri cresciuti in Svizzera. Tale assimilazione esige da parte della popolazione svizzera uno sforzo di comprensione per la particolare mentalità degli immigrati e, dalla parte di quest'ultimi, volontà d'adeguamento alle nostre condizioni di vita e alle nostre istituzioni sociali. Occorre segnatamente che si stabiliscano rapporti reciproci, che gli immigrati abbiano a beneficiare di parità di possibilità in quanto concerne la formazione scolastica, il perfezionamento professionale e l'abitazione e che siano umanizzati i rapporti con le autorità.

Per ovviare a una disoccupazione parziale generata da motivi tecnologici o strutturali bisogna, secondo il nostro parere, *aumentare la mobilità dei salariati* in modo che possa essere realizzato l'equilibrio auspicabile sul mercato del lavoro. Per tale scopo, bisogna incrementare le possibilità di reinserimento e di formazione completa come anche il versamento di indennità per perdita di guadagno e per trasferte. Le agevolazioni offerte dal diritto vigente risultano insufficienti e siamo quindi indotti a trasformare l'assicurazione contro la disoccupazione in un istrumento della politica dell'impiego; per tale scopo bisognerà estenderne le finalità onde

possano essere adeguate alle condizioni attuali. Tale estensione comporta però modificazioni essenziali nell'organizzazione, dettate dalla necessità di semplificare e razionalizzare. Nondimeno, siffatte innovazioni sono attuabili soltanto se è modificata la Costituzione. Recentemente è stata avviata una procedura di consultazione; essa ci consentirà di stabilire se esiste opportunità di seguire la soluzione surriferita o se è preferibile ricercarne altre per garantire le possibilità d'impiego e lenire i rigori di un processo di trasformazione strutturale.

Il mantenimento della *pace del lavoro* che ha assunto funzione importante per l'incremento della prosperità del nostro Paese, dipenderà principalmente dal successo della nostra politica futura sul mercato del lavoro. Il problema della *partecipazione dei salariati* e segnatamente quello concernente le possibilità di sviluppare tale partecipazione sarà trattato nel rapporto che vi presenteremo in merito all'iniziativa popolare giacente. Riteniamo che il rapporto sia pronto entro l'agosto 1973. Nel rapporto sarà fatto il punto in merito ai diritti di compartecipazione dei lavoratori in Svizzera e saranno evidenziate eventuali lacune in merito. Purtroppo, le nostre ricerche non sono ancora approfondite al punto da consentirci di tracciare già sin d'ora la soluzione auspicabile.

## **8 Problemi istituzionali e mezzi legali**

### **81 Sviluppo dello stato sociale retto dal diritto**

#### *811 Adeguamento dell'ordine giuridico alle modificazioni sociali*

Il diritto privato e quello penale dovranno essere completamente rinnovati in riguardo alle modificazioni concettuali, materiali e sociali prodottesi nel corso degli ultimi decenni. In questo ordine di idee si è già per esempio intrapresa la *riforma progressiva del diritto di famiglia*; occorrerà far sì che i lavori procedano celermente ancorchè trattasi di una materia assai complessa. Cercheremo innanzitutto di far progredire la revisione del diritto matrimoniale, il quale dovrà meglio armonizzarsi con il principio dell'uguaglianza politica dei sessi e con la partecipazione più accentuata della donna alle responsabilità dell'unione coniugale. Nel corso della presente legislatura, vi sottoporremo un disegno di revisione di questa parte del Codice civile nonchè un secondo disegno concernente il diritto di affiliazione.

Negli atti legislativi che vi proporremo, ci sforzeremo sempre di far trionfare il principio della parità dei sessi.

Attribuiamo pure grande importanza alla revisione del diritto della società anonima, forma giuridica questa assai invalsa nel sistema aziendale nostrano. Per accentuare e far meglio comprendere la rilevanza di questo problema ci proponiamo di pubblicare il rapporto intermedio che ci sarà

prossimamente trasmesso dalla commissione peritale incaricata di preparare la revisione di cui si tratta. I periti potranno così tener conto di un gran numero di suggerimenti per l'elaborazione del testo definitivo delle loro raccomandazioni.

Come la parte generale, anche la parte speciale del Codice penale deve essere riformata, tanto più che le disposizioni inerenti ai diversi reati risalgono per l'essenziale ai lavori preparatori intrapresi alla fine del secolo scorso.

### 812 Meccanismo delle decisioni

I compiti deferiti allo Stato divengono sempre più numerosi e complessi e l'interdipendenza vieppiù spiccata. Orbene, i metodi tradizionali non permettono più di disciplinare tempestivamente tutti i problemi che si pongono nei diversi settori. È dunque allo studio la possibilità di migliorare il complesso metodologico affinché, con le più recenti conquiste scientifiche, si possano discernere le soluzioni appropriate e snellire la procedura decisionale.

Cerchiamo parimente il mezzo di accelerare il ritmo, particolarmente lento, dei diversi lavori legislativi.

Il problema del meccanismo decisionale non si restringe all'efficienza. Altro aspetto essenziale è la necessità di garantire la cooperazione delle più ampie cerchie possibili all'iter decisionale.

Dacché si teme frequentemente che i problemi di principio siano esclusivamente trattati in piccoli gruppi professionali, ovvero sotto l'influsso di gruppi di pressione, non neglieremo alcun sforzo per impegnare il maggior numero dei nostri concittadini nella soluzione comune di problemi che si porranno al nostro Paese.

### 813 Partecipazione alla protezione della sfera personale

L'esplosione demografica, le scoperte della tecnica, l'imperversare della pubblicità e le concentrazioni di varia natura suscitano spesso nell'uomo moderno il sentimento d'essere legato a un destino umanamente immutabile e d'essere sottoposto a pressioni che intralciano lo sviluppo della sua personalità.

Ci schieriamo fermamente in favore di una *società che permetta all'individuo di far valere meglio le proprie opinioni e capacità personali nell'ambito familiare, aziendale o sociale*. Ancorché l'umanizzarsi della società non dipenda esclusivamente dall'autorità, questa può contribuirvi sviluppando le istituzioni giuridiche dello Stato, le libertà politiche e individuali e il diritto sociale.

Nel solco di queste considerazioni, vi sottoporremo un disegno circa il *miglioramento del ricorso di diritto pubblico*, nell'intento di garantire una migliore protezione giuridica del cittadino. Dal canto suo, la revisione



testé avviata delle disposizioni del Codice civile e del Codice delle obbligazioni è intesa a *consolidare la protezione della personalità*.

La revisione che prevediamo, come anche l'estensione della protezione in materia di diritto amministrativo, decisa tre anni or sono, non escludono un controllo suppletivo dell'amministrazione esercitato da un organo indipendente. Parecchi nostri concittadini avvertono una certa impotenza e una certa sfiducia nei riguardi dell'amministrazione. Sottoporremo dunque alle Camere, nel corso della presente legislatura, un rapporto sull'opportunità di creare un istituto del tipo dell'*ombudsman* nordico. Va da sé che occorrerà ancora esaminare se questa istituzione permetta di colmare una lacuna e sia di natura tale da consolidare la fiducia nelle autorità e nell'amministrazione. Non è ancora tuttavia possibile dire già oggi se potremo presentare proposte concrete in merito.

Si è recentemente detto che parecchi cittadini temono di ricorrere ai mezzi giuridici forniti dal diritto civile a causa segnatamente della procedura defatigante e delle spese che questa può implicare; l'efficacia del *diritto privato* se ne trova così sminuita. Ci sembra dunque necessario di far esaminare in qual misura il cittadino faccia ancora uso dei suoi diritti e fino a qual punto il diritto privato possa contribuire a garantire il libero e pieno sviluppo della personalità. Anche in questo caso abbiamo l'intenzione di sottoporre i risultati dell'inchiesta in forma di rapporto alle Camere federali.

## 82 Autorità e amministrazione

### 821 Nuova legge sull'organizzazione dell'amministrazione

I compiti importanti e sempre più vasti che incombono al potere esecutivo in uno Stato moderno esigono un'organizzazione adeguata alle nuove esigenze e un appropriato disciplinamento delle funzioni a livello governativo e amministrativo. Soltanto in tal modo si potrà garantire un adempimento razionale di questi compiti, tenuto conto delle esigenze dell'epoca moderna.

Fondandoci sul rapporto pubblicato nel novembre scorso dalla commissione peritale incaricata di preparare la riforma totale della *legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale*, quest'anno ancora vi presenteremo un messaggio correlativo. Le riforme che vi saranno proposte nel settore governativo e amministrativo saranno il fondamento del nuovo ordinamento indispensabile allo Stato per conservare la sua sfera d'azione e la coesione dei suoi organi.

*I nostri disegni di riforma avranno principalmente lo scopo di porre il Governo ancor meglio in grado di esercitare le funzioni collegiali che gli incombono.* In questo ordine d'idee, il consolidamento del principio della collegialità sarà la principale caratteristica di tale riforma. Nel messaggio pertinente, lasceremo ampio spazio al problema del *numero dei consiglieri*

*federali* e indicheremo gli aspetti positivi e negativi delle diverse soluzioni possibili. Nel capitolo inerente ai provvedimenti per alleviare il Consiglio federale e i capi dipartimentali, ci pronunceremo principalmente sull'istituzione di *segretari di Stato*.

La crescente interdipendenza di tutti i problemi ci offrirà l'occasione di dedicare particolare attenzione, nella legge sull'organizzazione, alla cooperazione fra le diverse branche amministrative, come anche ai *problemi di coordinazione* a livello governativo e amministrativo. In tale contesto, l'esame si riferirà segnatamente alla ripartizione dei compiti e alla coordinazione fra i servizi e i rami dell'amministrazione federale che si occupano dell'aiuto allo sviluppo. Trattasi di far fronte ai bisogni sempre maggiori dell'aiuto allo sviluppo e delle opere umanitarie; per essere efficace la politica di sviluppo dev'essere meglio coordinata.

In quanto di competenza federale, il *disciplinamento in materia d'organizzazione dell'insegnamento* forma un capitolo a se stante. Le condizioni presenti, caratterizzate da un gran numero d'organi di coordinazione, non potrebbe, a lungo termine, dare completa soddisfazione. Per questo motivo, al più tardi in occasione della revisione totale della legge sull'aiuto alle università, procederemo alla disamina di questo problema nell'intento di elaborare un nuovo disciplinamento inteso specialmente a garantire, nel modo più semplice possibile, una coordinazione efficace.

L'adempimento dei compiti affidati alla Confederazione in virtù dell'articolo 22 <sup>quater</sup> della Costituzione federale richiede un'organizzazione per la sistemazione del territorio, caratterizzata da due elementi principali: un organo di cooperazione (consiglio della sistemazione del territorio) il quale farà da ponte fra Confederazione e Cantone e fra autorità, economia e cerchie scientifiche, come anche un ufficio della sistemazione del territorio che garantirà la coordinazione di tutte le attività esercitate dalla Confederazione in questo campo e farà in modo che i diversi progetti rispondano agli obiettivi generali della Confederazione.

### 822 *Riesame della ripartizione dei compiti fra potere legislativo ed esecutivo*

Ultimata che sia la riforma totale della legge federale sull'organizzazione dell'amministrazione federale, occorrerà chiedersi se, successivamente, converrebbe riesaminare l'elenco delle attribuzioni dell'Assemblea federale e del Consiglio federale (art. 85 - 102 Cost.). Affronteremo questi problemi tempestivamente e in stretta cooperazione con le Camere federali. Si dovrà determinare se tale questione dovrà essere trattata nell'ambito della *riforma totale della Costituzione federale*. Il gruppo di lavoro da noi incaricato di preparare l'eventuale revisione totale della Costituzione, vi presenterà il pertinente rapporto finale nel termine di un anno. Solo allora decideremo se i lavori dovranno essere continuati e, all'occorrenza, in qual

forma e solo allora potremo vedere se determinate revisioni parziali non debbano precedere quella totale della Costituzione.

### 823 Riforma del sistema dei diritti politici

A nostro parere, il sistema presente delle elezioni e delle votazioni federali dev'essere, in molti aspetti, riformato. Le esperienze fatte in questi ultimi anni e i diversi interventi parlamentari hanno posto in evidenza i punti seguenti:

- limite d'età per partecipare alle elezioni e votazioni federali;
- delimitazione dei circondari elettorali per le elezioni del Consiglio nazionale;
- mantenimento del principio della proporzionalità o rinuncia parziale a detto principio;
- metodo di calcolo per la ripartizione dei mandati consiliari fra i diversi Cantoni (popolazione totale o popolazione svizzera).

In merito, attendiamo un rapporto di un gruppo di lavoro della Cancelleria federale il quale è stato incaricato di esaminare problemi siffatti; alla luce di questo testo, stabiliremo la procedura ulteriore e informeremo l'Assemblea federale.

La delimitazione dei *circondari elettorali per l'elezione del Consiglio nazionale* denota tuttavia un certo grado d'urgenza soprattutto se si vuole che i Cantoni possano fondarsi sui nuovi disposti federali per adottare le loro leggi cantonali prima delle prossime elezioni del 1975.

Le esperienze fatte in merito al diritto d'iniziativa, del referendum e della legge federale circa l'elezione del Consiglio nazionale hanno insegnato che una riforma si impone pure in questo campo. Un disegno preliminare della legge federale sull'esercizio dei diritti politici, inglobante tutti i disposti federali in materia d'iniziativa, di referendum, di elezioni e votazioni sarà inviato, nel 1973, in procedura di consultazione. Detta revisione dovrà trattare in particolare il problema delle cosiddette liste collettive presentate in occasione delle elezioni al Consiglio nazionale.

## 83 Partiti

### 831 Fondamento costituzionale

Le associazioni private sono avvantaggiate in riguardo ai partiti politici: la Costituzione federale prevede infatti l'obbligo di consultarle in diversi settori; esse possono pure essere chiamate a cooperare all'applicazione delle leggi. Per contro, nella nostra democrazia referendaria, i partiti hanno un ruolo intermedio fra cittadino e autorità governative, ruolo che peraltro non è da nessuno conteso.

Una nostra inchiesta in merito alla posizione che i partiti dovrebbero assumere in seno allo stato ha rilevato che la maggioranza dei pareri espressi era favorevole all'accettazione di un disposto costituzionale sui partiti. Nel corso della presente legislatura vi sottoporremo un messaggio e proposte in riguardo.

### 832 Finanziamento

I partiti politici hanno finora preservato la loro indipendenza di fronte allo Stato. Si esprime a volte l'opinione che il finanziamento pubblico dei partiti potrebbe intaccare questa indipendenza e infirmare la capacità e la volontà dei cittadini attivi di creare e di mantenere con i propri mezzi organizzazioni che sono loro necessarie per formare la volontà generale e preparare le decisioni a livello politico. Peraltro, un numero sempre più grande di cittadini precepisce la precarietà dei mezzi materiali di cui dispongono i partiti e la loro sempre maggior subordinazione ai gruppi di interesse economici.

I rapporti Stato-partiti devono essere riesaminati; un aiuto statale non dev'essere escluso a priori.

Un'indagine testé conclusa ha rilevato che la maggior parte dei partiti e dei gruppi parlamentari non sono ancora disposti ad esprimere un parere definitivo su questo punto; soltanto alcuni di essi hanno accettato o respinto senza riserve il principio di un appoggio statale. Continueremo dunque a discutere questioni di principio con i partiti ed i gruppi parlamentari e di poi elaboreremo pertinenti proposte di soluzioni possibili.

## 84 Rapporti fra Confederazione e Cantoni

### 841 Ripartizione dei compiti

Da qualche tempo, si va chiedendo con sempre maggior insistenza un riesame della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni. Il problema è stato posto sul tappeto per effetto delle condizioni vieppiù sfavorevoli delle finanze cantonali, come lo dimostra in particolare una mozione presentata al Consiglio nazionale. La questione merita di essere attentamente disaminata non fosse che in questo singolo aspetto. Sarebbe tuttavia erroneo considerare soltanto l'elemento prettamente finanziario della ripartizione dei compiti. Ci troviamo infatti di fronte a un problema politico di portata capitale per la nostra democrazia federativa. La sempre crescente interdipendenza di tutti i problemi, cui abbiamo già accennato nel numero 52, obbliga necessariamente la Confederazione ad intensificare la sua attività e ingenera pertanto uno spostamento del centro focale dello stato centrale. Questa evoluzione suscita invero qualche apprensione quanto al mantenimento delle strutture federative del nostro Stato. Si tratta dun-

que, riesaminando la ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni, di tenere sempre conto, oggi e domani, delle condizioni presenti nel mondo, come anche di preservare il carattere federativo delle nostre istituzioni. Consideriamo che questo riesame sia compito primordiale della legislatura in corso; abbiamo ordinato di esaminare la possibilità di intraprendere, nelle migliori condizioni possibili, uno studio completo su questa materia estremamente complessa e di stabilire inoltre se non si imponga un procedimento graduale.

#### *842 Concordati: dichiarazione del carattere obbligatorio generale e altri problemi*

Ancorché già sussistano disposizioni costituzionali (art. 7 Cost.) sulla cooperazione intercantonale e sebbene non si sia ancora giunti all'esaurimento completo di tutte le possibilità, sempre più numerosi sono coloro i quali suggeriscono di riformare dette disposizioni. Nel contesto si pongono parimente alcune questioni delicate di diritto costituzionale e di politica generale: si vorrebbe per esempio attribuire alla Confederazione il diritto di conferire carattere obbligatorio generale, in certe condizioni, ai concordati intercantionali, anche per i Cantoni che non vi abbiano aderito.

Merita parimente la nostra attenzione una richiesta intesa a trasferire alcune attribuzioni federali (ossia delle autorità federali) ad organismi intercantionali. Quest'ultimi sono già incaricati, in certi casi, di stabilire prescrizioni, di interpretarle e di applicarle. Di regola, trattasi tuttavia di funzioni derivanti da un concordato, ossia dal diritto cantonale. Se si vuol garantire una chiara delimitazione delle competenze nello Stato federale, il trasferimento di cui si tratta sembra assai problematico; dicasi del pari anche se non si trattasse in primo luogo di questioni di principio ma piuttosto dell'interpretazione del diritto e della vigilanza. Siamo disposti ad esaminare le questioni che si porranno in occasione di una revisione delle disposizioni costituzionali sui concordati.

#### *843 Istituzione di gruppi permanenti di collegamento e di coordinazione*

Le possibilità di cooperazione intercantonale non si restringono affatto ai disciplinamenti derivanti dai concordati né all'istituzione di organismi intercantionali. Astrazione fatta per detti disciplinamenti, vi sono parecchie altre forme di organizzazione che garantiscono la coordinazione, l'informazione e le consultazioni. Secondo il loro campo d'attività, dette organizzazioni hanno un carattere nazionale o semplicemente regionale.

La vastità e la diversità dei compiti odierni richiedono per diversi aspetti una più stretta cooperazione intercantonale. Quest'ultima non potrebbe però essere attuata efficacemente senza un correlativo sviluppo dell'apparato tecnico. Occorre avantutto istituire un ufficio centrale di colle-

gamento e di coordinazione. Esamineremo con i Cantoni come un progetto siffatto possa essere attuato nel modo più opportuno e se sia possibile prevedere altre forme soddisfacenti di cooperazione.

### 85 Rapporti fra i partner sociali

I partner sociali rivestono somma importanza ove trattasi di risolvere compiti nazionali di particolare rilievo, segnatamente nell'ambito della politica economica. In questo settore, essi partecipano ampiamente all'elaborazione delle decisioni. Inoltre, il loro comportamento influisce durevolmente sull'evoluzione economica. Nella nostra democrazia referendaria a carattere federativo in cui lo Stato ha soltanto diritto limitato per intervenire nelle strutture economiche, la cooperazione dei partner sociali alla politica economica e, segnatamente, alla politica congiunturale è a nostro dire indispensabile.

Tuttavia, i colloqui e gli accordi eventuali fra Confederazione e partner sociali non devono affatto sostituirsi alle istituzioni politiche tradizionali, come nemmeno sarebbe possibile restringere il diritto dei partiti e del Parlamento di pronunciarsi e di decidere in merito. Per contro, vogliamo cercare di elaborare alcuni criteri di valutazione comuni ed alcuni modelli di soluzione per trattare i problemi inerenti direttamente agli interessi dei partner sociali. Per garantire un dialogo fruttuoso, occorre avantutto riconoscere che quando si tratta di preservare l'equilibrio economico e la pace sociale all'interno del Paese come anche la nostra capacità concorrenziale a livello internazionale, Stato e partner sociali dipendono gli uni dagli altri e i loro destini non potrebbero dissociarsi. È in questo ordine di idee che siamo disposti a negoziare con i partner sociali.

Si tratterà in primo luogo di inventariare i problemi comuni, classificandoli secondo il loro grado d'urgenza. Nello stato odierno dell'economia, i primi colloqui potrebbero vertere sull'evoluzione della congiuntura, sugli articoli costituzionali inerenti alla stabilizzazione della medesima, sulle norme applicabili in caso di licenziamento di lavoratori conseguentemente alla chiusura o alla fusione di imprese, sulla politica del mercato del lavoro a corto e a medio termine. Tali colloqui potranno conseguire lo scopo prefisso soltanto se non sfoceranno in una soluzione di continuità ovvero se non saranno tenuti unicamente in caso di squilibrio o di crisi conflittuale; occorre dunque chiedersi se non occorra istituzionalizzarli. Per evitare qualsiasi malinteso, è d'uopo precisare che la trattazione dei problemi salariali spetta per principio ai partner sociali.

Salvo certi settori in cui già si esplica un intervento federale (agricoltura e perequazione degli oneri sociali), la Confederazione non intende intervenire nella redistribuzione con provvedimenti d'ordine generale inerenti alla politica dei redditi. Spetta alle forze del mercato e alle intese fra i

partner sociali disciplinare la ripartizione del reddito nazionale, tenuto conto delle esigenze della produttività e della giustizia sociale. A dire il vero il problema dovrebbe essere riveduto se, in certe circostanze straordinarie, questo meccanismo non dovesse più permettere di evitare pericolosi sviluppi.

#### IV. Aspetti finanziari

Se i nuovi compiti tracciati nel programma governativo (cap. III) possono essere adempiti nella misura auspicabile, la spesa della Confederazione dovrebbe ascendere a 15 miliardi di franchi nel 1975, secondo l'ampiezza di questi compiti e la distribuzione dell'attuazione. Rispetto al bilancio del 1972 ciò corrisponderebbe, giusta le valutazioni attuali, a un rincaro del 50 per cento nello spazio di un triennio. L'aumento relativo dei fondi devoluti all'insegnamento e alla ricerca, alla sicurezza sociale e ai trasporti e alle comunicazioni risulterà superiore — talvolta considerevolmente — all'aumento medio annuo del prodotto nazionale lordo normale previsto per la legislatura; per contro le spese per l'agricoltura e la difesa nazionale seguiranno un'evoluzione pressappoco parallela a quella del prodotto nazionale. Considerate le importanti uscite eccedentarie, delle quali una parte è già decisa — ad esempio per l'AVS — occorre ritenere che a contare dal 1973 la situazione delle finanze federali diverrà vieppiù tesa. Conseguentemente, i piani finanziari del 1973 e del 1974 già espongono una maggior uscita di 511 e rispettivamente 578 milioni di franchi. Facciamo notare in proposito che le ripercussioni finanziarie della maggior parte dei nuovi progetti si manifesteranno soltanto verso la fine della presente legislatura e che il gravame completo di tali provvedimenti apparirà soltanto nel corso degli esercizi successivi. Le cifre surriferite vanno intese senza gli oneri suppletivi che potrebbero essere accollati alle finanze federali in seguito a nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni.

Benchè in considerazione delle esperienze fatte, risulti ancora difficile, al momento, allestire previsioni attendibili per il 1975 e gli anni successivi, è ormai accertato che le risorse disponibili non consentiranno in nessun caso un'attuazione in blocco. Infatti, anche nell'ipotesi d'una favorevole evoluzione delle entrate, il saldo a fine legislatura dovrebbe registrare un disavanzo di almeno un miliardo di franchi per anno. Orbene, l'esecuzione del programma è già limitata dal potenziale di produzione. Quindi, se non vogliamo superare le possibilità del Paese, occorrerà coordinare i diversi provvedimenti *mediante la pianificazione finanziaria* (ancora in via di perfezionamento) in modo che il volume totale delle spese sia contenuto in limiti sopportabili. D'altronde, non vediamo possibilità alcuna di conseguire questa finalità limitandoci unicamente a stabilire delle priorità soltanto nell'ambito delle uscite.

È noto che un'economia in crescita richiede una sempre più pronunciata partecipazione dello Stato. Pur essendo la nostra economia liberale fondata sull'attività e l'iniziativa privata, il suo fiorire sarebbe impensabile se non è preceduto da uno sviluppo della dotazione collettiva. Inoltre, lo sviluppo economico ingloba compiti d'ordine sociale. Per ragioni finanziarie, ovverossia per garantire l'equilibrio del bilancio a lunga scadenza e per considerare gli imperativi della politica congiunturale, ove debbano essere stabilite delle *priorità nell'attuazione dei compiti*, accorderemo la preferenza ai progetti atti a stimolare l'incremento economico, con riserva tuttavia delle esigenze della protezione dell'ambiente. Cercheremo inoltre di promuovere un'intelligente ripartizione dei compiti fra le diverse collettività pubbliche, di assicurare una migliore redistribuzione dei redditi, di stabilire una pianificazione in tutti questi campi e di tener conto in ogni singolo caso del grado d'urgenza.

Riguardo *alle entrate*, facciamo osservare che la loro evoluzione dipende ampiamente da quella che interviene nell'insieme dell'economia durante il periodo considerato. Dato che le principali fonti finanziarie della Confederazione ovverossia le imposte al consumo e i dazi, reagiscono istantaneamente e sensibilmente all'evoluzione congiunturale, ci sembra azzardato — oggi più che mai — fare valutazioni per un lungo periodo. Inoltre, altre fonti fiscali, come l'imposta preventiva oppure la tassa di bollo, sono poi influenzate da fattori extra-economici non misurabili. Se l'aumento della curva delle entrate dovesse flettere rispetto agli anni precedenti — il che non è impossibile in considerazione della fragilità delle previsioni sull'evoluzione economica — le entrate ordinarie della Confederazione risulterebbero tosto insufficienti per coprire le spese causate dai compiti attuali. Vi è inoltre motivo di ritenere che, in virtù del firmando accordo di libero scambio con la CEE, la *diminuzione delle entrate* doganali interverrà più presto di quanto previsto. Purtroppo, è anche impossibile determinarne la portata esatta poiché quest'ultima dipenderà ampiamente dalle modalità previste negli accordi che saranno conclusi riguardo al mantenimento o all'abolizione dei dazi fiscali (essenzialmente quelli gravanti sui prodotti petroliferi, le automobili e il caffè). Risulta quindi una misura di saggia prudenza quella di tener conto nei calcoli dell'evoluzione probabile delle importazioni. Stando al programma dei negoziati, occorre attendersi già nel 1973 una diminuzione dei dazi che, secondo le valutazioni attuali, passerebbe, nello spazio di cinque o sei anni, da circa 150 milioni (1973) a un miliardo di franchi circa (1978).

In questo stato di cose, il rapporto fra le imposte dirette e le imposte al consumo si modifica vieppiù a beneficio delle prime, segnatamente per il crescente onere costituito dalla fiscalità cantonale. Ove quest'evoluzione dovesse continuare contrasterebbe direttamente quella osservata nell'Europa occidentale.



Evidentemente, una diminuzione d'entrate di siffatta ampiezza deve essere compensata. Tuttavia è impossibile istituire in breve tempo nuove entrate fiscali mediante modificazione della Costituzione. Per compensare la diminuzione degli introiti doganali bisognerà ricorrere al «margine di flessibilità» dell'imposta sulla cifra d'affari, previsto nel decreto federale dell'11 marzo 1971 concernente la proroga dell'ordinamento finanziario della Confederazione; ciò significa che, in virtù dell'articolo 41<sup>ter</sup> della Costituzione federale, l'aliquota di questa imposta sarà aumentata del 10 per cento in via legislativa. Ma, l'effetto compensativo di tale provvedimento basterà soltanto fino nel 1975. Occorre quindi prevedere una sistemazione delle imposte generali di consumo.

Esiste inoltre, nel quadro della Costituzione attuale, anche un «margine di flessibilità» per l'imposta federale diretta (ancora oggi chiamata «imposta per la difesa nazionale»). Tuttavia, tale margine andrà impiegato nella copertura delle spese suppletive; d'altronde sarebbe iniquo di compensare mediante l'imposta diretta una diminuzione del gettito doganale ovverossia di un prodotto d'imposte riscosse al consumo. Risulta quindi indispensabile l'istituzione di fondamenti giuridici che consentano un maggiore aumento dell'imposta sulla cifra d'affari poichè i «margini di flessibilità» risultano insufficienti da un canto, a compensare la diminuzione dell'introito doganale e, d'altro canto, a far fronte all'aumento del fabbisogno finanziario dovuto all'incremento delle spese. Riguardo all'imposta federale diretta, è opportuno ribadire che essa non può essere aumentata oltre i limiti stabiliti nella Costituzione, senza pregiudicare i diritti dei Cantoni sulla stessa materia imponibile. Per contro, l'aumento delle aliquote dell'imposta sulla cifra d'affari trova limitazione della natura stessa del sistema. Ciò significa che occorre prendere una decisione più in anticipo di quanto finora previsto riguardo all'*istituzione di un'imposta sulla cifra d'affari secondo il sistema della tassa sul valore aggiunto*. E' in dispensabile a tale scopo che l'economia e l'amministrazione, continuando e sviluppando i lavori preliminari, avviino congiuntamente studi seri riguardo ai mezzi di adeguare siffatta imposta nel nostro paese rinunciando all'istituzione della legge d'esecuzione prevista originariamente per l'imposta sulla cifra d'affari, legge che, in ogni caso, verrebbe soltanto a modificare l'ordinamento attuale.

Tale constatazione non è certamente infirmata dal fatto che ci si dedica all'armonizzazione del progetto della *legge sull'imposta federale diretta*, attualmente elaborato da una commissione peritale, con un progetto di legge modello sulle imposte dirette dei Cantoni, allestito da una commissione di periti cantonali. Il progetto definitivo concernente l'imposta federale diretta sarà sottoposto a tempo opportuno al parere dei Cantoni, dei partiti politici e delle associazioni economiche.

Per affrontare il fabbisogno finanziario a lunga scadenza, occorre parimente conoscere l'entità delle spese suppletive provocate dal consolidamento della *perequazione finanziaria con i Cantoni*.

Questo problema è strettamente vincolato a quello della ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni, da noi menzionato al numero 841. Infatti, l'imbricazione delle incombenze fra Confederazione e Cantoni comporta una diluizione delle responsabilità e conduce a un sistema complicato di sussidi e a una situazione sempre meno soddisfacente agli imperativi dello Stato moderno.

Orbene, per un funzionamento efficace della perequazione finanziaria fra i Cantoni risulta indispensabile l'unificazione del diritto fiscale. Ricordiamo gli sforzi attuati nell'intento di *armonizzare gli ordinamenti fiscali*, di cui si occupa la commissione peritale designata dalla Conferenza dei capi dei dicasteri cantonali delle finanze.

Nei nostri sforzi intesi a riformare a lunga scadenza la perequazione finanziaria fra Confederazione e Cantoni cercheremo anche in avvenire di migliorare costantemente, mediante *provvedimenti particolareggiati, la perequazione finanziaria orizzontale*. L'amministrazione federale è comparsa in seno a un gruppo di lavoro designato dalla Conferenza dei capi dei dicasteri cantonali delle finanze, alla revisione e al miglioramento del sistema attuale di perequazione finanziaria. Siamo comunque certi che il lenimento di quei rigori a scapito di parecchi Cantoni nell'attribuzione di taluni sussidi, secondo la ripartizione attuale in tre categorie, non dipende unicamente dal perfezionamento del criterio applicato per la determinazione della capacità finanziaria dei Cantoni, ma occorre parimente migliorare la graduatoria dei sussidi federali secondo detta capacità finanziaria.

## V. Osservazioni finali

Le direttive della politica di governo concernono l'insieme delle attività statuali; partendo dalle scelte di fondo, sancite nel testo costituzionale, noi abbiamo indicato, in esse, le concrete finalità della legislatura, i compiti da svolgere e, in quanto possibile, i mezzi idonei al conseguimento degli obiettivi. Da questo profilo, si può dunque asserire che le direttive concretano già delle decisioni fondamentali.

Qui vogliamo evidenziare le tematiche le quali, stante la loro importanza politica, richiedono un'attenzione particolare; lo facciamo muovendo dai concetti basilari seguenti:

- sul piano individuale, potenziamento della protezione della persona;
- sul piano statale, potenziamento della democrazia liberale e degli istituti dello Stato sociale;
- sul piano internazionale, potenziamento della solidarietà nell'ambito della nostra neutralità.

Al primo posto, tra le dette tematiche, mettiamo dunque le legislazioni che occorre dedurre dalle norme costituzionali recentemente adottate o prossimamente proposte alla decisione del Sovrano, vale a dire le legislazioni

- sulla sistemazione territoriale, includente la pianificazione, l'edilizia abitazionale nonchè i problemi connessi delle infrastrutture per i trasporti e le comunicazioni;
- sulla protezione ecologica;
- sulla lotta contro l'inflazione (articolo congiunturale, strumentario della banca d'emissione, ecc.);
- sulla sicurezza sociale degli anziani, ammalati e invalidi;
- sull'insegnamento e la ricerca.

Nel novero delle tematiche di fondamentale importanza includiamo poi la definizione delle nostre relazioni con le Comunità europee, la questione dell'adesione alla convenzione europea sui diritti dell'uomo e l'impostazione dei nostri rapporti con le Nazioni Unite.

Visto quanto precede vi proponiamo di prendere atto del presente rapporto.

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

Berna, 13 marzo 1972.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

**Celio**

Il cancelliere della Confederazione:

**Huber**

## Appendice 1

### Elenco dei principali progetti che il Consiglio federale intende presentare all'Assemblea federale durante la legislatura 1971/75

\*Messaggio/Rapporto

Anno della  
prevista pubblicazione

#### 61 Politica estera

Adesione alla Commissione economica per l'Europa (dell'ONU) . . . . .	1972
Adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo . . . . .	1972
Accordo con le Comunità europee . . . . .	1972
Legge federale per l'aiuto allo sviluppo . . . . .	1973
Relazioni con l'ONU . . . . .	1974

#### 62 Difesa integrata

Riorganizzazione delle truppe meccanizzate e leggere . . . . .	1972
*Concezione della difesa integrata . . . . .	1972
Acquisto d'una serie di nuovi aerei da combattimento . . . . .	1972
Allineamento delle prestazioni dell'assicurazione militare . . . . .	1972
Modifica della tassa militare per gli Svizzeri all'estero . . . . .	1972
Modifica della legge sulla preparazione della difesa nazionale economica . . . . .	1972
Modifica della legge sull'edilizia di protezione civile . . . . .	1973
*Concezione-pilota della difesa militare . . . . .	1973
Modifica della legge sulla protezione civile . . . . .	1973
Modifica dell'organizzazione militare . . . . .	1973
Modifica del Codice penale militare e relativa procedura . . . . .	1973
Rielaborazione della legge sull'assicurazione militare . . . . .	1974

#### 71 Politica della formazione

Sviluppo dei politecnici federali ed istituti annessi . . . . .	1972
Nuovo regime per il finanziamento dell'istruzione . . . . .	1973
Continuazione dell'aiuto federale alle università cantonali . . . . .	1973
Modifica della legge sulla formazione professionale . . . . .	1973/74
Nuova legge sui politecnici . . . . .	1974

\*Messaggio/Rapporto

Anno della  
prevista pubblicazione**73 Politica sociale**

Nuovo regime assicurazione-malattie . . . . .	1972
Legge per l'assistenza agli Svizzeri dell'estero . . . . .	1972
Modifica della legge sugli stupefacenti . . . . .	1972
Legge federale sull'AVSI professionale . . . . .	1973
Quarta revisione del regime delle indennità per perdita di guadagno . . . . .	1974
Adeguamento della legislazione AVS ai nuovi disposti costituzionali . . . . .	1974
Revisione dell'assicurazione-infortuni obbligatoria . . . . .	1974

**74 Politica di sviluppo e pianificazione territoriale**

Legge sulla pianificazione territoriale . . . . .	1972
Modifica del DF concernente l'acquisto d'immobili da parte di persone domiciliate all'estero . . . . .	1972
Dorsali ferroviarie attraverso le Alpi . . . . .	1972
Finanziamento del raccordo FFS con l'aeroporto di Kloten . . . . .	1972
Nuova tappa d'ampliamento degli aeroporti di Ginevra e Basilea . . . . .	1972
Legge sulla navigazione interna . . . . .	1972
Legge per il promovimento dell'edilizia abitazionale e per l'accesso alla proprietà . . . . .	1972
Decreto istitutivo di provvedimenti contro gli abusi nel settore locativo . . . . .	1972
Legge sull'obbligatorietà generale dei contratti-quadro in materia di pigioni . . . . .	1972
Finanziamento del raccordo FFS con l'aeroporto di Ginevra . . . . .	1973
Modifica della legge sulle ferrovie . . . . .	1973
Legge sulla protezione ecologica . . . . .	1973
*Sviluppo dell'economia energetica . . . . .	1973
Modifica della legge sull'impiego pacifico dell'energia nucleare e la radioprotezione . . . . .	1974
Modifica della legge sulle FFS . . . . .	1974
Legge sulla sistemazione del traffico negli abitati . . . . .	1974

**75/77 Politica economica**

Legge per lo sviluppo economico montano . . . . .	1972/73
Revisione totale della legge sulla tassa di bollo . . . . .	1973
Revisione totale della legge sulla pesca . . . . .	1973
Legge per l'incremento del gettito delle imposte cifra d'affari e difesa nazionale (art. 41 <sup>ter</sup> e 8 trans. Cost.) . . . . .	1973/74

*Messaggio/Rapporto	Anno della prevista pubblicazione
Proroga del decreto sulla collaborazione a misure monetarie internazionali . . . . .	1974
Legge sull'imposta federale diretta . . . . .	1974
*Quinto rapporto sull'agricoltura . . . . .	1974
Legge per la tassa sul valore aggiunto . . . . .	1975

## 81 Sviluppo degli istituti dello Stato sociale retto dal diritto

Modifica della legge sull'organizzazione giudiziaria (ricorso di diritto pubblico) . . . . .	1973
Modifica della legge sulla circolazione stradale . . . . .	1973
Modifica della legge sulla protezione dei marchi di fabbrica e di commercio . . . . .	1973
Modifica della legge sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (estradizione) . . . . .	1973
Modifica della legge per la vigilanza sulle assicuratrici private	1973
Modifica del Codice civile (filiazione illegittima) . . . . .	1973
Modifica della legge concernente il diritto d'autore sulle opere letterarie e artistiche . . . . .	1973/74
Modifica della legge sulla riscossione dei diritti d'autore . . . . .	1973/74
Legge sulla protezione degli artisti interpreti, esecutori, sonorizzatori e degli enti di radiodiffusione . . . . .	1974
Legge sugli esplosivi . . . . .	1974
Modifica del CC e del CO (protezione dei diritti della persona)	1974
Modifica della legge sull'esecuzione e il fallimento . . . . .	1974
Modifica del CC (regimi e diritto matrimoniale) . . . . .	1975

## 82/83 Autorità e amministrazione

Legge sull'organizzazione della gestione del CF e dell'Amministrazione . . . . .	1972
Legge sull'esercizio dei diritti politici da parte degli Svizzeri all'estero . . . . .	1972
Legge sull'esercizio dei diritti politici . . . . .	1973
Modifica della legge sulle garanzie politiche o poliziesche in favore della Confederazione . . . . .	1973
*Regolamentazione concernente i partiti politici . . . . .	1974

## Appendice 2

### Elenco dei disegni di disposti costituzionali previsti durante la legislatura 1971-1975

	Anno probabile della pubblicazione
Modificazione dell'articolo 96 capoverso 1 Cost. (elezione del Consiglio federale) . . . . .	1972
Modificazione dell'articolo 25 <sup>bis</sup> Cost. (macellazione rituale / protezione degli animali) . . . . .	1972
Articolo costituzionale sulla politica congiunturale . . . . .	1972
Articolo costituzionale su la radio e la televisione . . . . .	1972
Articolo costituzionale sull'economia idraulica . . . . .	1972
Modificazione dell'articolo 34 <sup>ter</sup> capoverso 3 Cost. (nuova concezione dell'assicurazione contro la disoccupazione) . . . . .	1972/73
Modificazione dell'articolo 55 Cost. (libertà della stampa) . . . . .	1973
Articolo costituzionale sui partiti politici . . . . .	1973
Modificazione degli articoli 89, 89 <sup>bis</sup> , 120 e 121 Cost. (aumento del numero di firme richieste per l'iniziativa e il referendum) . . . . .	1973
Modificazione dell'articolo 44 Cost. (acquisto o perdita della cittadinanza svizzera) . . . . .	1973
Modificazione dell'articolo 73 Cost. (elezione del Consiglio nazionale) . . . . .	1973
Modificazione dell'articolo 45 (domicilio) e 48 Cost. (assistenza) . . . . .	1973
Articolo costituzionale concernente l'armonizzazione delle imposte dirette federali e cantonali . . . . .	1974
Modificazione degli articoli 36 <sup>bis</sup> e 36 <sup>ter</sup> Cost. (strade nazionali, strade principali) . . . . .	1975
Articolo costituzionale concernente una tassa sul plus-valore . . . . .	1975

## Appendice 3

## Iniziative popolari ancora pendenti il 22 marzo 1972

		Depositata il	Disegno del CF all'AF del:	Termine Rapporto del CF all'AF fino al:
G = proposta generale				
E = progetto già elaborato				
1. Libertà di stampa (modificazione dell'art. 55 Cost.)	E	31. 5.1935	30.10.1951 (FF 1951 I 1140)	
2. Protezione delle acque (nuova redazione dell'art. 24 <sup>quater</sup> Cost.)	E	27.10.1967	26. 8.1970 (FF 1970 II 321)	
3. Coordinamento scolastico (nuova redazione degli art. 27 e 27 <sup>bis</sup> Cost.)	G	1.10.1969	27. 9.1971 (FF 1971 II 685)	
4. Vere pensioni popolari (iniziativa del Partito del lavoro) (nuova redazione dell'art. 34 <sup>quater</sup> Cost.)	E	2.12.1969	10.11.1971 (FF 1971 II 1205)	
5. Istituzione della pensione popolare (iniziativa del Partito socialista) (nuova redazione dell'art. 34 <sup>quater</sup> Cost.)	E	18. 3.1970		
6. Assicurazione sociale contro le malattie (art. 34 <sup>bis</sup> Cost.)	E	31. 3.1970		31. 3.1972 Proroga di un anno del termine proposto (FF 1972 I 522)
7. Previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Iniziativa apartitica (nuova redazione dell'art. 34 <sup>quater</sup> Cost.)	E	13. 4.1970	10.11.1971 (FF 1971 II 1609)	
8. Divieto d'exportazione d'armi (Nuova redazione dell'art. 41 Cost.)	E	19.11.1970	7. 6.1971 (FF 1971 I 1259)	
9. Bang supersonico (completamento dell'art. 37 <sup>ter</sup> Cost.)	E	4. 3.1971	10. 2.1971 (FF 1971 I 197)	
10. Partecipazione dei lavoratori (art. 34 <sup>ter</sup> cpv. 1 lett. b <sup>bis</sup> Cost., nuovo)	E	25. 8.1971		25. 8.1973
11. Legalizzazione dell'aborto (art. 65 <sup>bis</sup> Cost., nuovo)	E	1.12.1971		1.12.1973
12. Servizio civile (obiettori di coscienza) (modificazione dell'art. 18 Cost.)	G	12. 1.1972		12. 1.1973



## **Direttive concernenti la limitazione delle emissioni di fumo da focolari domestici e industriali**

(Del 7 febbraio 1972)

*Il Dipartimento federale dell'interno,*

su proposta della Commissione federale per l'igiene dell'aria,

*decreta:*

le seguenti direttive per la limitazione delle emissioni di fumo da focolari domestici e industriali:

### **01 Campo d'applicazione**

011 Le presenti direttive sono applicabili ai focolari che servono al riscaldamento o alla produzione di vapore, di acqua calda e di elettricità, in quanto alimentati con combustibili solidi, liquidi o gassosi.

012 Le presenti direttive non sono applicabili agli impianti che utilizzano residui solidi, liquidi o gassosi come combustibili né ad impianti nei quali si lavorano dei prodotti mettendoli direttamente in contatto con i gas di combustione di focolari.

013 Per gli impianti che utilizzano residui (oli usati, rifiuti di falegnameria, ecc.) come combustibili o nei quali si lavorano prodotti mediante contatto diretto con i gas di combustione, saranno emanate direttive speciali.

### **02 Dimensioni dei focolari**

021 I focolari domestici e industriali che vengono alimentati con *combustibili liquidi*, sono classificati, a seconda dei loro consumi, come segue:

consumo d'olio fino a 200 kg/ora:	classe A-I
consumo d'olio da 201 a 1000 kg/ora:	classe A-II
consumo d'olio superiore a 1000 kg/ora:	classe A-III

022 I focolari domestici e industriali che vengono alimentati con *combustibili solidi*, sono classificati, a seconda dei loro consumi, come segue:

consumo di combustibile fino a 1000 kg/ora:	classe B-I
consumo di combustibile superiore a 1000 kg/ora:	classe B-II

### 03 Combustibili

031 È ammesso solo l'uso di combustibili che corrispondono per qualità alle esigenze stabilite nelle seguenti cifre 032 a 034 (i metodi e procedimenti di prova per la determinazione della qualità sono precisati nell'allegato).

032 I combustibili liquidi vengono giudicati, a sensi delle presenti direttive, in base al loro tenore di zolfo e di ceneri.

a. Fino a nuovo avviso, il tenore di zolfo delle singole qualità di olio combustibile non deve superare i valori seguenti:

Olio combustibile «extra leggero» . . . . .	0,5 per cento del peso
Olio combustibile «medio» . . . . .	2,0 per cento del peso
Olio combustibile «pesante» . . . . .	2,0 per cento del peso

A partire dal 1<sup>o</sup> gennaio 1974 non si dovrebbero superare i valori seguenti:

Olio combustibile «extra leggero» . . . . .	0,3 per cento del peso
Olio combustibile «medio» . . . . .	1,5 per cento del peso
Olio combustibile «pesante» . . . . .	1,5 per cento del peso

b. Il tenore di cenere delle singole qualità di olio combustibile non deve superare i valori seguenti

Olio combustibile «extra leggero» . . . . .	0,01 per cento del peso
Olio combustibile «medio» . . . . .	0,1 per cento del peso
Olio combustibile «pesante» . . . . .	0,1 per cento del peso

033 Sono considerati come combustibili solidi, a sensi delle presenti direttive, l'antracite, il carbone fossile, la lignite, la torba, il coke di carbone fossile, di lignite e di torba, le bricchette di carbone fossile, di lignite e di torba, come pure il legno.

Il tenore di zolfo dei combustibili solidi a base di carbone non deve superare i valori seguenti:

Carbone . . . . .	1 per cento del peso
Coke . . . . .	1 per cento del peso

034 Sono considerati come combustibili gassosi, a sensi delle presenti direttive, il gas di petrolio, il gas naturale, il gas di cokeria e altri analoghi gas combustibili. Il tenore complessivo di zolfo dei combustibili gassosi è limitato ad un massimo di 150 mg per metro cubo normale.

#### **04 Dimensionamento dei camini e delle canne fumarie**

041 I camini dei focolari domestici, artigianali e industriali saranno dimensionati, per quanto concerne l'altezza e la sezione d'uscita, in modo da assicurare una sufficiente dispersione dei gas combusti nell'atmosfera.

042 Per i focolari della classe A-I e per analoghe installazioni (consumo d'olio fino a 200 kg/ora) si osserveranno innanzi tutto le regole seguenti:

- a. emissione verticale dei gas combusti con uscita completamente libera;
- b. disposizione raggruppata di tutte le canne fumarie;
- c. velocità di uscita del fumo: 6 m/s al minimo.

Circa l'altezza dei camini saranno emanate direttive speciali.

043 Le dimensioni dei camini di focolari delle altre classi (consumo di combustibile superiore a 200 kg/ora) saranno fissate di volta in volta dall'autorità competente con una procedura che terrà calcolo delle condizioni di emissione, dell'ubicazione (configurazione della regione, eventuali fabbricati formanti ostacoli), forma e volume del fabbricato, clima locale e speciali condizioni di immissione (inquinamento atmosferico preesistente, esigenze locali o regionali in fatto di immissioni).

#### **05 Limitazione delle emissioni di fumo per focolari ad olio della classe A-I**

051 Al fine di limitare l'emissione di anidride solforosa, si utilizzeranno nei focolari della classe A-I (consumo fino a 200 kg/ora) oli combustibili «extra leggeri», rispondenti alle esigenze di cui alla cifra 032.

052 Il tenore di polvere e di fuliggine dei gas combusti non diluiti, prodotti dalla combustione di olio della qualità «extra leggera» in un impianto funzionante in continuità, deve fino a nuovo avviso esser limitato in modo che l'annerimento prodotto su un filtro di carta non superi l'indice di fuliggine 2 della scala comparativa di Bacharach (ASTM D-2165-65 [ASTM = American Society for Testing Materials]). Non appena ciò sarà consentito dalle possibilità tecniche, sarà richiesto l'indice di fuliggine 1.

Per i nuovi impianti deve essere garantito fin dalla messa in servizio l'indice di fuliggine 1.

La macchia che si forma sulla carta-filtro deve essere *grigia*; se la macchia presenta un colore giallo o bruno, l'impianto deve esser contestato. I gas combustivi non devono avere un *odore* sgradevole.

Il tenore di anidride carbonica (secca) dei gas combustivi addotti al camino non deve essere inferiore ai valori seguenti:

Consumo di combustibile	Tenore di anidride carbonica (min.)
meno di 3 kg/ora	8 per cento del volume
da 3 a 9,9 kg/ora	10 per cento del volume
10 kg/ora e più	12 per cento del volume

Per bruciatori a vaporizzazione sono ammesse cifre inferiori a carico debole ed a carico parziale.

#### 06 Limitazione delle emissioni per focolari ad olio della classe A-II

061 Il tenore di polvere e di fuliggine dei gas combustivi non diluiti prodotti dalla combustione di olio della qualità «extra leggera» in un impianto funzionante in continuità, sarà limitato in conformità delle indicazioni di cui alla cifra 052.

062 Il tenore di polvere e di fuliggine dei gas combustivi non diluiti prodotti dalla combustione di olio delle qualità «media» e «pesante» in un impianto funzionante in continuità, non deve superare 75 mg per metro cubo normale <sup>1)</sup>.

063 Focolari e impianti di combustione ad olio della classe A-II (201 - 1000 kg/ora) devono funzionare senza soffiatrici per fuliggine, dispositivi di pulizia a pioggia di biglie o altre apparecchiature del genere.

064 Laddove ciò sia richiesto dalle circostanze, per esempio in caso di inquinamento atmosferico preesistente, in zone densamente abitate o in condizioni meteorologiche e topografiche speciali, l'autorità competente può imporre esigenze più severe e prescrivere in particolare il controllo della densità dei fumi per mezzo di apparecchi registratori.

#### 07 Limitazione delle emissioni per focolari ad olio della classe A-III

071 Il tenore di polvere e di fuliggine dei gas combustivi non diluiti, provenienti da impianti funzionanti in continuità, non deve superare 50 mg per metro cubo normale <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Salvo avviso contrario, le indicazioni concernenti il tenore di polvere e di fuliggine si riferiscono ai gas umidi.

072 Per focolari e impianti di combustione ad olio della classe A-III (consumo superiore a 1000 kg/ora) dotati di soffiatrici di fuliggine, dispositivi a pioggia di biglie o altre apparecchiature programmate, la durata di tali pulizie sarà al massimo di 4 ore sulle 24 giornaliere. Durante la pulizia, il tenore di polvere e di fuliggine dei gas combusti (media d'una misurazione della durata di 15 minuti), non deve superare 150 mg per metro cubo normale <sup>1)</sup>.

073 Per focolari e impianti di combustione ad olio della classe A-III (consumo superiore a 1000 kg/ora) dotati di soffiatrici di fuliggine, dispositivi a pioggia di biglie o altre apparecchiature manuali, la durata di tali pulizie sarà al massimo di 4 ore sulle 24 giornaliere. Durante la pulizia, il tenore di polvere e di fuliggine dei gas combusti (media d'una misurazione della durata di 15 minuti), non deve superare 200 mg per metro cubo normale <sup>1)</sup>.

074 La densità dei fumi prodotti dagli impianti della classe A-III deve essere controllata mediante apparecchi registratori.

075 Laddove ciò sia richiesto dalle circostanze, per esempio in caso di inquinamento atmosferico preesistente, in zone densamente abitate o in condizioni meteorologiche e topografiche speciali, l'autorità competente può imporre esigenze più severe.

### **08 Limitazione delle emissioni per focolari «ad alimentazione mista»**

081 «Ad alimentazione mista» si considerano i focolari che vengono caricati contemporaneamente con combustibili di varia natura.

082 Il tenore di polvere, di fuliggine e di catrame dei gas combusti non diluiti, provenienti da impianti funzionanti in continuità, non deve superare 100 mg per metro cubo normale <sup>1)</sup>.

### **09 Limitazione delle emissioni per focolari a carbone della classe B-I**

091 Il tenore di polvere, di fuliggine e di catrame dei gas combusti non diluiti, provenienti da impianti funzionanti in continuità, non deve superare 150 mg per metro cubo normale <sup>1)</sup>.

092 Nelle regioni densamente popolate, la densità dei fumi prodotti da focolari a carbone della classe B-I, con un consumo di oltre 500 kg/ora, deve essere controllata per mezzo di apparecchi registratori.

<sup>1)</sup> Salvo avviso contrario, le indicazioni concernenti il tenore di polvere e di fuliggine si riferiscono ai gas umidi.

## **10 Limitazione delle emissioni per focolari a carbone della classe B-II**

101 Il tenore di polvere, di fuliggine e di catrame dei gas combusti non diluiti, provenienti da impianti funzionanti in continuità, non deve superare 100 mg per metro cubo normale <sup>1)</sup>.

102 La densità dei fumi prodotti da focolari a carbone della classe B-II, deve essere controllata per mezzo d'un apparecchio registratore.

## **11 Limitazione delle emissioni per focolari alimentati a gas**

111 Il tenore di fuliggine non deve in alcun momento superare il valore di annerimento di un filtro di carta corrispondente all'indice di fuliggine I della scala di Bachrach.

## **12 Divieto di bruciare rifiuti**

121 È vietato bruciare rifiuti nei focolari soggetti alle presenti direttive.

## **13 Controllo delle emissioni di fumo**

131 I focolari appartenenti alle classi A-I e B-I devono essere controllati periodicamente, almeno ogni due anni al fine di stabilire se soddisfano alle esigenze delle presenti direttive.

132 Il proprietario o esercente d'un impianto di nuova costruzione o sostanzialmente modificato delle classi A-II, A-III o B-II deve dimostrare, per mezzo di misurazioni da eseguirsi al più tardi entro sei mesi dalla messa in servizio, che l'impianto risponde a tutte le esigenze. Le misurazioni saranno ripetute a intervalli non superiori a tre anni.

133 Gli impianti che non soddisfano alle esigenze di cui alle cifre 05 a 11 delle presenti direttive devono essere riassetati entro un termine di due mesi al massimo.

134 I nuovi impianti devono esser costruiti in modo tale, che le misurazioni delle emissioni si possano eseguire senza difficoltà. A tal proposito saranno emanate ulteriori direttive.

Berna, 7 febbraio 1972.

Dipartimento federale dell'interno:  
**Tschudi**

<sup>1)</sup> Salvo avviso contrario, le indicazioni concernenti il tenore di polvere e di fuliggine si riferiscono ai gas umidi.

*Allegato*

## **Metodi e procedimenti di prova per la determinazione delle caratteristiche qualitative dei combustibili**

### **1. Combustibili liquidi**

- Il tenore di zolfo dei combustibili liquidi sarà determinato in base:
- al metodo del tubo di quarzo ASTM 1551/IP 63 (SNV 81 060),
  - al metodo della bomba calorimetrica ASTM 129/IP 61 (SNV 81 118) oppure,
  - ai metodi ASTM 1552 e IP 242.

Il tenore di cenere sarà determinato in base al metodo della cenere ossidata ASTM D 482/IP 4 (SNV 81 101)

### **2. Combustibili solidi**

Il tenore di zolfo dei combustibili solidi sarà determinato in base al metodo ISO-REC 176 (procedimento Strambi).

### **3. Combustibili gassosi**

Il tenore di zolfo dei combustibili gassosi sarà determinato in base al metodo DIN 51 855.

*Le abbreviazioni significano:*

ASTM = American Society for Testing Materials

IP = Institute of Petroleum (London)

ISO-REC = International Standardization and Organization-Recommendation

SNV = Associazione svizzera delle norme

DIN = Norme germaniche per l'industria

## **Direttive concernenti la limitazione delle emissioni di fumo da impianti di incenerimento delle spazzature**

(Del 7 febbraio 1972)

*Il Dipartimento federale dell'interno,*

su proposta della Commissione federale per l'igiene dell'aria,

*decreta:*

le seguenti direttive per la limitazione delle emissioni di fumo da impianti di incenerimento delle spazzature.

### **1 Campo d'applicazione**

11 Le presenti direttive sono applicabili agli impianti di qualsiasi grandezza adibiti all'incenerimento di spazzature casalinghe, di spazzature con debole contenuto di residui industriali e artigianali o di residui di impianti pubblici di depurazione delle acque luride. Esse non sono applicabili agli impianti destinati esclusivamente o principalmente all'incenerimento di residui provenienti dall'industria e dall'artigianato, da ospedali o da impianti adibiti all'eliminazione di cadaveri di animali ecc.

### **2 Esigenze**

21 La spazzatura deve essere depositata e bruciata in modo che non si cagioni alcun danno all'ambiente e che non si verifichi alcuna molestia nei dintorni dell'impianto a causa del fumo, della polvere o degli odori.

22 I gas combustibili emanati dal forno devono essere consumati al fuoco in modo da escludere la diffusione di odori sgradevoli nelle vicinanze. (Secondo le esperienze fatte a tal riguardo, è indispensabile di mantenere questi gas, previamente arricchiti con ossigeno in quantità sufficiente, per alcuni secondi ad una temperatura di 800° C).

23 Gli impianti d'incenerimento della spazzatura devono in ogni caso essere dotati d'un camino di officina. Le dimensioni del camino sono da



stabilire caso per caso secondo un metodo che tenga calcolo delle condizioni particolari di emissione, dell'ubicazione (configurazione della regione, eventuali ostacoli nelle vicinanze) forma e volume dell'impianto, clima locale e speciali condizioni di immissione (inquinamento atmosferico preesistente, esigenze locali o regionali in fatto di immissioni).

24 I gas combustibili di impianti di incenerimento devono essere depolverati. Il loro tenore di polvere non deve superare i seguenti valori (rappresentanti la media ponderata di almeno sei misurazioni della durata di 15 a 30 minuti ciascuna, ripartite a intervalli uguali su sei ore di esercizio):

Carico totale dell'impianto	Tenore di polvere (in g/m <sup>3</sup> N di gas depurato umido), riferito ad un tenore di anidride carbonica di 7 vol % del gas depurato (umido)
Tonnellate di spazzatura all'ora	
Meno d'una tonnellata da 1 a 5 tonnellate più di 5 tonnellate	0,20 0,15 0,10

Per «carico totale» si intende la somma dei carichi nominali di tutte le unità di combustione dell'impianto. Se un impianto comprende parecchie unità di combustione, i limiti fissati per tutto l'impianto devono essere rispettati per ogni unità di combustione.

Il tenore di polvere sarà determinato in base al metodo gravimetrico. La misurazione deve essere effettuata a impianto in regime di continuità e funzionante con un carico pari al 75% almeno del carico nominale.

I limiti così indicati concernenti il tenore di polvere valgono non solamente per le garanzie da fornire alla consegna dell'impianto, ma fanno stato in ogni tempo, anche quando il dispositivo di depolverazione non venne pulito o riveduto.

25 I focolari di impianti d'incenerimento della spazzatura devono in ogni caso essere dotati d'un bruciatore complementare. Questo deve funzionare in modo che prima dell'introduzione dei carichi di spazzatura, la camera di combustione sia portata ad una temperatura tale da assicurare in ogni tempo una sufficiente combustione dei rifiuti e dei gas.

Il combustibile utilizzato per il bruciatore complementare deve soddisfare alle esigenze stabilite nelle «direttive concernenti la limitazione delle emissioni di fumo da focolari domestici e industriali» del 7 febbraio 1972.

26 L'evacuazione dei residui di combustione dell'impianto, il loro trasporto e la loro scarica non devono provocare emissioni moleste di polvere, di fumo né di odori sgradevoli.

27 Gli impianti dotati di soffiatrici di fuliggine, di dispositivi a pioggia di biglie o di altre analoghe apparecchiature, devono soddisfare, durante il funzionamento di questi dispositivi, alle esigenze stabilite alle cifre 072 e 073 delle «direttive concernenti la limitazione delle emissioni di fumo da focolari domestici e industriali» del 7 febbraio 1972.

28 Negli impianti che trattano più di una tonnellata di spazzatura all'ora, il tenore di polvere dei gas combusti depurati deve essere controllato per mezzo d'un apparecchio registratore, funzionante in continuità.

### **3 Esecuzione**

31 Il proprietario ovvero l'esercente d'un impianto di nuova costruzione o che ha subito importanti trasformazioni, deve dimostrare, per mezzo di misurazioni da eseguirsi al più tardi entro sei mesi dalla messa in esercizio, che l'impianto è conforme alle presenti direttive.

Qualsiasi tipo d'impianto costruito in serie deve esser sottoposto a prove con i generi di spazzatura che entrano in considerazione.

32 Gli impianti che erano in servizio prima della pubblicazione delle presenti direttive, devono esser adattati alle esigenze delle stesse entro un termine di tre anni.

33 Laddove si verificano circostanze speciali (ubicazione sfavorevole, rischi particolari inerenti alle emissioni ecc.), l'autorità competente potrà prescrivere esigenze più severe.

### **4 Limitazione dell'incineramento individuale delle spazzature**

41 Nelle regioni dove l'utilizzazione delle spazzature per composte o il loro deposito è organizzato, è vietato bruciare le spazzature sia all'aria libera, sia in focolari domestici, artigianali o industriali.

Berna, 7 febbraio 1972.

Dipartimento federale dell'interno:

**Tschudi**

**Direttive  
concernenti la limitazione delle emissioni di fumo  
da camini e caminetti**

(Del 7 febbraio 1972)

*Il Dipartimento federale dell'interno,*  
su proposta della Commissione federale per l'igiene dell'aria,

*decreta:*

le seguenti direttive per la limitazione delle emissioni di fumo da camini e caminetti:

**1 Campo d'applicazione**

11 Le presenti direttive valgono per camini e caminetti d'ogni genere.

**2 Combustibili**

21 In camini e caminetti è lecito utilizzare come combustibili solo la legna o il carbone di legna (carbonella). È vietato bruciarvi carta o rifiuti.

**3 Costruzione**

31 Camini e caminetti devono essere costruiti in modo da assicurare loro una sufficiente adduzione d'aria fresca ed un buon tiraggio, cosicché tutto il fumo venga avviato verso la canna fumaria e che l'aria del locale non ne risulti viziata.

Berna, 7 febbraio 1972.

Dipartimento federale dell'interno:

**Tschudi**