

# Foglio Federale

Berna, 5 maggio 1975

Anno LVIII

Volume I

N° 17

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 37 (semestrale fr. 22, estero fr. 53) con allegata la Raccolta delle leggi federali. Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Cantonale) 6500 Bellinzona  
Telefono 092/25 18 71 - 25 18 72 — Ccp 65-690

---

75.035

## Messaggio

### del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla riorganizzazione dell'amministrazione federale

(Del 12 febbraio 1975)

Onorevoli signori presidente e consiglieri,

Con il presente messaggio ci preghiamo sottoporvi un disegno di revisione totale della legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale.

## 1 Cenni introduttivi

I più recenti sforzi per riformare l'amministrazione federale risalgono ad interventi parlamentari degli anni sessanta. Si chiedeva allora l'adeguamento dell'organizzazione e della procedura dell'esecutivo alle mutate condizioni sociali, statuali ed organiche. Sulla scorta di un primo rapporto peritale concernente i miglioramenti nell'attività governativa e nella gestione amministrativa del Consiglio federale («rapporto Hongler»), apparso nel 1967, si sono già attuati una ridotta di provvedimenti immediati, di cui il più importante è stato la ristrutturazione della Cancelleria federale nel 1968. Nello stesso anno è stata istituita una seconda commissione peritale per esaminare una revisione totale della vigente legge sull'organizzazione dell'amministrazione e una nuova ripartizione dei compiti e delle competenze. Rapporto e disegno di legge di questa commissione peritale («commissione Huber») sono stati pubblicati alla fine del 1971. Le proposte commissionali sono state ampiamente discusse dal Consiglio federale, la cui composizione è mutata nel corso delle deliberazioni, e dall'amministrazione federale.

Il nostro disegno prevede come finora un'organizzazione dell'amministrazione con sette dipartimenti e propone anche di mantenere il sistema go-



vernativo collegiale. Vogliamo perseguire altrimenti il necessario sgravio del Consiglio federale ma desidereremmo avantutto raccogliere le esperienze necessarie con le modificazioni, invero poco spettacolari, che proporremo qui di seguito. Si potrà por mente ad innovazioni più profonde, come l'aumento del numero dei consiglieri federali, soltanto qualora la revisione proposta dovesse dimostrarsi insufficiente. Questo modo di procedere ci sembra tanto più giustificato dacché un aumento di questo tipo farebbe nascere, per diversi aspetti, serie obiezioni d'ordine politico.

I principali mezzi proposti dal disegno di legge al fine di sgravare nella misura auspicata il Consiglio federale e risanare il principio collegiale sono i seguenti:

- maggior delega di compiti agli uffici federali;
- maggior impiego di uffici di stato maggiore a livello governativo e amministrativo;
- riordinamento del potere organizzativo nel senso di una maggior mobilità;
- creazione di un nuovo grado intermedio tra capi di dipartimento e uffici: il gruppo;
- sgravi del Consiglio federale quanto ai suoi obblighi verso l'Assemblea federale.

## **2 Parte generale**

### **21 Introduzione**

#### **211 Cenni storici**

##### *211.1 Sforzi intrapresi nel XIX secolo per riformare l'amministrazione <sup>1)</sup>*

Il desiderio di sgravare e riformare il Consiglio federale è quasi vecchio come lo Stato federale. Già al tempo della Costituzione del 1848 si erano costatati alcuni inconvenienti dovuti al rapido aumento dei compiti della Confederazione, inconvenienti cui non poteva essere posto rimedio con un sistema collegiale assoluto fiancheggiato da un sistema dipartimentale con compiti esclusivamente preparatori ed esecutivi. Dopo la revisione costituzionale del 1874, la quale non mutò fundamentalmente nulla all'organizzazione e allo statuto del Consiglio federale, da più parti e periodicamente si elevarono nuovi desideri di revisione che perseguivano segnatamente lo «sgravio del Consiglio federale» o la «riforma amministrativa»;

<sup>1)</sup> Un'esposizione minuta della storia del diritto organizzativo dell'amministrazione federale, cui qui alludiamo, è contenuta nel rapporto peritale del 1971 (allegato) sulla revisione totale della legge federale sull'organizzazione dell'amministrazione federale.

questi desideri trovarono eco in molteplici proposte, anche da parte dell'opinione pubblica, nonché in estesi dibattiti e in modificazioni dei disposti organizzativi riguardanti il Consiglio federale. Le pietre miliari di siffatte revisioni furono in particolare gli anni 1878, 1887 e 1895.

Erano soprattutto due mezzi che dovevano procurare al Consiglio federale lo sgravio auspicato: o un ampliamento degli affari assegnati ai dipartimenti per autonomo disbrigo, o modificazioni nella gestione dipartimentale del presidente della Confederazione mediante la combinazione della presidenza annuale con la carica di capo del dipartimento politico, donde una frequente rotazione dei dipartimenti. Altre soluzioni furono invero frequentemente proposte e discusse, per esempio:

- attuazione del sistema direttoriale affidando la direzione dipartimentale ai direttori amministrativi invece che ai consiglieri federali;
- nomina di sottosegretari di Stato incaricati della gestione degli affari;
- aumento del numero dei consiglieri federali.

### *211.2 Legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale, del 1914*

Con messaggio del 13 marzo 1913 (FF 1913 II ediz. ted. e franc. pag. 1), il Consiglio federale propose una revisione globale della legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale. I campi d'attività dipartimentali dovevano essere ridefiniti e il Consiglio federale sgravato mercé un forte potenziamento della delega; un aumento del numero dei consiglieri federali fu invece nuovamente negato, come già nel 1894. Le Camere federali approvarono il disegno di legge senza grandi modificazioni il 26 marzo 1914.

Orbene, la struttura fondamentale normativa dell'organizzazione dell'esecutivo è rimasta quella sorta nel corso del diciannovesimo secolo ed è così caratterizzata: in primo luogo mantenimento del sistema collegiale per la direzione del potere esecutivo e in secondo luogo possibilità di affidare affari all'autonomo disbrigo dei dipartimenti. (Le modificazioni sopravvenute nell'ordinamento dei compiti assegnati ai dipartimenti e nella strutturazione dei compiti giurisdizionali del collegio non concernono la struttura fondamentale). Le modificazioni giuridiche si riferiscono soprattutto all'estensione delle deleghe ai dipartimenti e ai servizi loro subordinati. Per l'organizzazione e la procedura dei vertici dell'esecutivo sono ancora oggi preponderantemente determinanti:

- gli articoli 95, 98 e 102 Cost. nel tenore del 1874 e l'articolo 103 Cost. nel tenore del 1914;
- la legge federale sull'organizzazione dell'amministrazione federale del 26 marzo 1914;

— il decreto del Consiglio federale del 17 novembre 1914 sulla competenza dei dipartimenti e degli uffici che ne dipendono a sbrigare da sè certi affari (ordinamento di delega).

La legge e il decreto del 1914 sono stati completati a più riprese. Vi sono inoltre speciali disposti organizzativi per i singoli dipartimenti o la Cancelleria federale con le pertinenti modificazioni le quali indicano che l'amministrazione federale è costantemente in movimento entro i limiti organizzativi tracciati dai suddetti atti fondamentali.

### *211.3 Recenti postulati di riorganizzazione*

#### 211.31 Opinioni di ex consiglieri federali

Dalla fine dell'ultima guerra mondiale ci si rese sempre più conto che la legge del 1914, anche con tutti i cambiamenti successivi, non poteva più bastare. Fu il consigliere federale Stampfli che, per primo, fu incaricato nel dicembre 1947 di redigere un rapporto sull'alleggerimento dei compiti dei dipartimenti e dei loro capi. A quel tempo si trattava in primo luogo di sgravare il Dipartimento dell'economia pubblica ma il rapporto affrontava anche altri problemi.

Nell'autunno 1955 apparve un parere del consigliere federale Feldmann. Nel 1961, su domanda del Consiglio federale, il consigliere federale Rubattel presentò un rapporto sulla riorganizzazione dell'amministrazione federale. Lo stesso anno e in parte di propria iniziativa, gli ex consiglieri federali Kobelt, Lepori, Weber, Streuli e von Steiger pubblicarono alcuni memoriali su questa problematica, cui s'aggiunsero successivamente alcune dichiarazioni degli ex consiglieri federali Petitpierre, Wahlen (1967) e Chaudet (1970).

Recentemente (1974), gli ex consiglieri federali Chaudet, Wahlen, Spühler, von Moos, Schaffner, Bonvin e Tschudi hanno sconsigliato unanimemente, davanti a una commissione del Consiglio nazionale, di aumentare il numero dei consiglieri federali e raccomandato di ricercare altrimenti il necessario sgravio dei membri del governo.

Eccettuati Rubattel, favorevole a un governo di nove membri, e Lepori, favorevole a un governo di undici membri, tutti gli altri ex consiglieri federali si sono espressi criticamente e con grandi riserve riguardo all'aumento dei membri del governo.

La revisione totale della legge sull'organizzazione dell'amministrazione, ancorché proposta negli anni cinquanta, ossia poco dopo la pubblicazione del rapporto dell'ex consigliere federale Stampfli, giunge solo ora in porto poiché, come sempre, le discussioni si sono costantemente cristallizzate sul numero dei consiglieri federali.

### 211.32 Interventi parlamentari dal 1962 al 1974

Il 20 settembre 1962 fu approvato un postulato della commissione del Consiglio degli Stati il quale invitava il Consiglio federale a presentare un rapporto sull'adeguatezza dell'organizzazione dell'amministrazione federale e della ripartizione dei compiti tra i dipartimenti e all'interno di essi.

In un postulato del 3 marzo 1965, il consigliere nazionale Chevallaz chiedeva se il governo disponeva effettivamente di tutti i mezzi d'informazione, di coordinamento e di controllo indispensabili all'esercizio della sua missione d'autorità collegiale. Il postulatore dubitava che i consiglieri federali potessero far fronte alla duplice funzione di membro di governo e di capo di dipartimento e chiedeva conseguentemente di esaminare la possibilità di sgravare il collegio governativo, segnatamente per mezzo dell'istituzione di un dipartimento presidenziale e dell'aggregazione ai capi di dipartimento di uno stato maggiore estraneo alla gerarchia amministrativa.

Il 17 marzo 1965, il Consiglio degli Stati accettava un postulato Borel che, pur corrispondendo nelle linee a quello Chevallaz, poneva anche il problema della formazione di stati maggiori esterni all'amministrazione i quali, in ogni dipartimento, avrebbero dovuto coadiuvare il capo di dipartimento nei compiti politici e organizzativi.

Il 16 maggio 1965, nel Consiglio nazionale fu accettato un postulato Schmitt il quale domandava di esaminare la possibilità di aumentare da sette a undici il numero dei consiglieri federali.

In un postulato accettato il 6 marzo 1969, il consigliere nazionale Chevallaz chiedeva nuovamente il consolidamento o l'istituzione di organi atti a garantire un miglior controllo sull'intera amministrazione.

Il 17 dicembre 1971 il consigliere agli Stati Broger preconizzava in una mozione l'istituzione di segretari di Stato per sgravare immediatamente i consiglieri federali. La mozione fu ritirata il 17 settembre 1973.

Con un postulato del 26 giugno 1974, il consigliere nazionale (Schürmann) - Rippstein domandava inoltre la creazione di un dipartimento degli affari generali, che avrebbe dovuto occuparsi degli affari statuali esulanti dal campo d'attività tradizionale dei dipartimenti esistenti.

Menzioniamo in proposito anche un'iniziativa parlamentare Breitenmoser, del 28 gennaio 1974, concernente il numero e l'elezione dei consiglieri federali; essa sostiene fra l'altro l'aumento da sette a undici del numero dei consiglieri federali.

### 211.33 Il rapporto peritale del 1967 sui miglioramenti nell'attività governativa e nella gestione amministrativa del Consiglio federale

Il 9 luglio 1965 il Consiglio federale aveva incaricato una commissione presieduta da Otto Hongler, direttore della Centrale per le questioni amministrative dell'amministrazione federale, di esaminare i problemi posti dal

1962 al 1965 dagli interventi parlamentari inerenti all'organizzazione e al modo di lavoro del Consiglio federale. Il mandato commissionale non concerneva soltanto lo sgravio del collegio governativo, preoccupazione prima dei precedenti rapporti peritali, ma anche il più vasto problema della possibilità e del modo di organizzare l'esecutivo per consentirgli di adempiere tempestivamente e adeguatamente i suoi compiti costituzionali.

I lavori commissionali si conclusero con un importante rapporto nel novembre 1967. Le raccomandazioni e le proposte concrete possono riassumersi come segue:

- In una prima fase, occorrerebbe procedere ai cambiamenti attuabili senza o con minime modificazioni legali, per esempio per quanto concerne le proposte di riforma del modo di lavoro del collegio, l'aiuto ai capi di dipartimento, l'agevolazione dell'organizzazione direttiva dei dipartimenti, la direzione degli affari da parte del presidente della Confederazione, la collaborazione del vicepresidente al disbrigo degli affari presidenziali e, particolarmente, il consolidamento della Cancelleria federale a livello dell'organizzazione e del personale.
- In una seconda fase, il Consiglio federale dovrebbe essere sgravato da certi compiti amministrativi mercé una nuova ripartizione delle competenze, donde la necessità di una rapida e completa revisione della legge sull'organizzazione e dell'ordinamento di delega del 1914, come anche delle pertinenti disposizioni in numerose leggi speciali.
- Infine, sarebbero necessarie revisioni costituzionali vertenti anche sullo statuto del parlamento e incentrate sugli articoli 85 e 102 Cost. allo scopo di sgravare i Consigli legislativi e, conseguentemente, il Consiglio federale da affari di importanza secondaria.

Le raccomandazioni concernenti la prima fase di riforma sono già oggi parzialmente attuate; la revisione della legge ora proposta dovrà recepirle nella dovuta misura.

#### *211.4 Rapporto peritale del 1971 circa la revisione totale della legge sull'organizzazione*

Il 22 maggio 1968, il Consiglio federale ha deciso di secondare per l'essenziale la raccomandazione della commissione peritale presieduta dal dott. O. Hongler, ossia di rivedere la legge sull'organizzazione del 1914. Il 16 ottobre/20 novembre 1968, ha designato una seconda commissione peritale, presieduta dal dott. K. Huber, cancelliere della Confederazione, con l'incarico di sottoporre al Consiglio federale proposte intese alla revisione totale della legge federale del 26 marzo 1914 sull'organizzazione dell'amministrazione federale, come anche del decreto del Consiglio federale del 17 novembre 1914 sulla competenza dei dipartimenti e degli uffici che ne dipendono a sbrigare da sè certi affari.

Questo incarico è poi stato esteso all'esame del problema del *numero dei consiglieri federali* e della pertinente organizzazione dell'amministrazione federale nell'ipotesi in cui questo numero fosse stato portato a nove o undici <sup>1)</sup>.

Il rapporto peritale si è attenuto a una formulazione concisa ed è stato impostato sugli obiettivi pratico-legislativi del mandato peritale. I lavori commissionali si sono fondati in parecchie questioni essenziali sul menzionato «Rapporto Hongler» del 1967.

Le nostre proposte riorganizzative si fondano in ampia misura su tale rapporto assai chiaro ed equilibrato.

### 211.5 *Genesi del disegno di legge*

La commissione peritale Huber ha ultimato i suoi lavori all'inizio del settembre 1971. Il rapporto commissionale è stato pubblicato alla fine del novembre dello stesso anno. Il 25 novembre 1971, abbiamo dato la seguente prima valutazione sul rapporto e sul disegno di legge:

Il Consiglio federale approva gli obiettivi generali delle riforme previste dalla commissione peritale e si associa alle concezioni fondamentali cui s'ispira il disegno di legge. Esso si fonderà su questo disegno nel messaggio all'Assemblea federale, ma non può già sin d'ora determinarsi su tutti i particolari. Un problema ancora in sospeso è segnatamente la *ridistribuzione di singoli servizi* (uffici) nei vari dipartimenti.

Il Consiglio federale si attiene alla *soluzione di sette membri*.

La creazione di un *dipartimento presidenziale* non può entrare in linea di conto con detta soluzione. Essa è però valutata negativamente anche perché pregiudicherebbe il principio collegiale.

Quanto all'introduzione del *segretario di Stato*, il Consiglio federale condivide la concezione della commissione peritale, negativa sia per quanto concerne l'istituzione di segreterie di Stato parlamentari sia per quanto concerne l'introduzione di segretari di Stato funzionari. Lo sgravio dei membri del governo e capi di dipartimento dev'essere preferibilmente cercato nella direzione indicata dalla commissione, segnatamente con la creazione di segreterie generali con compiti di stato maggiore, la formazione (in quanto necessaria) di gruppi e l'introduzione di collaboratori personali.

Il Consiglio federale approva soprattutto le seguenti proposte commissionali:

- aumento del numero dei servizi di stato maggiore a livello governativo e dipartimentale;
- corrispondente potenziamento della Cancelleria federale come ufficio centrale di stato maggiore del governo;

<sup>1)</sup> Per contro, l'esame del sistema governativo svizzero, in particolare l'eventuale passaggio al sistema parlamentare, non era incluso nell'incarico. Questo problema è stato trattato dal gruppo di lavoro per la revisione totale della Costituzione federale (rapporto finale 1973, it. pag. 498 segg.).

- creazione in ogni dipartimento di una segreteria generale come ufficio centrale di stato maggiore;
- istituzione di un nuovo grado intermedio tra il capo di dipartimento e l'ufficio, il cosiddetto *gruppo*, ogni qualvolta il numero degli uffici d'un dipartimento sia troppo grande perché il capo di dipartimento possa dirigerli direttamente;
- possibilità per i capi di dipartimento di far appello a *collaboratori personali*.

Sulla scorta di questa opinione, abbiamo invitato i dipartimenti a pronunciarsi entro il 29 febbraio 1972 sul rapporto e il disegno di legge, avvertendoli della decisione preliminare già presa. Le risposte dei dipartimenti hanno trattato principalmente alcune proposte organizzative, segnatamente quelle concernenti il trasferimento di singoli uffici o la creazione di nuovi. Sono state fatte alcune riserve specialmente in merito alla formazione dei gruppi, all'estensione delle segreterie generali e all'introduzione dei collaboratori personali.

Nella primavera 1972, la commissione peritale si è pronunciata sui pareri espressi dai dipartimenti. Alla fine di maggio, la Cancelleria federale ci ha consegnato un rapporto complementare.

Dall'agosto all'ottobre 1972, abbiamo dedicato parecchie sedute all'esame dei numerosi problemi mossi dalla riorganizzazione dell'amministrazione federale e abbiamo preso le decisioni preliminari riguardo alle proposte da sottoporre ai Consigli legislativi.

Successivamente, i gruppi parlamentari rappresentati nel Consiglio federale hanno espresso il desiderio d'essere informati sulle decisioni prese. Dacché il rapporto peritale era già stato consegnato nel dicembre 1971 ai membri dei Consigli legislativi e dacché la nostra opinione sui problemi fondamentali era già stata resa nota in una conferenza stampa, abbiamo incaricato il cancelliere della Confederazione, come presidente della commissione peritale, di commentare ai quattro gruppi parlamentari le proposte commissionali e il parere del Consiglio federale.

I memoriali dei quattro gruppi parlamentari, ricevuti nella primavera 1973 e pubblicati nella stampa, si pronunciavano principalmente sul numero dei membri del Consiglio federale, sul problema del dipartimento presidenziale, sull'istituzione dei segretari di Stato e sul problema del potere organizzativo.

Fondandoci su un rapporto della Cancelleria federale concernente l'esito dell'inchiesta presso i gruppi parlamentari, il 25 aprile 1973 abbiamo deciso di non presentare proposte circa l'aumento del numero dei membri del Consiglio federale. Simultaneamente abbiamo incaricato la Cancelleria federale di elaborare un nuovo e racconciato disegno di legge sull'organizzazione dell'amministrazione, tenendo conto della concezione seguente: Consiglio federale di sette membri; nessun dipartimento presidenziale; rinuncia all'

istituzione di segreterie di Stato; menzione delle divisioni nella legge; facoltà del Consiglio federale di attribuire in via d'ordinanza le divisioni ai dipartimenti; facoltà del Consiglio federale di raggruppare le divisioni in via d'ordinanza.

Il 13 luglio 1973, la Cancelleria federale ci ha presentato un disegno di legge elaborato secondo queste direttive; nel dicembre 1973, ultimata la procedura di corapporto fra i dipartimenti, la Cancelleria federale si è pronunciata sui numerosi suggerimenti e proposte di modificazione presentati dai dipartimenti.

Il 28 gennaio 1974, il Consiglio federale, nella sua nuova composizione, ha confermato le decisioni di principio del 25 novembre 1971 e 25 aprile 1973. Il 20 febbraio abbiamo risolto i problemi ancora in sospeso e incaricato conseguentemente la Cancelleria federale di elaborare il pertinente messaggio.

Nel mese di settembre, la Cancelleria federale ci ha sottoposto, per un primo scambio d'opinioni, un disegno di messaggio, poi riveduto e sottoposto alla procedura di corapporto conclusiva.

Abbiamo rinunciato esplicitamente a una *procedura di consultazione esterna* poiché la riorganizzazione dell'amministrazione federale non coinvolge né i diritti né gli obblighi dei Cantoni e delle organizzazioni interessate.

## **212 Necessità della riforma e suoi obiettivi**

### *212.1 Motivi della revisione totale della legge sull'organizzazione dell'amministrazione*

Dall'emanazione nel 1914 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale, i *compiti dello Stato* e segnatamente quelli della Confederazione sono fortemente aumentati. I compiti amministrativi sono però divenuti più complessi e più ardui anche per loro natura. Negli ultimi decenni, quest'evoluzione ha fortemente modificato in molti campi le condizioni in cui si esercita l'attività dello Stato. La società esige che lo Stato mantenga all'altezza dei tempi i suoi propri servizi e, in certi campi, anticipi persino l'evoluzione. L'abbondanza e la complessità dei compiti cui oggi occorre far fronte obbliga vieppiù l'amministrazione contributiva ad applicare nuovi metodi d'organizzazione, di lavoro e di gestione, anche quando le strutture e le funzioni dello Stato sono in parte determinate da norme ben diverse da quelle vigenti per un'azienda privata di analoga grandezza.

Occorre rilevare che in genere, nonostante un certo numero d'imperfezioni, l'amministrazione federale ha finora assai ben funzionato e ha svolto in parecchi campi un lavoro notevole con un minimo di spese. In molti settori si sono instaurati da lungo tempo un coordinamento appropriato e una

cooperazione razionale. Confrontato con alcuni esempi esteri, il nostro Paese ha potuto sinora risolvere problemi difficili e sempre più acuti con un gruppo di collaboratori relativamente modesto ma di alta qualità.

Benché la legge sull'organizzazione del 1914 abbia subito parecchie revisioni parziali a diversi livelli (legge, decreto federale semplice, decreto del Consiglio federale) il suo stato attuale non può più soddisfare. Il diritto organizzativo della Confederazione è divenuto confuso, manca di chiarezza e semplicità e non è abbastanza elastico per risolvere i problemi odierni e quelli futuri. La *necessità di un riesame generale dell'odierna struttura organizzativa* è dunque un motivo per procedere a una revisione totale. Negli ultimi decenni sono sorti un gran numero di nuovi servizi, in parte dell'ordine di grandezza di una divisione. Li si è aggregati ai dipartimenti senza essere sempre pienamente coscienti delle ripercussioni sulla struttura e sull'ottimale possibilità di gestione dei dipartimenti interessati. Nel Dipartimento dell'interno e in quello dell'economia pubblica sono sorte per esempio parecchie divisioni la cui gestione e rappresentanza politica diretta impone ai capi di dipartimento esigenze che alla lunga essi non potrebbero più soddisfare. In certi dipartimenti, il numero dei servizi direttamente subordinati al capo di dipartimento e gli impegni connessi hanno superato il limite sopportabile secondo i principi della gestione e dell'organizzazione moderna.

Per altro, si impone un nuovo *stile dirigenziale*; la direzione cooperativa può contribuire ampiamente a sgravare i vertici dell'amministrazione e a creare il clima favorevole e lo spazio necessario per iniziative, idee e forze creative, come anche per l'assunzione di corrispondenti responsabilità. La qualità di lavoro e il grado d'efficienza del complesso apparato dell'amministrazione federale non dipendono soltanto da concezioni organizzative e da istruzioni di servizio ma, nella stessa misura, dallo spirito regnante all'interno e dall'impegno di ogni singolo collaboratore. Il nuovo ordinamento legale dell'amministrazione federale deve porre principi fondamentali per la gestione moderna del vasto ed a volte intricato apparato amministrativo.

Infine, anche la forma odierna della *vigilanza amministrativa* non basta più in tutti i campi. La vigilanza sull'amministrazione spetta in primo luogo al Consiglio federale, l'alta vigilanza all'Assemblea federale. In virtù della nuova legge, il controllo interno dovrà essere esercitato più sistematicamente; governo e direzione dipartimentale dovranno ottenere migliori strumenti di controllo. In contropartita alle ampie deleghe di competenza agli uffici federali previste dal disegno di legge sarà necessario estendere e approfondire i controlli sull'amministrazione.

## 212.2 Scopi della revisione totale

La riforma del governo e dell'amministrazione, che troverà un fondamento normativo con la revisione della legge, si prefigge di *garantire la voluta capacità operativa dell'esecutivo tutelando il principio collegiale*<sup>1)</sup>. Il governo deve essere messo sempre più in grado di adempiere il suo compito prioritario. Questo intento presuppone un'organizzazione moderna, un'appropriata classificazione delle funzioni e efficaci strumenti dirigenziali.

Con la revisione totale del diritto organizzativo non si tratta tanto di modificare a tutto spiano ciò che esiste quanto di afferrare e dominare convenientemente ciò che è nuovo, ciò che sta per nascere, ciò che è quantitativamente e qualitativamente inusitato. La nuova legislazione poggia sulla convinzione che le strutture e le funzioni hanno bisogno di stabilità e durata relative. La legge deve rimanere schiusa anche a nuove evoluzioni e non può pretendere di disciplinare ogni cosa. Esaminando le proposte di revisione, abbiamo cercato di non mettere inutilmente in discussione strutture di ormai provata efficacia e di non pregiudicare lo spirito di collaborazione esistente. Osserviamo per altro che le riforme necessarie possono discendere soltanto restrittivamente da norme giuridiche; decisivo, oggi come ieri, è l'atteggiamento fondamentale e la volontà, giuridicamente indefinibile, delle persone preposte al governo della cosa pubblica.

Ci siamo sforzati di elaborare proposte di riforma atte a *consolidare il sistema collegiale e simultaneamente a garantire un'amministrazione razionale ed efficiente*. Come la commissione peritale, ci siamo ispirati alle direttive determinanti per una moderna gestione aziendale: chiara definizione dei compiti, sistema dirigenziale che consenta rapide e tempestive decisioni mercé informazioni complete e inchieste accurate, delega accresciuta di affari poco importanti con simultaneo potenziamento della vigilanza all'interno e creazione di mobili forme organizzative adattabili subitaneamente alla mutevole molteplicità dei compiti.

Se si vuol *mantenere il sistema collegiale, anzi valorizzarlo*, occorre pagarne il prezzo con rinunce d'altro tipo: lo sgravio dei vertici è una delle principali esigenze cui deve soddisfare la nuova legge. Orbene, è sempre

<sup>1)</sup> Dalla metà degli anni sessanta, la Confederazione e parecchi Cantoni si sono sforzati di migliorare con un'organizzazione più efficiente e con un riordinamento delle competenze e delle procedure decisionali le condizioni atte a permettere allo Stato di adempiere appropriatamente e tempestivamente i compiti sempre più vasti e più numerosi che gli incombono. P. es. Argovia (Bericht über die Verwaltungsreform, 1968), Berna (Gesetz über Grundsätze des verwaltungsinternen Verfahrens sowie die Delegation von Verwaltungsbefugnissen des Regierungsrates, 1971), Basilea Città (Gesetzesentwurf zum Organisationsgesetz, 1974), Friburgo (Rapport sur la réforme du gouvernement et de l'administration, 1971), Turgovia (Gesetzesentwurf über die Organisation der Staatsverwaltung, 1972), Uri (Bericht über die Reorganisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, 1972) ecc.

stato evidente che questo scopo non può essere conseguito primariamente né in ogni caso semplicemente con l'aumento del numero dei dipartimenti. Gli affari collegiali devono essere poziori a tutte le altre incombenze dei consiglieri federali, che si tratti di impegni dipartimentali, di doveri di rappresentanza o di obblighi di fronte alle forze sociali. Soltanto attenendosi strettamente a questo ordine di priorità, il principio collegiale avrà reali probabilità di affermarsi nella prassi statale.

## 22 Questioni di principio

### 221 Numero dei consiglieri federali

#### 221.1 Osservazione preliminare

Il problema del numero dei membri dell'esecutivo domina nelle più recenti discussioni sullo sgravio e la riforma del Consiglio federale. Si ritiene spesso che l'aumento del numero dei consiglieri federali sia l'unico o il principale mezzo per attenuare il crescente onere lavorativo del governo. Per lungo tempo, la problematica della revisione fu preponderatamente valutata da quest'angolo visuale, sottovalutando altre possibilità di sgravio e misconoscendo parzialmente le imperfezioni dell'ordinamento esistente. È soltanto a poco a poco che ci si rese conto che il numero dei consiglieri federali è soltanto un aspetto di un problema più vasto, quello cioè dell'organizzazione razionale del potere esecutivo supremo, e che il problema dev'essere pertanto trattato in questa più ampia visuale. L'importanza centrale data al numero dei consiglieri federali anche nell'odierna discussione di riforma ci induce a porre questo aspetto del problema organizzativo in capo alle nostre considerazioni.

#### 221.2 Termini del problema

Nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale, ci si è spesso chiesti quale dovrebbe essere l'importanza numerica del collegio governativo. Il problema è stato discusso per la prima volta nel 1894. L'aumento del numero dei consiglieri federali è stato ripetutamente proposto dopo il 1913/14 ma ogni volta respinto come inefficace: l'Assemblea federale ha per lo più accettato le pertinenti mozioni o postulati ma ha rinunciato a dar loro seguito dopo il parere del governo che, tranne una volta, fu sempre negativo (così nel 1916/1919, 1919/1931, 1935/1937, 1938/1942, 1944/1961, 1961/1962). In due votazioni popolari, che vertevano pure sull'elezione popolare di un Consiglio federale di nove membri (1900 e 1942) le modificazioni proposte furono respinte a forte maggioranza. Queste discussioni furono soprattutto caratterizzate da motivazioni partitiche; lo sgravio o la razionalizzazione delle funzioni governative passavano affatto in secondo piano. Questo stato di cose si è modificato dopo la fine degli anni cinquanta. Le considerazioni d'ordine organizzativo e funzionale sono ora passate in primo piano.

Stupisce nondimeno che la risposta sia rimasta costante. Questo fatto dev'essere attribuito all'idea che il numero di sette membri corrisponda particolarmente bene al nostro sistema governativo. Negli ultimi 125 anni, anche nei Cantoni vi sono state poche modificazioni nel numero dei consiglieri di Stato, e laddove ve ne sono state furono generalmente motivate dalla necessità di passare dalla funzione accessoria alla funzione a pieno tempo, mai dall'aumento degli affari governativi ovvero, se se ne fece il tentativo, il responso del popolo fu sempre negativo.

Le esigenze qualitative e quantitative poste ai membri del Consiglio federale sono tuttavia aumentate negli ultimi decenni, segnatamente negli ultimi 3 lustri. Il governo della cosa pubblica, come anche le altre funzioni del Consiglio federale e dei suoi membri diventano più complicate, più defatiganti e più gravose. Simultaneamente, aumentano le difficoltà d'ordine organizzativo-funzionale del potere esecutivo. I membri del Consiglio federale sono oggi *sovraccarichi di lavoro*.

Senza riforme che permettano di sgravare essenzialmente i capi di dipartimento ponendoli maggiormente in grado di dedicarsi all'attività governativa non sarà possibile ridurre al massimo sopportabile questo sovraccarico di lavoro. Il duplice compito di membri di un collegio sempre più importante e di capi di dipartimento, l'aumento dei compiti e le connesse responsabilità tecniche e politiche, segnatamente anche a livello parlamentare, la più estesa considerazione dell'opinione pubblica e dei mezzi di comunicazione di massa con il simultaneo calo della disponibilità al rispetto dell'autorità costituita, l'aumento degli impegni all'estero e di fronte all'estero, la febbrilità dell'andamento degli affari, queste ad altre circostanze aggravano l'attività del Consiglio federale.

Come già detto nell'osservazione preliminare, la prima via d'uscita per sormontare queste difficoltà oggettive e soggettive è spesso intravvista nell'*aumento del numero dei membri del governo*.

Questo modo di vedere è manifestamente troppo ristretto poiché — come già constatato da Burckhardt nel 1917<sup>1)</sup> — l'aumento costante dell'onere lavorativo e dei compiti del Consiglio federale dovrebbe essere compensato con periodici aumenti del numero dei consiglieri federali.

Si tratta di sapere quanti membri deve avere il Consiglio federale per poter adempiere correttamente i suoi compiti. I *criteri per la risposta* sono:

- la presupposta capacità operativa del governo e dei suoi membri;
- le particolarità del sistema collegiale;
- le possibilità di strutturazione pratica secondo il numero dei consiglieri federali;
- fattori inerenti alla politica dei gruppi.

<sup>1)</sup> Annuario politico della Confederazione Svizzera, 31<sup>a</sup> annata, 1917, pag. 613.

Per rispondere alla questione posta, è determinante sapere quali incombenze devono essere affidate al governo. Ciò che il governo deve soprattutto avere per adempiere convenientemente queste incombenze è l'unità d'azione e di responsabilità.

### 221.3 *Il governo come unità d'azione e di responsabilità*

Vi sono molteplici possibilità per attuare l'unità d'azione e di responsabilità del governo. Esse vanno dal vertice monocratico (monarca assoluto o dittatore moderno) fino alle varianti del principio collegiale, compreso il sistema presidenziale temperato (p. es. secondo il tipo degli USA) e il sistema in cui il primo ministro fruisce di una spiccata preponderanza istituzionale (p. es. secondo il modello britannico ovvero secondo il modello della Repubblica federale di Germania). *In Svizzera, il sistema governativo tipico è quello collegiale.*

Ancorché trattasi di un sistema misto — combinazione del principio dipartimentale e di quello direttoriale<sup>1)</sup> — il principio collegiale, secondo il disciplinamento odierno, è il solo determinante per l'attività di governo specifica e per la garanzia istituzionale della menzionata unità.

### 221.4 *Il principio collegiale secondo la concezione svizzera*

Secondo una definizione generale, il principio collegiale esprime la compresenza di membri del governo, di *stesso rango giuridico e fattuale, in un'unità operativa intesa a sbrigare in comune gli affari governativi*. Nella maggior parte delle varianti svizzere del sistema collegiale, persino il presidente non ha prerogative, si restringe a dirigere le deliberazioni e non ha quasi proprie attribuzioni di rappresentanza. Il principio collegiale come norma politica non dev'essere confuso con la collegialità; questa caratterizza un comportamento fra uomini, spesso praticato negli organi collegiali ma non loro necessariamente ed essenzialmente legato.

Al principio collegiale deve essere accostato il cosiddetto principio dipartimentale (sistema dipartimentale). Ogni membro del collegio presiede qui, come vertice monocratico, un'unità organizzativa (dipartimento), elemento del complesso esecutivo. Il capo del dipartimento ha politicamente una grande importanza e possiede una ridda di competenze che può effettivamente esercitare indipendentemente dal collegio.

Perché la Svizzera preferisce questa forma, perché ne fa un principio basilare della struttura statale? Oltre alla forza dell'abitudine e alla fiducia derivante dalle efficaci esperienze finora compiute, potrebbero essere

<sup>1)</sup> Il principio direttoriale è caratterizzato dal fatto che i capi (direttori) delle unità amministrative (dicastero, ufficio) non appartengono al collegio governativo; i direttori di importanti uffici federali hanno oggi indubbiamente anche una certa posizione politica.

decisivi i seguenti momenti parziali, fermo stante che il grado di realizzazione delle singole caratteristiche dipende ogni volta dalla composizione personale del collegio.

- Il collegio significa *allentamento del potere*. Si impediscono singole dominazioni e, a lungo termine, si rende già vano un predominio di singole persone o di singoli gruppi.
- Il collegio permette di attuare il *pluralismo* con l'idea proporzionale. Si può tener conto di differenziazioni partitiche, linguistiche, confessionali, regionali e di interessi divergenti. Il governo nazionale può divenire espressione rappresentativa di tutti i cittadini e dei gruppi sociali più importanti; esso è pertanto legittimato all'integrazione del complesso statale e alla direzione dello Stato, attorniato dalla disponibilità alla fiducia.
- Il collegio accumula *conoscenze, capacità ed esperienze* di una pluralità di persone. Benché costretto a ricorrere all'aiuto dell'amministrazione e dei suoi stati maggiori, riesce a riunire un'esperienza pratica autonoma, un ampio orizzonte di idee e una profonda capacità riflessiva.
- Il collegio riesce a provvedere alla *coordinazione in ultima istanza*. La riunione ordinatrice di una capacità decisionale oggettivamente fondata permette di adempiere senza procedure complicate e al livello supremo gli importanti compiti di coordinazione.
- Il collegio, nel sistema governativo della durata stabile del mandato, garantisce *stabilità e continuità*. Non capiterà mai infatti che i membri del governo siano cambiati tutti in una volta sola; i nessi necessari per la direzione e la responsabilità possono dunque rimanere garantiti a lungo termine.

Il principio collegiale può assumere forme diverse. *Due tipi principali* ci interessano in particolare: il *collegio omodinamico* e il *collegio diretto*.

Il nostro diritto costituzionale si attiene al tipo ideale del *collegio omodinamico*. Quivi ogni membro è disposto ad agire e rispondere, provvede per iniziative e capacità decisionali, si inserisce positivamente e senza alcuna costrizione nel contesto della cooperazione reciproca. Il presidente non fruisce di particolari attribuzioni direttive. Il rischio immanente che sovrasta su questo sistema è l'immobilismo. Un governo collegiale che si restringesse a svolgere il ruolo di una conferenza di conciliazione per comporre acuti conflitti — e soltanto questi — non adempierebbe più i suoi compiti. Ogni membro del collegio deve essere conscio che uno dei suoi principali doveri è prevenire questo pericolo.

Vi sono provvedimenti istituzionali che potrebbero attenuare il rischio dell'immobilismo. Pensiamo a un disciplinamento che, pur mantenendo l'uguaglianza fra i membri del governo a livello orizzontale, permetterebbe al presidente di dirigere, se non completamente certamente in notevole mi-

sura, il disbrigo cronologico e materiale degli affari governativi. La commissione peritale ha parlato qui di un cosiddetto *collegio diretto*. Il collegio non è abbandonato a se stesso: provvisto di mezzi giuridici, il presidente è in grado di dirigere e garantire il buon andamento degli affari collegiali. La sua posizione non è affatto quella di un primo ministro secondo il modello inglese o di un cancelliere secondo il modello germanico; nondimeno, nella direzione del collegio, assume una certa preminenza che esula in fondo dal semplice ruolo di «*primus inter pares*». Si potrebbe concepire un *principio presidenziale attenuato di conio svizzero, senza che si debba rinunciare interamente al principio collegiale*. Il collegio diretto implica dal canto suo taluni rischi sintomatici. La presidenza può rimaner debole a tal punto da non esulare in realtà dall'ambito del governo collegiale omodinamico. Ma può anche capitare ch'essa si consolidi a tal punto da avvicinarsi a un vero sistema presidenziale.

Valutando i summenzionati vantaggi del *principio collegiale* secondo l'ordinamento vigente, siamo consci che questo principio, con l'estensione dell'attività dello stato, è *esposto a crescenti pericoli*.

Il principio dipartimentale si sviluppa. Nella duplice funzione di membri del collegio e di capi dipartimentali, i consiglieri federali, politicamente, materialmente e temporalmente, sono maggiormente impegnati proprio in quest'ultima mansione. Visto il sovraccarico ininterrotto di lavoro, vi è il pericolo che i compiti dipartimentali vengano posti in primo piano a detrimento del lavoro collegiale. Parlamento, prassi delle responsabilità (scopo: consolidamento della responsabilità individuale) e opinione pubblica sostengono queste tendenze nel loro incontro con il Consiglio federale.

Per sgravare i consiglieri federali, soprattutto in favore del lavoro collegiale, sono indispensabili, come già detto, provvedimenti consententi di delegare un maggior numero di affari agli organi subalterni. Il consolidamento del sistema direttoriale ha tuttavia i suoi limiti: occorre evitare che taluni affari sfuggano alla direzione collegiale o persino all'influsso dei capi di dipartimento e divengano di competenza esclusiva dell'amministrazione.

Un indebolimento del principio collegiale sarebbe dunque inquietante poiché nessuno degli altri principi organizzativi potrebbe compensarne completamente le deficienze. Le funzioni più minacciate sarebbero segnatamente quelle governative vere e proprie (vigilanza, direzione generale, coordinamento, controlli, pianificazione generale, compiti direttivi nell'ambito della politica economica e della politica estera). Se nessuno adempie sufficientemente questi compiti, lo Stato non può disporre di un potere direttivo immediato.

In base alle esperienze finora fatte con il principio collegiale dell'ordinamento vigente (tipo del collegio omodinamico), si può accertare che questo principio corrispondente alle tradizioni svizzere ha dato nell'insieme risultati più che soddisfacenti. Sarebbe giustificato rinunciarvi soltanto se

tutte le possibilità di risanamento da noi indicate fossero esaurite e la funzionalità del principio collegiale non potesse più essere garantita.

### 221.5 Numero dei membri del collegio

Da quanto precede, discende che il collegio deve attuare la specifica unità governativa quanto ad azione e a responsabilità. A tal fine, occorre tener conto di certi criteri essenziali, di cui cinque già definiti più sopra. Per il numero dei membri del collegio ne risultano avantutto talune limitazioni primarie.

#### 221.51 Limitazioni primarie

Oggi, nessuno intende discutere seriamente di un *collegio di tre membri*, ancorché parecchi suoi momenti essenziali possano perorare soluzione siffatta. Anche un *collegio di cinque membri* non potrebbe entrare in linea di conto per ragioni d'ordine pratico, ancorché proprio questo numero consenta di garantire una feconda attività governativa. Esempi forniti da governi cantonali<sup>1)</sup> e da imprese industriali mostrano infatti che il numero di cinque membri corrisponde particolarmente bene alle esigenze in materia di conoscenze speciali nonché ai postulati del coordinamento e dell'unanimità, che è il presupposto della capacità operativa di un organo collegiale.

Tuttavia, per effetto dell'odierno volume dei compiti dell'esecutivo federale, non paragonabile con quello dei governi cantonali, le incombenze dipartimentali di un consigliere federale avrebbero una tale estensione che il disbrigo degli affari potrebbe essere garantito soltanto con l'istituzione di segretari di Stato e con una ristrutturazione dell'amministrazione<sup>2)</sup>. È evidente che la riduzione del numero dei consiglieri federali avrebbe incisive ripercussioni organizzative che, tutto ben soppesato, non potrebbero essere indubbiamente preferite all'ordinamento fondamentale vigente.

Le discussioni politiche sul numero dei consiglieri federali, oltre al mantenimento del sistema settemplice, vertono oggi soltanto sull'aumento a nove o undici: anche le indagini della commissione peritale hanno rilevato che il Consiglio federale dovrebbe comprendere oggi non meno di sette membri ma anche non più di undici. Sospingendosi oltre, il collegio si avvicinebbe alle dimensioni di parecchi gabinetti ministeriali stranieri. Il gabinetto dovrebbe essere articolato in se stesso, soprattutto la direzione del collegio dovrebbe essere affidata a un presidente o a una piccola giunta direttiva. Anche il «collegio diretto», come descritto più sopra, dovrebbe far posto al sistema presidenziale propriamente detto o altrimenti — in caso di sistema

<sup>1)</sup> Otto Cantoni e un Semicantone hanno un governo comprendente cinque consiglieri di Stato: Soletta, Basilea Campagna, Sciaffusa, Grigioni, Argovia, Turgovia, Ticino, Vallese, Neuchâtel.

<sup>2)</sup> Una proposta in tal senso è fatta da Meier/Riklin (Rivista di diritto svizzero, 1974, vol. 93 I pag. 524 seg.).

governativo parlamentare — si dovrebbe passare all'istituzione del primo ministro.

### 221.52 Caratteristiche di un ampliamento del Consiglio federale

È evidente che con *più di sette membri* i compiti odierni potranno essere ripartiti fra più persone. Si potrebbe ovviare ai sovraccarichi di tempo e di lavoro nonché agli oneri politici. I dipartimenti eccessivamente estesi potrebbero essere parzialmente ridimensionati; con sette membri ciò può essere ottenuto soltanto in misura limitata. Con più membri del Consiglio federale si potrebbe per un certo tempo arginare l'inserimento di altri piani direttivi nei grandi dipartimenti (p. es. i gruppi) e frenare il principio direttoriale. La mobilità organizzativa ne avrebbe tutto da guadagnare e la minima libertà d'azione concessa dall'odierno ordinamento ritroverebbe vigore.

L'analisi di siffatti miglioramenti mostra tuttavia anche il limite della loro efficacia e durata. L'ampliamento a due o quattro membri non sarebbe verosimilmente in grado di produrre gli auspicati sgravi a lunga scadenza dacché i compiti non cesseranno d'aumentare.

Ma non si deve soprattutto dimenticare che l'ampliamento del Consiglio federale *pregiudicherebbe l'omogeneità dei membri, creerebbe maggiori bisogni di coordinamento a livello interdipartimentale e renderebbe più complicata e defatigante le procedure*. Più grande è il numero dei membri di un'autorità e più diversa è la sua composizione, più energia politica è necessaria per giungere a una decisione collegiale. *Già con nove membri, ma ancor più con undici membri, si pone inevitabilmente il problema del consolidamento della presidenza e del passaggio dal collegio omodinamico al collegio diretto*.

*L'aumento del numero dei consiglieri federali non può dunque essere dissociato dal consolidamento della direzione collegiale (dipartimento presidenziale); per questo motivo, prima di valutare le singole varianti dell'aumento del numero dei consiglieri federali, occorre esaminare le soluzioni che possono applicarsi all'organo direttivo.*

### 221.53 Soluzioni applicabili all'organo direttivo se il Consiglio federale avesse nove o undici membri

Vi sono parecchie soluzioni modello per il tipo del collegio primaziale, segnatamente la *presidenza collegiale* e la *presidenza individuale*. In seno al governo, si potrebbe costituire una giunta direttiva, una presidenza collegiale o un gabinetto direttivo composto per esempio di tre membri. La presidenza collegiale avrebbe avantutto il vantaggio di moderare l'esercizio del potere, di favorire la continuità, di garantire una giudiziosa ripartizione del lavoro, sia per quanto concerne i compiti sia per quanto concerne l'azione politica, e di aumentare l'esperienza della presidenza. Gli inconvenienti so-

no evidenti: la procedura all'interno di una presidenza collegiale è forzatamente più defatigante, esige assai tempo, fa sorgere il pericolo del sovrassfruttamento a detrimento dell'insieme del collegio il cui ruolo sarebbe singolarmente sminuito.

Occorre dunque porre in primo piano la presidenza individuale, ossia *consolidare la funzione del presidente della Confederazione* in rapporto non solo alle attribuzioni dategli dall'ordinamento vigente, ma anche al disegno di legge. Si dovrebbero conferirgli più ampi poteri di direzione. Egli avrebbe maggior libertà d'azione nel campo della pianificazione, potrebbe prendere certe iniziative e avrebbe funzioni di vigilanza e rappresentanza più estese. Sarebbe evidentemente necessario fornirgli a tal fine ampi mezzi ausiliari: il *dipartimento presidenziale*<sup>1)</sup> il quale riunirebbe come organizzazione collettiva tutti i servizi centrali di stato maggiore.

Nella sua forma odierna, la presidenza della Confederazione è già l'embrione di una tal soluzione. La Cancelleria federale costituirebbe però l'elemento essenziale del dipartimento presidenziale. Il collegio diretto di conio svizzero sarebbe dunque soltanto un'evoluzione ulteriore della presidenza quale oggi concepita.

Come già detto, il dipartimento presidenziale o di stato maggiore accoglierebbe in sé la Cancelleria federale. In certi campi si aggiungerebbero servizi di pianificazione, coordinamento e controllo come anche, all'occorrenza, istituzioni comuni a tutta l'amministrazione, per esempio: controllo delle finanze, ufficio dell'organizzazione, ufficio della difesa, eventualmente ufficio della pianificazione del territorio, un organo di coordinazione per la politica congiunturale e la politica di crescita, archivi federali ecc. Questa enumerazione corrisponde ampiamente alle concezioni del postulato (Schürmann) - Rippstein del 26 giugno 1974 concernente l'istituzione di un dipartimento degli affari generali. Si dovrebbe ancora esaminare se a questo dipartimento dovrebbero essere aggregati anche l'ufficio del personale e l'ufficio della protezione dell'ambiente. Sarebbe parimente pensabile di aggregare l'amministrazione delle finanze alla divisione di giustizia, vegliando tuttavia affinché il dipartimento presidenziale non assuma dimensioni eccessive. Una direzione generale permanente dovrebbe adoperarsi, a livello amministrativo, per il coordinamento di tutte queste attività eterogeneamente riunite.

Una considerevole difficoltà risiede nella dosatura dei *poteri* e dei mezzi procedurali attribuiti a un presidente di tipo svizzero per permettergli di governare, senza cadere pertanto in un vero sistema presidenziale.

<sup>1)</sup> L'idea dell'istituzione di un dipartimento presidenziale speciale, distinto dal dipartimento politico, è stata esaminata per la prima volta nel rapporto del CF del 9.7.1912 sul problema della riorganizzazione dell'amministrazione federale (FF 1912, ediz. ted. IV 75 seg.; ediz. franc. IV 77 seg.).

Un'altra difficoltà risulta dalla *durata del mandato del presidente della Confederazione*. Se tale durata rimane di un anno, con divieto di rielezione immediata, la funzione rischierebbe di perdere d'efficacia ovvero il campo d'azione e l'influsso del dipartimento presidenziale e della sua direzione permanente potrebbero troppo fortemente aumentare. Il mandato biennale attenuerebbe ambo i rischi ma non si potrebbe invero arrivare con certezza a consolidare sensibilmente lo statuto del presidente della Confederazione. Un mandato quadriennale senza possibilità di rielezione sembrerebbe la soluzione più soddisfacente<sup>1)</sup>. Questa soluzione avrebbe tuttavia gravi conseguenze, ancora più sensibili a livello politico che a livello giuridico. Tutti i consiglieri federali non potrebbero più accedere alla presidenza il che, all'interno del collegio, porterebbe a una spiacevole discriminazione fra membri «idonei» alla presidenza e membri «inidonei». La rotazione secondo la lingua, il partito o eventualmente secondo anche altri criteri, assai importante per l'integrazione statale, stenterebbe a ritrovare il suo primitivo equilibrio. La presidenza quadriennale della Confederazione è dunque un'innovazione che, ancorché seducente, rischierebbe di pregiudicare la stabilità politica dello Stato.

### Strutturazioni del principio collegiale

#### *Ordinamento vigente*

#### «Collegio omodinamico»

— Uguaglianza giuridica dei membri

— Presidente: *Primus inter pares*

Direttore delle deliberazioni dall'aspetto della tecnica procedurale

<sup>1)</sup> Il Consiglio federale si è espresso come segue (rapporto del 2 luglio 1909 concernente la riorganizzazione del dipartimento politico - FF 1909 IV ediz. ted. pag. 303, ediz. franc. pag. 361) circa il mandato *triennale*: la durata delle funzioni del presidente della Confederazione (art. 98 cpv. 1 Cost.) è stata limitata ad un anno perché si riteneva imprudente lasciar per troppo tempo la stessa persona in una posizione preminente: in una repubblica occorre infatti evitare anche l'apparenza di un regime personale. Ci si è abituati a questa istituzione democratica; essa corrisponde alla concezione del popolo svizzero e offre a qualsiasi membro del Consiglio federale la possibilità di giungere alla più alta magistratura del Paese.

*Riordinamento possibile*

«Collegio diretto»

*Presidenza collegiale*

- Gabinetto dirigenziale con tre membri
- Gabinetto con nove o più membri

*Presidenza individuale*

- Uguaglianza dei membri a livello orizzontale
- Rivalutazione del presidente della Confederazione con speciali attribuzioni direzionali, durata del mandato pluriennale e istituzione di un dipartimento presidenziale
- Principio presidenziale moderato, di conio svizzero, senza abbandono totale del principio collegiale

221.54 La situazione organizzativa con undici consiglieri federali

Viste le esperienze fatte in Svizzera, all'estero e nell'industria, bisogna ammettere che un *collegio governativo di undici membri perderebbe l'omodinamicità*. L'aumento del numero dei membri, l'inevitabilmente accresciuta eterogeneità (potenziamento pluralistico) e le connesse complicazioni procedurali renderebbero verosimilmente vani i processi d'autoregolazione e soprattutto le iniziative spontanee e l'unità di vedute. Praticamente, *si dovrebbe cioè passare dal collegio omodinamico a quello diretto*.

Si può affermarlo senza esitare: *la soluzione di undici membri presuppone un presidente della Confederazione con poteri notevolmente consolidati, secondato da un efficiente dipartimento presidenziale con funzioni specifiche di stato maggiore*.

Accanto ai menzionati problemi delle competenze presidenziali e della durata del mandato del presidente della Confederazione, occorre rilevare un'altra caratteristica di questa variante che ingenererebbe più difficoltà pratiche che teoriche: un *onere finanziario* notevolmente più esteso nel campo del *personale* e del *materiale*. Quattro dipartimenti nuovi richiederebbero pertinenti investimenti, impieghi permanenti di classe di stipendio relativamente elevata e spese d'esercizio. Non si deve dare troppa importanza a questo fattore, tanto più che il mantenimento della soluzione di sette membri richiederà comunque maggiori spese, ancorché in misura più ristretta (segreterie generali; formazione di gruppi).

Nel rapporto peritale, cui qui rinviamo, troverete una tabella sulle possibili strutturazioni dell'amministrazione federale con undici capi di dipartimento (n. 864 e 985). Accanto al dipartimento presidenziale si potrebbero

costituire un dipartimento della sanità e degli affari sociali, un dipartimento della scienza e della cultura e un dipartimento dell'agricoltura. Altre tabelle sinottiche (cfr. n. 986 a 989) permettono di paragonare le strutture dell'amministrazione federale secondo diversi numeri di membri del Consiglio federale e pongono in evidenza le particolarità della soluzione con undici membri.

#### 221.55 Situazione organizzativa con nove consiglieri federali

Mentre con undici consiglieri federali sarebbe praticamente inevitabile il tipo del «collegio diretto», con nove membri la situazione a livello organizzativo sarebbe singolarmente fluttuante. È assai difficile dire come funzionerebbe allora il collegio e, conseguentemente, non si può indicare, nemmeno così chiaramente come per la soluzione con undici membri, quali provvedimenti istituzionali si dovrebbero prendere per assicurare l'attività governativa. Il collegio può qui ancora sperare di attuare automaticamente l'unità governativa, anche se con difficoltà ben maggiori di quelle offerte dalla soluzione settemplice. Per evitare quanto possibile il rischio sovrastante dell'immobilismo, anche con nove consiglieri federali si dovrebbe consolidare la posizione del presidente e aggregargli un dipartimento presidenziale <sup>1)</sup>.

In ogni caso si devono dunque considerare *due varianti della soluzione con nove membri: con e senza dipartimento presidenziale*.

Quanto alle ripercussioni sulla strutturazione dell'amministrazione federale, la soluzione con nove membri dà l'impressione di una mezza misura: essa «fa qualche cosa», procura segnatamente maggior mobilità ma non fino al punto da sgravare incisivamente ed energicamente i capi di dipartimento, in ogni caso non per una lunga durata. Le tabelle recate nel rapporto peritale, cui anche qui rinviamo, mostrano che vi sono possibilità per strutturare l'amministrazione anche con nove capi di dipartimento e che la situazione fluttuante cui abbiamo accennato si presenta fondamentalmente in tre varianti: due (n. 982, 983) *senza*, una *con un presidente della Confederazione consolidato*, compreso un dipartimento presidenziale (n. 984). Tutte le varianti della soluzione con nove membri prevedono un dipartimento dell'agricoltura.

#### 221.56 Situazione organizzativa con sette consiglieri federali

Il mantenimento della soluzione odierna, cioè un *Consiglio federale di sette membri*, non deve dare l'impressione che non si voglia modificare inci-

<sup>1)</sup> Raffronti con governi cantonali comprendenti nove membri (Berna, Sottoselva, Appenzello Interno) non sono concludenti poiché i dipartimenti cantonali non hanno per lo più le dimensioni di un grande ufficio federale talché, tranne Berna, il mandato di consigliere di Stato può persino essere assunto a titolo di funzione accessoria.

sivamente il disciplinamento odierno. Anzi, tutti gli sforzi di revisione tendono proprio a riorganizzare secondo le concezioni più recenti l'attività governativa e la gestione amministrativa, oggi minacciate dalla crisi. *Decisivo è sapere se, con tutta probabilità, un collegio di sette membri può, meglio di un governo di nove o di undici membri, adempiere i compiti che gli incombono*<sup>1)</sup>.

Un piccolo collegio trova più rapidamente e più sicuramente la sua omogeneità e capacità direttiva; *con sette membri, il principio collegiale può essere salvaguardato senza far capo a componenti del principio presidenziale e la funzionalità può essere garantita mercé processi d'autoregolazione. A nostro parere, la soluzione di sette membri offre maggiori vantaggi delle altre due; per questo motivo, il disegno di legge (art. 1 cpv. 2) si attiene a questa variante.*

Se si mantiene il numero di sette membri, sono necessarie importanti innovazioni strutturali e funzionali nell'esecutivo. Il disegno di legge elenca le seguenti<sup>2)</sup>:

- maggior impiego di servizi di stato maggiore a livello governativo e dipartimentale (art. 39 a 43 e 54 a 56);
- corrispondente potenziamento della Cancelleria federale come servizio centrale di stato maggiore del governo (art. 35 a 37);
- creazione di una segreteria generale presso ogni dipartimento come servizio centrale di stato maggiore (art. 52 e 53);
- possibilità per i capi di dipartimento di fare appello a collaboratori personali (art. 55);
- formazione di un nuovo grado gerarchico tra il capo di dipartimento e l'ufficio: il cosiddetto gruppo (art. 48 e 64);
- articolazione dell'amministrazione federale in settori specializzati, tenuto conto del necessario equilibrio degli oneri dipartimentali (art. 64 e 66);
- delega di attribuzioni decisionali agli uffici federali in materia amministrativa e giurisdizionale (art. 49 a 51, 64 cpv. 3, 65 cpv. 2 e 66);
- sgravi in materia di rappresentanza nell'ambito parlamentare (art. 69);
- sgravi in materia di relazioni con l'estero e di rappresentanza (art. 53 cpv. 3 e 67 cpv. 2).

<sup>1)</sup> Aubert (*Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II n. 1478 pag. 529) rileva che per assicurare la funzionalità occorre piuttosto perfezionare i metodi di lavoro che aumentare il numero dei consiglieri federali.

<sup>2)</sup> Circa il problema della rotazione periodica dei capi di dipartimento, cfr. il rapporto finale del gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, 1973 pag. 508.

## 221.6 Riassunto e conclusioni in merito al numero dei consiglieri federali

### 221.61 Criteri di valutazione

Tutta la discussione sulla riforma, che in parte trova espressione nel disegno di legge e nel presente messaggio, era dominata dalla preoccupazione di dotare l'organo governativo di strutture e mezzi d'azione che gli permettessero di far fronte, anche nel prossimo futuro, alle molteplici incombenze impostegli, per sua natura, dall'ordinamento costituzionale. Il problema del numero dei consiglieri federali è soltanto un aspetto dell'intera problematica. Non si tratta di provocare un cambiamento rivoluzionario poiché non v'è motivo di modificare sostanzialmente l'odierno sistema governativo. *L'organo governativo deve rimanere un'autorità collegiale.* Pertanto, le varianti da discutere si restringono praticamente alle soluzioni di sette, nove o undici membri. La questione essenziale è sapere *se si vuole un collegio omodinamico o un collegio guidato da un'istituzione direttiva.*

*In prima linea ci si deve prefiggere il conseguimento del miglior collegio possibile, come anche dell'organizzazione e della procedura più favorevoli alle incombenze collegiali.* L'ordinamento e la gestione dei dipartimenti passano dunque in secondo piano.

### 221.62 Valutazione della soluzione di undici membri

Tenuto conto di queste priorità, va affermato che un consiglio di undici membri è nel complesso meno idoneo di un più piccolo organo a concretare l'idea collegiale. È necessario passare al sistema del collegio diretto con un presidente consolidato e un dipartimento presidenziale. Si giunge allora in una zona singolarmente pericolosa: l'organo direttivo può o rimanere troppo debole, con la conseguenza che la guida auspicata viene a mancare e l'organo governativo si disgrega, o divenire troppo forte e pertanto cambiare il sistema governativo passando gradualmente dal principio collegiale a quello presidenziale.

La proposta di istituire, accanto a un certo numero di dipartimenti specializzati (otto o dieci), un cosiddetto *dipartimento presidenziale*, diretto da un presidente della Confederazione eletto per parecchi anni, ci sembra *incompatibile con le nostre strutture politico-statali.* Una soluzione di questo tipo sfocerebbe presto o tardi in una forma di governo estranea alle nostre tradizioni. Con questa presa di posizione rispondiamo in ampia misura anche alla questione del numero dei consiglieri federali. *Un collegio di undici farebbe assai probabilmente saltare il sistema collegiale di governo.*

### 221.63 Valutazione della soluzione di nove membri

Un organo di nove membri sarebbe una soluzione mediana: esso non avrebbe più le molteplici possibilità che si offrono a un governo di sette

membri per esplicare funzioni collegiali omogenee; esso non sarebbe però costretto a far capo a una direzione presidenziale come nel caso di un Consiglio federale di undici membri. Sono questi gli aspetti positivi e negativi di tale variante che a prima vista sembra offrirsi come soluzione di compromesso.

Riteniamo che portando a nove il numero dei membri del governo (senza dipartimento presidenziale) non si otterrebbe alcuno sgravio essenziale dei singoli capi di dipartimento. In ogni caso, lo sgravio non sarebbe sufficientemente grande per compensare il rischio di disintegrazione dell'autorità collegiale, rischio per altro legato a qualsiasi aumento del numero dei membri. Verosimilmente, la *soluzione di nove* è dunque una *mezza misura*.

La coesione e la stabilità di un governo sono sì importanti che, ponderati tutti gli aspetti, si impone il *mantenimento di un collegio settemplice*<sup>1)</sup>.

Siamo consci dei notevoli pericoli che, nella struttura e nella prassi odierne, minacciano segnatamente la capacità funzionale del governo e l'efficienza dell'amministrazione statale. Nell'intero potere esecutivo sono dunque inevitabili riforme fondamentali che ottengano il loro fondamento giuridico per mezzo di leggi e ordinanze in materia di organizzazione. Se diamo la preferenza a un collegio di sette membri non è ancor detto che si tratti di un giudizio assolutamente valido per tutti i tempi. La riforma amministrativa deve da un lato condurre a soluzioni attuabili nel presente e dall'altro stabilire per il futuro tutto ciò che può essere già sin d'ora previsto con una certa sicurezza. Se, applicando le riforme proposte nel presente messaggio, non fosse possibile garantire il successo di un governo di sette membri, occorrerebbe chinarsi su altre soluzioni. Non è escluso che un giorno si dovrà far capo all'aumento dei consiglieri federali — probabilmente un collegio di undici membri con dipartimento presidenziale — e dunque intraprendere una modificazione del sistema governativo.

#### 221.64 Aspetti inerenti ai gruppi parlamentari

Il problema del numero dei membri del governo ha anche un *aspetto partitico*. Vi si aggiungono anche altri fattori politici (p. es. confessione, lingua, regioni). Sarebbe erroneo negare qualsiasi valore a tali diversi punti di vista.

L'odierna ripartizione dei seggi nel Consiglio federale, risalente al 1959 e secondo cui i quattro grandi partiti della Svizzera si ripartiscono i sette

<sup>1)</sup> Questa opinione, che abbiamo resa pubblica il 25 novembre 1971, è stata esplicitamente confermata con decisione del 25 aprile 1973, dopo consultazione di quattro gruppi parlamentari. Il 28 gennaio 1974, il Consiglio federale, nella sua nuova composizione, si è associato alle precedenti dichiarazioni.

Alla stessa conclusione è giunta, l'11 febbraio 1975, la commissione del Consiglio nazionale incaricata dell'esame preliminare dell'iniziativa Breitenmoser (11 878: numero e elezione dei consiglieri federali) e dell'iniziativa Schmid-San Gallo (11 890: decreto federale sull'eleggibilità al Consiglio federale).

seggi proporzionalmente all'importanza dei gruppi parlamentari, non potrebbe essere mantenuta con nove membri ma lo sarebbe invero con undici. Tra i punti di vista e i criteri determinanti, per il Consiglio federale questa considerazione non è stata un argomento decisivo pro o contro l'una o l'altra soluzione. Spetta ancora ai partiti politici riflettere sul problema per determinare quale composizione del collegio governativo possa offrir loro la ripartizione più favorevole dei seggi.

L'inchiesta svolta presso i Cantoni, i partiti, le università e altre cerchie della popolazione dal gruppo di lavoro incaricato di preparare la revisione totale della Costituzione federale ha dato il risultato seguente: 21 risposte si pronunciano per sette consiglieri federali, 9 vogliono un collegio di nove e 9 altre si pronunciano per undici membri <sup>1)</sup>.

Motivazioni politiche ispirano gli sforzi volti ad abbinare il *problema del numero dei consiglieri federali (art. 95 Cost.) a quello della loro elezione (art. 96 cpv. 1 Cost.)*. Oggi ancora, la maggioranza dei Cantoni considera che la disposizione in virtù della quale da uno stesso Cantone non si può scegliere più di un membro del Consiglio federale sia una garanzia contro la temuta preponderanza dei grandi e popolosi Cantoni nel Consiglio federale. L'aumento del numero dei consiglieri federali permetterebbe a un maggior numero di gruppi sociali di partecipare al governo e consentirebbe di meglio differenziare la rappresentanza delle cerchie che già vi partecipano. Dato che si migliorerebbero le possibilità pluralistiche di rappresentanza, si spera che i Cantoni accetteranno più facilmente l'abrogazione del disposto restrittivo dell'articolo 96 capoverso 1 della Costituzione federale.

Nel 1917, in occasione delle deliberazioni sul disegno relativo all'aumento del numero dei consiglieri federali, una minoranza domandò nel Consiglio nazionale l'abrogazione del capoverso 1 dell'articolo 96 Cost. Contrariamente al Consiglio degli Stati, il Consiglio nazionale rifiutò di entrare in materia su questa proposta. Una mozione Vontobel, accettata come postulato il 9 giugno 1970, domandava che il numero dei membri del Consiglio federale fosse portato a nove, eventualmente a undici, e, simultaneamente, fosse abrogata l'ultima frase dell'articolo 96 capoverso 1 Cost. Un' *iniziativa Breitenmoser del 28 gennaio 1974* persegue lo stesso scopo proponendo, oltre all'abrogazione di tale restrizione, l'aumento a 11 dei membri del governo.

Non neghiamo che questo aspetto ha una peculiare importanza; prendendo la nostra decisione, ci siamo tuttavia chiesti qual numero di membri permetta nel miglior modo di garantire la funzionalità del collegio e la direzione dipartimentale.

<sup>1)</sup> Rapporto finale del gruppo di lavoro, 1973 pag. 523.

## 222 L'istituzione dei segretari di Stato

### 222.1 Cenni generali

L'idea di ridurre gli oneri dei consiglieri federali istituendo segretari di Stato ha un'importanza considerevole nelle discussioni pubbliche sulla riforma dell'amministrazione. Questa innovazione è considerata un mezzo naturale per alleviare i consiglieri federali, segnatamente nel caso in cui ci si attenga a un Consiglio federale di sette membri. Si parte per lo più dall'idea che il segretario di Stato dovrà principalmente rappresentare il capo di dipartimento davanti all'Assemblea federale. Questa rappresentanza è soltanto una possibilità offerta dall'istituzione del segretario di Stato il quale può essere anche o soltanto impiegato per compiti direttivi nel dipartimento. Come mostreremo esaurientemente più oltre, occorre distinguere chiaramente fra problema della rappresentanza nel parlamento e problema dell'istituzione dei segretari di Stato.

In certi Paesi, i ministri sono tradizionalmente denominati segretari di Stato. Per esempio, in Gran Bretagna, il segretario di Stato incaricato degli affari esteri è il ministro degli esteri. Vi sono segretari di Stato che, ancorché dirigano autonomamente un ministero, sono aggregati con il loro dicastero a un «vero» ministro e gli sono nominalmente subordinati. Vi sono anche segretari di Stato con funzioni amministrative dirigenziali, alle dipendenze dirette di un ministro. Vi sono inoltre sottosegretari di Stato preposti ad unità amministrative dipendenti direttamente da segretari di Stato, come anche sottosegretari di Stato supplenti o incaricati di compiti assessoriali speciali. Nel corso degli ultimi anni, una sconcertante evoluzione si è disegnata all'estero, tanto più difficile da seguire dacché, con il passar del tempo, la situazione dei ministri si differenzia vieppiù a livello statale e politico.

Le inchieste della commissione peritale, cui qui rinviamo, hanno mostrato che all'estero non vi è un *tipo unico di segretario di Stato*, che le forme odierne di quest'istituzione sfuggono ampiamente a qualsiasi tentativo di tipizzazione e che nessuna delle soluzioni scelte da altri Stati può applicarsi come tale e immutata alla Svizzera. Per farsi un'idea più precisa, è indispensabile una caratterizzazione ideale dei tipi principali, ossia del segretario di Stato funzionario e del segretario di Stato parlamentare.

### 222.2 Il segretario di Stato funzionario

Il «segretario di Stato funzionario» — nozione tratta dal diritto germanico — è il capo amministrativo del dipartimento. Verso il basso, è il superiore diretto di tutte le unità amministrative del secondo grado (degli uffici, dei gruppi, se ve ne sono, e delle sezioni autonome), talché soprattutto i direttori degli uffici federali e, all'occorrenza, dei gruppi gli sono direttamente subordinati.

Verso l'alto, è subordinato al membro del Consiglio federale, nonché capo del dipartimento. È dunque inserito nel vertice del dipartimento, e a dire il vero non tanto come capo di un servizio di stato maggiore ma come capo di organi gerarchicamente regolari. *Il segretario di Stato funzionario è il vertice monocratico dell'organizzazione amministrativa regolare.* Sopra di lui vi è soltanto il capo di dipartimento che è nel contempo membro del Consiglio federale. Questi ha così un solo subordinato, appunto il segretario di Stato, salvo che gli si sottopongano direttamente la direzione di stabilimenti e regie, eventualmente anche le segreterie generali.

Il segretario di Stato funzionario è un organo interno dell'amministrazione. Di fatto però, viste la situazione predominante e l'importanza della funzione, non può essere considerato un semplice amministratore con compiti esecutivi.

Egli occuperà inevitabilmente una posizione politica e direttiva con notevoli ripercussioni all'esterno. Se i direttori di importanti uffici federali assumono oggi una posizione politica, la stessa cosa varrà per i segretari di Stato funzionari; anzi, questi lo saranno probabilmente in misura notevolmente maggiore.

Deve il segretario di Stato funzionario rappresentare nel parlamento il consigliere federale capo del dipartimento? È questo un problema ancora irrisolto: *si può concepire l'istituzione con o senza diritto di rappresentanza.* Una soluzione *con* diritto di rappresentanza è stata proposta in una mozione Broger, presentata il 17 dicembre 1971 ma ritirata il 17 settembre 1973: il segretario di Stato avrebbe dovuto rappresentare e pertanto sgravare il capo di dipartimento all'esterno e all'interno, nel parlamento e fuori. Lo stesso vale per il collegio governativo: anche qui sarebbe concepibile che il segretario di Stato rappresenti il capo di dipartimento o l'accompagni alle sedute o che, per converso, sia escluso per principio dalle deliberazioni collegiali (riservato l'art. 10 cpv. 3 del disegno: aggregazione in qualità di perito).

Quanto alla nomina, sarebbe logico che il Consiglio federale designi i segretari di Stato. L'elezione da parte dell'Assemblea federale, che conferirebbe verosimilmente carattere partitico alla posizione del segretario di Stato, darebbe eccessiva importanza all'istituzione e l'esporebbe ai rischi della competizione partitica a livello parlamentare. Ciò non sarebbe auspicabile poiché si restringerebbe probabilmente la scelta e si renderebbe oltremodo delicata la posizione del capo di dipartimento, membro del Consiglio federale.

Si vede così l'aspetto più problematico che questa istituzione porrebbe in Svizzera: il segretario di Stato funzionario, come capo dell'amministrazione dipartimentale, assumerebbe poteri considerevoli e occuperebbe pertanto una posizione chiave che, già per sua natura, gli consentirebbe di soppiantare anche il capo di dipartimento. In certe circostanze, i ruoli rispettivi dei membri del governo e dei segretari di Stato potrebbero dunque trovarsi capovolti.

Quanto alla designazione «segretario di Stato funzionario» osserviamo che la stessa non è imperativa. Se non dovesse piacere, si potrebbe parlare anche di direttore generale, direttore amministrativo o direttore dipartimentale.

### 222.3 Il segretario di Stato parlamentare

Il segretario di Stato parlamentare è a priori una figura politica non solo nel senso della politica di Stato ma anche nel senso della politica di partito. È l'aggiunto politico del capo di dipartimento e lo rappresenta nel parlamento, nel gruppo parlamentare, nel partito, presso i gruppi d'interessi, i mezzi di comunicazione di massa e il grande pubblico. Generalmente impegna il dipartimento e il suo capo, anche negli affari di gruppo. Per questo motivo, la sua appartenenza partitica ha maggiore importanza di quella di un segretario di Stato funzionario che può essere o no dello stesso partito del capo di dipartimento.

All'estero, il segretario di Stato parlamentare era collocato fuori della gerarchia amministrativa. Era una specie di organo di stato maggiore del ministro, senza facoltà di dare istruzioni nel dicastero. La più recente evoluzione mostra che ci si scosta parzialmente da questa posizione e che il segretario di Stato parlamentare s'integra sempre più nel ministero<sup>1)</sup>. Il suo statuto si avvicina a quello del segretario di Stato funzionario, ma se le differenze si attenuano, i conflitti sembrano moltiplicarsi.

Conformemente alla natura di questa istituzione, il segretario di Stato parlamentare dovrebbe essere *membro del parlamento* e, verosimilmente, eletto da quest'ultimo, il che permetterebbe di armonizzare meglio le relazioni tra i dipartimenti e le Camere.

### 222.4 Tipi fittizi di segretari di Stato

È concepibile un altro tipo di segretario di Stato, che corrisponde soltanto parzialmente al segretario di Stato parlamentare e che si potrebbe denominare *segretario di Stato personale*.

Il segretario di Stato personale è il più stretto collaboratore politico del capo di dipartimento; tuttavia, nominato dal Consiglio federale su proposta del capo di dipartimento, non ha qualità di deputato parlamentare. Può rappresentare ovunque il suo capo, soprattutto nel parlamento, nelle commissioni e dinanzi ai mezzi di comunicazione di massa. La posizione del segretario di Stato è legata alla persona del capo di dipartimento: le sue funzioni cessano simultaneamente a quelle del capo, e in certi casi deve dimettersi anche prima. Il segretario di Stato non ha lo statuto di un funzionario, non è cioè inserito nella gerarchia amministrativa del dipartimento, né ha il po-

<sup>1)</sup> Cfr. p. es. K. Kröger: Der parlamentarische Staatssekretär, nella rivista «Die öffentliche Verwaltung», 1974, pag. 585 e segg.

tere di dare direttamente istruzioni ai capi degli uffici dipartimentali. Queste funzioni potrebbero essere esercitate soltanto da una sola persona in ogni dipartimento.

Il *Segretario di Stato personale* è aggregato al capo di dipartimento come *assistente politico con funzione consultiva ed esteso potere di rappresentanza*. È designato in funzione di considerazioni partitiche e, accanto al membro del governo, svolge un ruolo eminente nella rappresentanza del dipartimento.

Vi sono inoltre tipi fittizi di segretari di Stato che di questa istituzione non hanno che il nome, per esempio il *segretario di Stato nominale* o *titolare* che è un *funzionario con compiti speciali*, segnatamente se frequentemente in contatto con colleghi esteri portanti lo stesso titolo. In questo caso non soltanto è garantita la proficua rappresentanza della Svizzera all'estero ma si sgravano simultaneamente anche i membri del Consiglio federale: l'eventuale pletora di impegni internazionali dei consiglieri federali potrebbe essere evitata delegando all'estero segretari di Stato che, per il loro titolo, sarebbero abilitati a sostituirli. Il disegno di legge prevede la possibilità di istituire due segretari di Stato nominali (art. 67 cpv. 2).

### Tipi di segretari di Stato

#### 1 Segretario di Stato funzionario

(«Viceconsigliere federale»)

- Direttore di tutta l'amministrazione dipartimentale
- Con o senza diritto di rappresentanza nel parlamento
- Nominato dal Consiglio federale

#### 2 Segretario di Stato parlamentare

- Organo di stato maggiore fuori dell'amministrazione dipartimentale
- Con diritto di rappresentanza davanti al parlamento di cui è membro
- Nominato dall'Assemblea federale

#### 3 Segretario di Stato personale

(«Juniorminister»)

- Consulente politico del capo di dipartimento fuori dell'amministrazione dipartimentale

#### 4 Segretario di Stato nominale

(nostra proposta)

- Funzionario che dirige un importante ufficio federale e può portare il titolo di segretario di Stato per rappresentare gli interessi del Paese all'estero (negoziati) (art. 67)

- Con diritto di rappresentanza nel parlamento
- Può, a richiesta del capo di dipartimento, rispondere davanti al parlamento a questioni di natura tecnica (art. 69)
- Nominato dal Consiglio federale
- Nominato dal Consiglio federale secondo l'ordinamento dei funzionari

### 222.5 Vantaggi e inconvenienti dell'istituzione dei segretari di Stato

Non vi è alcuna necessità tecnica o politica per nominare segretari di Stato *parlamentari* fintanto che si manterrà il principio collegiale e il parlamento di milizia <sup>1)</sup>.

Anche l'istituzione del segretario di Stato *personale* è avvolta da molti punti oscuri. Differentemente dal segretario di Stato funzionario, la sua posizione nell'organizzazione regolare del dipartimento non è facilmente definibile. La stretta relazione con il capo di dipartimento e gli estesi poteri di rappresentanza possono essere fonte di difficoltà. Infine, si ignora se il segretario di Stato personale sarebbe accolto dall'Assemblea federale come rappresentante del capo di dipartimento, a meno che quest'ultima non abbia la possibilità di cooperare alla sua designazione.

Il segretario di Stato *funzionario* è per contro un'istituzione che deve essere ancora discussa. I *vantaggi* sono evidenti: il capo di dipartimento avrebbe soltanto un unico diretto subordinato, eventualmente più i capi di alcune unità amministrative, non quelle però incaricate di compiti centrali. Il frazionamento in gruppi dei dipartimenti, in parte necessario con sette consiglieri federali, potrebbe essere evitato o differito per qualche tempo ancora. Il dipartimento avrebbe un capo amministrativo che potrebbe concentrarsi esclusivamente sul compito direttivo senza doversi ancora sobbarcare prioritariamente gli impegni del collegio governativo. I problemi di coordinamento ad alto livello — ma non al livello supremo — potrebbero essere trattati semplicemente ed efficacemente nelle conferenze dei segretari di Stato, organicamente istituite.

Quanto agli *inconvenienti* si tratta per lo più di semplici rischi che non devono necessariamente avverarsi ma che esistono virtualmente ed occorre

<sup>1)</sup> Nel 1912, si era giunti a proporre un tipo di segretario di Stato con diritto di rappresentanza dinanzi al parlamento. La commissione del Consiglio degli Stati non voleva accogliere il sistema dei «segretari di Stato responsabili» e dava importanza al fatto che i membri del Consiglio federale rappresentano questa autorità dinanzi all'Assemblea federale (cfr. per l'insieme del problema FF 1912 IV, ediz. ted. e franc. pag. 63). Anche il Consiglio federale ritenne che una tal proposta non s'addiceva alle nostre condizioni e che occorreva ricercare altrimenti il necessario sgravio dell'esecutivo.

dunque considerare. Il membro del Consiglio federale preposto a un dipartimento potrebbe perdere contatto con gli uffici subordinati e con l'amministrazione in generale, essere quindi relegato in un ruolo meramente «politico» e veder diminuire nell'amministrazione, nel collegio, nel parlamento e nel pubblico l'autorità derivante dalla sua posizione di capo dipartimentale. Presto o tardi, occorrerebbe dare anche ai segretari di Stato la possibilità di assistere alle sedute del collegio per garantire pienamente decisioni in cognizione di causa: altrimenti il Consiglio federale perderebbe a poco a poco il contatto con l'amministrazione e il governo si estrapolerebbe dall'esecutivo.

Altri svantaggi sarebbero per esempio l'allungamento delle vie di servizio e un certo ma non enorme dispendio suppletivo in materia di personale. A ciò s'aggiungerebbero «complicazioni politiche», causate dalla scelta dell'organo incaricato della nomina, dalla delimitazione circostanziata delle competenze, dalla situazione giuridica del segretario di Stato nell'amministrazione e all'esterno.

#### 222.6 Altre possibilità di sgravio

Non va in ogni caso dimenticato che nel corso degli ultimi anni gli impegni parlamentari dei consiglieri federali sono notevolmente aumentati, sia nelle commissioni sia nelle deliberazioni consiliari, per l'estensione dell'attività legislativa e dell'attività dello Stato in genere. Per sgravare nella misura necessaria i membri del Consiglio federale, da più parti si è proposto di ridurre gli *impegni dei consiglieri federali rispetto all'Assemblea federale*, segnatamente rispetto alle commissioni parlamentari. Di fatto, vi sarebbero alcune possibilità, ma in misura limitata. Il costante aumento dei compiti dell'esecutivo e del legislativo costringe invero alla concentrazione generalizzata. Occorre dunque sforzarsi di restringere allo stretto necessario la presenza dei consiglieri federali nelle commissioni parlamentari e dar loro inoltre la possibilità di farsi coadiuvare ulteriormente in questa mansione.

L'articolo 69 del disegno di legge prevede tre possibilità per sgravare i membri del governo; si tratta in parte di soluzioni già prammaticamente provate:

- i capi di dipartimento possono farsi rappresentare da capi funzionari nelle commissioni parlamentari;
- a richiesta del capo di dipartimento, nelle sedute plenarie dei Consigli può essere data la parola a uno specialista dell'amministrazione su questioni richiedenti conoscenze tecniche particolari <sup>1)</sup>;

<sup>1)</sup> Secondo Burckardt, l'articolo 101 Cost. non si oppone alla possibilità di fare appello a funzionari per informazione (Kommentar pag. 730, nota 2 a piè di pagina; Boll. sten. 1914 CSt. pag. 413/414).

— il cancelliere della Confederazione rappresenta gli affari della Cancelleria federale nelle commissioni parlamentari e nelle sedute plenarie.

Il contatto con l'Assemblea federale, annoverato fra gli impegni più importanti dei membri del Consiglio federale, non deve essere inutilmente pregiudicato tanto più che gli sgravi attuabili sono assai limitati in questo campo; i capi di dipartimento dovranno continuare a trattare da sé le questioni politiche di una certa importanza.

Un'altra possibilità consisterebbe nel permettere ai *capi degli uffici dell'amministrazione federale di rappresentare il proprio dicastero davanti al parlamento*. Vi sono parecchie varianti per la delimitazione di questo diritto di rappresentanza, fermo restando ch'esso può applicarsi soltanto agli affari di competenza di un solo ufficio federale:

- il capo di un ufficio può difendere da sé affari di carattere tecnico o di routine <sup>1)</sup>;
- il capo di un ufficio può partecipare alla presentazione di progetti d'importanza fondamentale o di natura politica.

Affinché questi funzionari ottengano sufficiente legittimazione dall'Assemblea federale, il Consiglio federale dev'essere obbligato a consegnare al parlamento, prima di ogni legislatura, un elenco dei capi funzionari previsti a tal fine. Questo elenco dovrebbe essere approvato dall'Assemblea federale, ma la procedura d'approvazione dovrebbe essere strutturata in modo che, in caso di rifiuto, il direttore ricusato non veda sminuire la propria posizione nell'amministrazione. Questa soluzione eliminerebbe la maggior parte degli inconvenienti causati da tutte le summenzionate varianti dell'istituzione dei segretari di Stato; il diritto di rappresentanza è giustificato dalle conoscenze tecniche personali — non dall'appartenenza politica — ed è ripartito fra più persone, frenando così l'insorgere di posizioni politiche concorrenziali con i capi di dipartimento e sminuendo il pericolo di frizione con le direzioni dei servizi amministrativi. Spetta ad ogni capo di dipartimento decidere in qual misura intenda far ricorso ai capi degli uffici; può limitare il diritto di rappresentanza in materie particolari, come previsto dalla prima variante, ma può anche far partecipare il capo d'un ufficio alla presentazione di progetti propriamente politici, talché questa funzione si avvicinerrebbe parzialmente a quella di un vero sostituto o a quella di un segretario di Stato.

Per il momento non abbiamo voluto accogliere questa variante nell'articolo 69 del disegno poiché sarebbe necessario — secondo il carattere che gli si vorrà dare — modificare l'articolo 101 della Costituzione federale.

<sup>1)</sup> Per contro, non si potrebbe ammettere, senza modificazione costituzionale, un vero e proprio diritto di rappresentanza dei capi degli uffici (ossia senza partecipazione del capo di dipartimento), poiché soltanto i membri del Consiglio federale hanno diritto di far proposte al Parlamento (art. 101 Cost.).

È preferibile attendere le esperienze che si faranno con le tre soluzioni proposte dall'articolo 69 del disegno. Non è escluso che il diritto di rappresentanza dei capi degli uffici, d'altronde già più volte discusso<sup>1)</sup>, un giorno non finisca per imporsi.

### 222.7 Conclusione del Consiglio federale

Abbiamo lungamente soppesato vantaggi e inconvenienti dell'istituzione del segretario di Stato funzionario. È soprattutto il rischio della summenzionata situazione concorrenziale che ci ha indotto a dare la preferenza ad altre possibilità per sgravare i capi di dipartimento. *Sarebbe poco felice se il sanamento del principio collegiale* — scopo principale delle presenti proposte di riorganizzazione — sia rimesso in discussione da questa nuova istituzione. Se i mezzi previsti dal disegno di legge saranno appropriatamente e completamente impiegati, i membri del Consiglio federale dovrebbero essere ancora in grado di adempiere contestualmente i compiti collegiali e quelli dipartimentali. L'istituzione dei gruppi amministrativi e dei capi di gruppo anticiperà essenziali aspetti di quella dei segretari di Stato, senza i gravi inconvenienti cui si è accennato, talché l'aiuto auspicato potrà già essere così conseguito.

Se aggiungiamo il concorso delle segreterie generali, una maggior decentralizzazione dei compiti mercè delega alle unità amministrative subalterne, l'impiego di organismi di coordinamento, il ricorso sistematico ai servizi di stato maggiore e l'osservanza di tutte le procedure destinate ad agevolare i lavori, avremo fatto, probabilmente, quanto necessario per conseguire lo scopo generale che ci siamo prefissi.

## 223 Potenziamento degli strumenti direttivi

### 223.1 Necessità di istituzioni ausiliarie del collegio

Benché raduni una molteplicità di persone altamente qualificate, il collegio non può decidere e coordinare da sé nell'ambito delle accresciute esigenze scientifiche e fattuali dell'odierno Stato sociale. Esso abbisogna di servizi preparatori e consultivi.

<sup>1)</sup> Il primo tentativo risale al 1873; un secondo fu intrapreso nel 1907; cfr. Burckhardt, Kommentar, pag. 730. La discussione fu ripresa nel 1914 a proposito della legge sull'organizzazione (cfr. Boll. sten. 1914, CN 337, 362 e CSt. 412 e segg.), poi nel 1917/1918 a proposito dell'aumento del numero dei consiglieri federali (Boll. sten. 1918 CN 26 seg.), ma nessuna di queste proposte riuscì ad imporsi. Per contro, i Consigli legislativi, il 1° e il 2 ottobre 1918, autorizzarono il direttore dell'Ufficio federale dell'alimentazione a partecipare alle deliberazioni con voto consultivo come rappresentante del Consiglio federale (cfr. Salis-Burckhardt, Schweiz. Bundesrecht, p. 603 e 659).

A tal fine, l'odierno ordinamento prevede in primo luogo i dipartimenti (art. 103 Cost.) i quali, mercé l'estensione del principio dipartimentale, sono in parte divenuti unità operative autonome, segnatamente anche centri decisionali; in questo ordine d'idee essi non sono più organi ausiliari del collegio. Per quanto concerne gli affari che devono portare dinnanzi al collegio, i dipartimenti sono per lo più forze iniziatrici politicamente impegnate che difendono la propria causa e cercano di sospingere il collegio a decidere secondo le loro proposte. Soltanto in minima parte sono ancora uffici di consulenza veri e propri. Ma anche qui vi è un certo orientamento caratteristico: essi preparano e consigliano secondo le concezioni e l'intenzione politica insiti in genere nel dipartimento. Dal confronto dei diversi interessi dipartimentali, che appaiono per esempio nella cosiddetta procedura di corapporto e offrono al collegio aspetti e soluzioni diversi, vengono sempre alla luce risultati così ricchi che, per il collegio, è più facile prendere decisioni materialmente corrette. È possibile però che la discussione fra i dipartimenti interessati venga a mancare ovvero sia inadeguatamente condotta.

*Il collegio, oltre ai lavori preparatori e alla cooperazione dei dipartimenti, ha bisogno però di proprie istituzioni ausiliarie* che, per compiti e orientamenti, siano esclusivamente a sua disposizione. In parte si è già previsto un potenziamento siffatto; in parte il problema si porrà ancora in un lontano futuro. Il disegno di legge (art. 39 a 43) accoglie l'istituzione degli stati maggiori. La Cancelleria federale, dalla sua riorganizzazione, alcune segreterie generali dei dipartimenti e molte commissioni sono già da tempo immemorabile uffici di questo tipo. In questa misura, dunque, il disegno non introduce nulla di nuovo.

### *223.2 Situazione concorrenziale fra organi regolari e stati maggiori*

Come l'economia e l'esercito, anche l'amministrazione federale è poco protetta dall'antinomia tra organi di stato maggiore e organi regolari. Gli organi regolari, ossia quelli gerarchicamente organizzati, si sentono spesso in concorrenza con gli stati maggiori aggregati alle autorità direttive, i quali sono chiamati a prestare consulenza ed appoggio per la pianificazione e i controlli. Gli stati maggiori sono per contro inclini ad appropriarsi di funzioni direttive e rifuggono volentieri dalle semplici attività di sostegno. Non è sempre facile fare una rigida separazione giuridica: in primo luogo la differenza fra organi regolari e stati maggiori è fluttuante; in secondo luogo, quest'ultimi si manifestano all'esterno soltanto per incarico dell'organo direttivo; in terzo luogo, gli attriti sono in parte dovuti a fattori più personali che oggettivi. La situazione concorrenziale deve essere scardinata mercé una adeguata organizzazione circostanziata, una chiara direzione e un'attenta scelta dei collaboratori.

### 223.3 *Come impiegare gli organi ausiliari*

Con l'istituzione degli organi ausiliari, segnatamente degli stati maggiori, non si è fatto ancora gran che. Una pleora d'organi ausiliari sarebbe spesso un onere difficilmente sopportabile. È d'uopo dunque anche una certa moderazione. Il lavoro di stato maggiore non deve divenire fine a se stesso: esso è razionale soltanto nella misura in cui serve ai bisogni pratici degli organi regolari. Di regola, per incaricare e consultare sufficientemente stati maggiori e consultori è necessaria una certa esperienza. Se la legge sull'organizzazione dell'amministrazione prevede la creazione di istituzioni ausiliarie o offre la possibilità di farlo, si deve presupporre che tali istituzioni siano razionalmente impiegate. Il potenziamento degli organi di stato maggiore deve servire a sgravare il Consiglio federale e i capi di dipartimento.

### 223.4 *Inquadramento degli stati maggiori*

Le istituzioni ausiliarie non devono fluttuare nel libero spazio dell'organizzazione statale, altrimenti divengono o troppo potenti o inefficaci. Ciò vale anche per le istituzioni al servizio del collegio. Sottoporle completamente e direttamente al collegio avrebbe conseguenze di tal tipo; di fatto, esse non sarebbero stabilmente collocate in nessun luogo. Il disegno di legge prevede che gli stati maggiori devono essere aggregati o alla Cancelleria federale o al Dipartimento oggettualmente più affine (art. 41 e 42). Uno stato maggiore è pertanto sempre aggregato a un organo direttivo. Esso non è dunque un'istituzione indipendente ed in questa misura è naturalmente partecipe anche dell'organizzazione gerarchica. L'organo cui è aggregato ha la posizione di ufficio preposto e ha piena facoltà di dare istruzioni (eccetto per alcuni uffici di controllo e coordinamento come anche per certi stati maggiori nel campo dell'amministrazione della giustizia).

Dal canto suo, lo stato maggiore non decide in propria competenza, segnatamente non prende alcuna decisione efficace verso l'esterno. Nei rapporti con gli organi regolari non è abilitato a dar ordini, salvo che ne sia esplicitamente legittimato per norma giuridica o incarico dell'organo direttivo, per esempio in caso di istruzioni prettamente tecniche in nome di questo.

### 223.5 *Tipi di istituzioni ausiliarie per il collegio*

Lo stato maggiore è un'istituzione ausiliaria. Esso è impiegato preponderantemente nell'ambito della pianificazione, dell'organizzazione, della preparazione, del coordinamento e della vigilanza. Nelle odierne condizioni, il collegio governativo abbisogna soprattutto di istituzioni ausiliarie per i compiti seguenti:

- legislazione,
- amministrazione delle finanze,

- politica congiunturale e strutturale,
- difesa totale,
- pianificazione del territorio e protezione ecologica,
- trasporti, comunicazioni e politica energetica,
- organizzazione dell'amministrazione federale,
- attività collegiale,
- controllo delle finanze,
- questioni del personale.

Gli organi ausiliari possono essere istituiti in forme diverse: come commissioni peritali permanenti o ad hoc operanti all'esterno o all'interno dell'amministrazione; come singoli periti privati; come agenti ufficiali (delegati); come servizi ufficiali. Nel senso stretto del termine, lo stato maggiore comprende soltanto queste due ultime categorie di organi ausiliari, ossia i delegati, i servizi ufficiali e le commissioni proprie dell'amministrazione (sempre più spesso designati come uffici o organi di stato maggiore). Per le altre istituzioni ausiliarie non si è ancora coniata un'unica designazione, eccettuata quella di «consulenti». La Costituzione federale vigente lascia loro ampio spazio (cfr. art. 104 e 105 Cost.). Nei disposti esecutivi (art. 47 del disegno) sarà opportuno sanzionare esplicitamente l'indipendenza di fronte ad organizzazioni di interesse, per esempio associazioni, partiti, speciali gruppi d'interesse. Determinante è che speciali interessi ristretti non vengano furtivamente portati dinnanzi al Consiglio federale a titolo di chiarificazione e consulenza scientifica. Laddove però le istituzioni ausiliarie si fondassero su forze condizionate da interessi specifici si dovrebbe chiaramente esplicitarlo. Le nostre direttive del 3 luglio 1974 su l'istituzione, il sistema di lavoro e il controllo delle commissioni extraparlamentari<sup>1)</sup> sono state un primo passo in questa direzione (cfr. n. 213, 222, 223 e 233 di queste direttive).

### 223.6 Rinuncia a uno «stato maggiore politico generale»

Una proposta ripetutamente mossa ma contenutisticamente mai eseguita è quella di istituire, accanto alle esistenti istituzioni, una specie di «stato maggiore civile generale» («brain-trust», consulta economica dell'esecutivo, consulta governativa). Non occorre stupirsi della denominazione di quest'ufficio che non potrebbe invero avere le caratteristiche essenziali di uno stato maggiore ed evoca unicamente una vaga associazione.

Una forma più concreta potrebbe essere caratterizzata come segue: un capo di un piccolo gruppo di collaboratori altamente qualificati, provenienti da differenti campi e idonei a una cooperazione interdisciplinare, sarebbe costantemente a disposizione. Questo gruppo non potrebbe invero essere sufficientemente esteso per poter trattare autonomamente tutti i problemi; sa-

<sup>1)</sup> FF 1974 II 459

rebbe per così dire una truppa scelta incaricata di determinare i problemi e di definirli e potrebbe disporre in tutto il Paese di consulenti e periti che si impegnerebbero ad eseguire in priorità i compiti loro affidati, per esempio l'elaborazione, in gruppi di lavoro, di pareri orali o scritti o di basi di valutazione. L'attuazione di questa idea si imbatte però in parecchie difficoltà, probabilmente insormontabili, segnatamente:

- La posizione del capo di fronte al cancelliere della Confederazione, nella misura in cui questi non assuma lui stesso questo compito, e di fronte ai dipartimenti è difficilmente definibile, donde inevitabili conflitti di competenza.
- Non sarebbe facile assicurarsi la collaborazione di persone capaci.
- Sarebbe difficile impiegare efficacemente un tal servizio la cui attività consisterebbe essenzialmente nello studio di problemi.
- Supposto che funzioni efficacemente mercé la qualità delle persone designate e mercé un impiego razionale, quest'organo sarebbe oggetto di una sfiducia politica generale e della gelosia dell'amministrazione, donde il pericolo di paralisi a lungo termine. Per contro, se dovesse mancare delle qualità necessarie, sarebbe inutile.
- L'istituzione sarebbe costosa; il costo sarebbe giustificato soltanto se vi fossero sufficienti garanzie di successo.

Come la commissione peritale, riteniamo che questo *«stato maggiore civile generale»* non sia un'*astringente soluzione* e che, in ogni caso nelle odierne condizioni, gli effetti auspicati potrebbero essere conseguiti in modo organico e più semplice potenziando e consolidando gli stati maggiori esistenti.

## 224 Disciplinamento del potere organizzativo

### 224.1 Il problema e la soluzione odierna

#### 224.11 Competenza organizzativa

La nozione di organizzazione, come attività, implica non solo la *creazione (formazione)* e la *subordinazione di unità amministrative* ma anche l'*attribuzione di competenze (facoltà, competenza)* mercé le quali dette unità siano autorizzate ed abilitate ad agire. Orbene, sapere chi debba decidere l'organizzazione dell'amministrazione federale, inclusa la summenzionata ripartizione delle competenze, è un vecchio problema che praticamente sussiste dall'inizio dello Stato federale (cfr. l'allegato del rapporto peritale). Come discende inequivocabilmente dalla stessa Costituzione federale (cfr. art. 85 n. 1 Cost.) questo compito incombe in primo luogo al legislatore federale. Questi però non è incontestabilmente in grado di disciplinare da sé l'intera organizzazione, dalle decisioni fondamentali ai minimi particolari. Ed è quanto già prevede la stessa Costituzione federale la quale affida

parte dell'organizzazione alla competenza dell'Assemblea federale, senza possibilità di referendum (art. 85 n. 3: stipendi, inoltre «creazione di impieghi stabili»). Inoltre, la prassi organizzativa seguita fin dagli albori dello Stato federale si è imperniata su un'estesa delega delle attribuzioni: il Consiglio federale è stato incaricato in via legislativa — sempre con la possibilità di delegare le proprie competenze — di completare e perfezionare l'organizzazione amministrativa. Né il legislatore né l'Assemblea federale ne sono stati dunque gli unici artefici.

#### 224.12 Disciplina nel diritto in vigore

La legge federale del 26 marzo 1914 sull'organizzazione dell'amministrazione federale prevede un particolare ordinamento di delega:

La legge stessa enumera i dipartimenti e le divisioni e ne descrive i compiti (art. 29 a 35); di regola, non si tratta però di una vera delega di competenza nel senso giuridico del termine; questa descrizione è vincolante nel senso che il Consiglio federale non può ripartire altrimenti gli affari fra i dipartimenti. La legge stabilisce che il Consiglio federale attribuisce le competenze alle unità amministrative (art. 23), sempre con la riserva che queste attribuzioni non siano state conferite da leggi speciali. Tale ripartizione delle competenze è stata attuata per lo più nel cosiddetto *ordinamento di delega* (decreto del Consiglio federale del 17 novembre 1914 sulla competenza dei dipartimenti e degli uffici che ne dipendono a sbrigare da sé certi affari, con numerose modificazioni). Poiché questo ordinamento è completato da leggi e disposti parlamentari, dunque da disposizioni di rango superiore, e formalmente denota varie imperfezioni, oggi il quadro generale risulta insoddisfacente. *L'ordinamento delle competenze dell'amministrazione federale è pertanto alquanto disperso e poco chiaro*; vi sono anche lacune che potrebbero avere conseguenze spiacevoli in ragione della nuova legge sulla procedura amministrativa e dell'ampliata giurisdizione amministrativa.

Nella misura in cui la legge del 1914 ha attribuito compiti ai dipartimenti o alle divisioni, l'Assemblea federale può stabilire disposizioni derogatorie in virtù di un atto non soggetto a referendum: secondo l'articolo 27 capoverso 1 della legge vigente, la ripartizione degli affari fra i dipartimenti può essere modificata con decreto federale semplice o con «decreto dell'Assemblea federale». Il parlamento è dunque autorizzato a derogare di proprio moto alla legge; le decisioni parlamentari modificano la legge.

Tuttavia, anche il Consiglio federale è autorizzato a prescindere dalla legge e a modificarla materialmente: giusta l'articolo 27 capoverso 2 della legge vigente, esso può modificare di propria autorità la *ripartizione degli affari* ma soltanto *fra i servizi di un dipartimento*. Anche qui, il disciplinamento legale è dunque messo a disposizione di un possessore del diritto di rango subalterno.

Infine, la legge vigente prevede (art. 36) che *nuovi compiti* devono essere attribuiti dal Consiglio federale al dipartimento oggettualmente più affine. In questo caso, il Consiglio federale può dunque procedere alla ripartizione delle competenze. Esso deve soltanto informarne l'Assemblea federale (art. 36 del disegno).

Questo ordinamento delle competenze non è soltanto complicato e difficilmente comprensibile ma anche singolarmente affievolito. Certamente ha permesso al parlamento e al Consiglio federale di modificare la legge, garantendo così l'auspicata mobilità a livello procedurale; ma, simultaneamente, ha spalancato la porta a un'incessante e crescente incertezza del diritto; l'ordine d'importanza dei differenti disposti giuridici è rimasto in parte inosservato; il disciplinamento delle competenze è divenuto fatalmente confuso.

Un certo limite all'ordinamento delle competenze è stato portato dalla *legge federale del 12 marzo 1948 concernente il carattere obbligatorio della Collezione sistematica delle leggi e ordinanze dal 1848 al 1947 e la nuova serie della Raccolta delle leggi federali*. Nell'articolo 7 di questa legge si dispone che i servizi dei dipartimenti sono ancora competenti ad emanare disposizioni aventi carattere obbligatorio generale solamente se una legge o un decreto federale lo prevede esplicitamente. Si è così tolta al Consiglio federale la libertà di delegare attività legislative ai servizi dipartimentali e si è posto freno alla cosiddetta subdelega dei dipartimenti, i quali precedentemente deferivano di moto proprio alle proprie divisioni la competenza ad emanare norme di diritto; questa limitazione deve essere ora recepta (cfr. art. 64 cpv. 5 del disegno).

## 224.2 *Le idee forza del disciplinamento futuro*

### 224.21 Situazione iniziale

Il nuovo disciplinamento deve procedere da due fatti essenziali:

Vi è avantutto l'*obbligo* sostanzialmente implicito di *ripartire i compiti dell'esecutivo*. L'idea fondamentale dell'articolo 103 della Costituzione federale, secondo cui «gli affari del Consiglio federale» (ossia anche qui: del potere esecutivo) «sono ripartiti per dipartimenti» e «la legislazione federale può delegare ai dipartimenti o ai servizi che ne dipendono il disbrigo di determinati affari», è quanto mai attuale nella moderna amministrazione. La capacità operativa e funzionale del potere esecutivo può essere infatti mantenuta soltanto se i vertici (Consiglio federale come collegio, membri del Consiglio federale ma anche funzionari capi) sono sgravati da certi lavori e possono concentrarsi su quelle incombenze cui proprio essi devono indispensabilmente por mano. La «delega» di competenze dovrà dunque essere mantenuta.

Si tratta di affidare agli organi amministrativi di diversi rami dipartimentali incombenze adeguate alla loro struttura, alla loro capacità funzionale e al loro grado. Meglio sarebbe dunque parlare di una *ripartizione delle attribuzioni operative e decisionali sanzionata dalla legge*.

La ripartizione concerne da un lato le *competenze* nell'accezione più ristretta del termine, segnatamente le *facoltà di porre e applicare il diritto*. In secondo luogo si tratta anche della ripartizione di mere incombenze elaborazionali: l'operato dell'organo incaricato non termina con una decisione giuridicamente vincolante ma consiste nella trattazione tecnica di un compito; le decisioni eventualmente necessarie sono prese da altri organi.

L'altro fatto di cui si dovrà tener conto è già stato accennato: per motivi pratici, *il legislatore non può stabilire da sé l'intera organizzazione dell'amministrazione federale, compresa la ripartizione delle competenze*. Esso ne sarebbe oltremodo sovraccaricato: dovrebbe occuparsi di particolari non consoni al suo grado e implicanti, oltre al dispendio di tempo e di lavoro, anche speciali conoscenze tecnico-amministrative; soprattutto però dovrebbe costantemente rivedere le proprie disposizioni poiché la *mobilità organizzativa dell'amministrazione moderna è indispensabile e urgente imperativo*.

#### 224.22 Determinatezza del disciplinamento legale

Da quanto precede risulta che il disciplinamento futuro dovrà soddisfare alla seguente esigenza: *che le decisioni fondamentali più importanti devono essere prese dalla legge stessa*. Quanto disciplinato dalla legge deve poter essere modificato soltanto e nuovamente da una legge. Una gestione amministrativa razionale presuppone la *possibilità di adeguare rapidamente la struttura organizzativa e i metodi di lavoro*. Nell'interesse della flessibilità, la legge dovrebbe disciplinare soltanto i più importanti principi organizzativi. Per agevolare la visione d'insieme, si dovrebbero poi riunire le disposizioni organizzative in un unico atto abbracciante l'intera amministrazione federale.

Che l'amministrazione federale si articoli in dipartimenti ed uffici, in parte in gruppi collettori e, a partire dagli uffici, in unità amministrative ancora più piccole, è già esplicitato dall'articolo 48 del disegno. Sapere fino a qual punto la legge debba stabilire i particolari è un problema d'opportunità.

#### 224.3 Possibilità di soluzione per la strutturazione del potere organizzativo

##### 224.31 Tre varianti di strutturazione

Per il disciplinamento futuro del potere organizzativo vi sono a disposizione tre varianti:

— La nuova legge sull'organizzazione dell'amministrazione enumera sol-

tanto i dipartimenti; l'istituzione di uffici e la loro assegnazione ai dipartimenti è lasciata al Consiglio federale.

- La nuova legge enumera non solo i dipartimenti ma anche tutti gli uffici e ne disciplina la subordinazione ai dipartimenti.
- La nuova legge elenca separatamente i dipartimenti e gli uffici; l'attribuzione degli uffici ai dipartimenti (subordinazione) è lasciata al Consiglio federale.

### 224.32 Quèstioni giuridiche preliminari

Prima di valutare le singole varianti si deve esaminare se alla luce dell'articolo 85 capoversi 1 e 3 della Costituzione federale, in combinazione con l'articolo 5 capoversi 2 e 7 della legge sui rapporti fra i Consigli, sia affatto ammissibile una delega di attribuzioni organizzative dall'Assemblea federale al Consiglio federale. Si pone così il problema dell'*ammissibilità della delega legislativa*, ossia del diritto del legislatore di trasmettere a un altro organo statale la competenza a legiferare e di autorizzarlo in sua vece ad emanare norme di diritto mediante ordinanza.

Nella dottrina svizzera non vi è unanimità circa l'ammissibilità della delega legislativa. Questa è considerata per principio ammissibile soprattutto da Fritz Fleiner (*Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, pag. 413 e segg.), Burckhardt (*Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung*, 1931, pag. 666) e Ruck (*Schweizerisches Verwaltungsrecht*, vol. 1, 1951, pag. 86 segg.), i quali bensì ammettono la delega di attribuzioni legislative ma soltanto in limiti ristretti e determinati. Per contro, la delega legislativa è ritenuta fundamentalmente inammissibile da Giacometti (*Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, 1960, pag. 158 segg.) il quale riconosce per principio un'attività normativa dell'esecutivo soltanto nei limiti delle ordinanze d'esecuzione.

La giurisprudenza del Tribunale federale si muove da tempo immemorabile sul terreno della dottrina dominante e ammette la delega legislativa, sempre che non vietata da una disposizione costituzionale, se non in genere comunque per determinate materie (DCF 88 I 33, 92 I 45, 96 I 712).

Come già osservato da Burckhardt, non si può determinare generalmente fin dove si sospinga la competenza delegatoria e quali soprattutto ne siano i limiti; secondo lui, la soluzione legislativa di «importanti problemi» deve essere riservata all'Assemblea federale. Ciò che dev'essere disciplinato per legge deve essere dunque individuato mediante un criterio di natura generale; l'ammissibilità della delega di competenze legislative è ampiamente un problema di misura.

La dottrina più recente (Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, pag. 550; Imboden, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, 1968, vol. 1, pag. 102; Grisel, *Droit administratif suisse*, 1970, pag. 84; Th. Fleiner,

Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 1972, pag. 23) si attengono a limitazioni del tipo di quelle definite nell'articolo 80 capoverso 1 della Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania. Ivi si dichiara ammissibile la delega legislativa ma si stabilisce che contenuto, scopo e estensione dell'autorizzazione devono essere determinati nella legge.

L'articolo 85 (n. 1 e 3) della Costituzione federale *non esclude la delega di competenze legislative* nel campo delle autorità federali e delle funzioni pubbliche. Pertanto, il legislatore, se delega nella legge una parte della propria competenza organizzativa al Consiglio federale, come nell'articolo 27 della vigente legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale, rimane affatto nei limiti costituzionali e legali; il fondamento costituzionale per una norma di delega è dunque presente anche nella nuova legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale (art. 64 del disegno).

### 224.33 Valutazione delle singole varianti

La *prima variante* per gli articoli 62 e 64 è quella di *restringersi ad enumerare i dipartimenti nella legge* e lasciare al Consiglio federale l'istituzione degli uffici e la loro assegnazione. Conseguentemente, si dovrebbe rinunciare a menzionare nella legge i gruppi e gli uffici, delegando al Consiglio federale la competenza ad istituire gruppi e uffici, compresa l'assegnazione ai singoli dipartimenti. *L'intera organizzazione dipartimentale sarebbe dunque lasciata al Consiglio federale.* Questa soluzione avrebbe l'intrinseco vantaggio d'essere elastica; si può procedere più rapidamente a una modificazione mediante decreto del Consiglio federale che mediante procedura legislativa. In casi controversi, il Consiglio federale potrebbe pertanto procedere a ripartizioni provvisorie, raccogliere esperienze e di poi stabilire definitivamente la struttura dell'amministrazione. Anche dall'aspetto della responsabilità, questa soluzione si dimostra logica e coerente: il Consiglio federale ha la responsabilità di tutto quanto avviene nel suo ambito. Per assumere questa responsabilità, esso dovrebbe poter strutturare il proprio apparato nel modo da lui ritenuto opportuno.

Occorre nondimeno osservare che la concisione di una legge fondamentale sull'organizzazione sarebbe in tal modo spinta all'estremo e, segnatamente dall'aspetto del diritto di delega, apparirebbe problematica assai.

La *seconda variante* persegue un *disciplinamento globale* a livello di legge: l'articolazione dei dipartimenti in gruppi ed uffici è indicata nella legge stessa. Per le modificazioni si dovrà procedere in via legislativa; la problematica della delega legislativa qui non si pone affatto. Al Consiglio federale potrebbe essere affidata l'organizzazione circostanziata, segnatamente l'articolazione degli uffici in divisioni e sezioni, nonché la ripartizione dei compiti.

Questa variante è sostenuta dalla commissione peritale (cfr. rapporto pag. 41 e 72) la cui maggioranza ritiene auspicabile un disciplinamento legale sino al livello degli uffici. Per garantire una certa mobilità, si potrebbe prevedere di procedere alla costituzione di uffici e alla loro attribuzione ai dipartimenti mediante *decreto federale* d'obbligatorietà generale giusta l'articolo 7 della legge sui rapporti fra i Consigli (escludendo il referendum).

Al disciplinamento generale dell'organizzazione nella legge si oppone avantutto *l'imperativo dell'elasticità: la soluzione di questioni organizzative in via legislativa contrasta ampiamente con un rapido adeguamento dell'organizzazione amministrativa*; essa ha già fatto sì che, per tener conto dell'autonomia del potere organizzativo, nella legge vigente si è dovuto far capo a prolisse norme di delega e prevedere nell'articolo 27 capoverso 2 la competenza del Consiglio federale a modificare la ripartizione degli affari tra i servizi dipartimentali come anche, nell'articolo 36, quella di attribuire ai dipartimenti nuovi servizi e nuovi affari.

Lo sforzo del diritto vigente di ancorare nella legge medesima minute prescrizioni organizzative (p. es. la definizione dei compiti) è invero dovuto all'intenzione di mantenere sotto controllo l'intero apparato amministrativo. Ne è risultato che le norme di cui si tratta sono state rapidamente superate dall'evoluzione delle cose e sono pertanto tosto divenute obsolete.

L'idea del *decreto federale* è infirmata dal fatto che un decreto di questo tipo consentirebbe unicamente di guadagnare il tempo altrimenti necessario per il referendum, dacché la via legislativa passa anche qui per l'Assemblea federale. Di per sé, il decreto federale avrebbe inoltre poca sostanza. Una soluzione intermedia avrebbe poi lo svantaggio che già contraddistingue l'odierna — insoddisfacente — situazione giuridica: disciplinamenti materialmente connessi devono essere cercati in due o più disposti di diverso rango giuridico.

Il Consiglio federale dà preferenza alla *terza variante: enumerazione separata dei dipartimenti e degli uffici nella legge, attribuzione degli uffici ai dipartimenti da parte del Consiglio federale*. Rispetto alle altre due, questa variante costituisce una *soluzione mediana*<sup>1)</sup>; non lascia — come la prima variante — quasi tutte le decisioni importanti al Consiglio federale né concentra — come la seconda — le principali competenze organizzative nelle mani del solo legislatore. *Nel disegno di legge* sono accolte soltanto *le disposizioni di importanza fondamentale e duratura*. L'enumerazione degli uffici nella legge (art. 62 del disegno) significa giuridicamente che nuovi *uffici federali possono essere istituiti soltanto mediante modificazione o completamento della legge*; l'attribuzione degli uffici ai dipartimenti (art. 64 cpv. 1) è per contro affidata al Consiglio federale.

<sup>1)</sup> Essa si spinge meno lontano delle attribuzioni spettanti ai governi esteri e alla maggior parte degli esecutivi cantonali

La più importante decisione fondamentale, segnatamente la creazione degli uffici, rimane come sinora riservata all'Assemblea federale. Dall'aspetto della delega legislativa, questa soluzione può essere difesa con buoni motivi; infatti, il contenuto sostanziale dei disciplinamenti che deve emanare il Consiglio federale è definito dal legislatore e l'ambito delle disposizioni di rango inferiore (ordinanza del Consiglio federale sull'attribuzione degli uffici ai dipartimenti) è chiaramente tracciato. Gli elementi per la strutturazione dell'amministrazione federale — gli uffici — sono conseguentemente messi a disposizione dell'amministrazione federale; spetterà poi al Consiglio federale riunire gli elementi in unità tecnicamente più o meno chiuse, dirigibili e equilibrate.

Il vantaggio di questa variante è soprattutto una maggior *mobilità*; il Consiglio federale riceve in sufficiente misura competenza e responsabilità per l'acconcia, adattabile e razionale organizzazione dell'esecutivo. Con rigide delimitazioni legislative, come nell'odierno diritto in materia di organizzazione, non si sarebbe in grado di tener il passo con l'odierno e dinamico sviluppo delle cose. L'amministrazione federale è incaricata costantemente di nuovi compiti, i compiti precedenti si estendono e i baricentri dei singoli compiti si spostano.

Settori che da anni non erano affatto al centro del pubblico interesse ottengono improvvisamente importanza prioritaria (p. es. economia energetica, difesa nazionale economica); si aprono nuove connessioni interdipartimentali; altri campi passano nuovamente in secondo piano, donde la necessità, nei limiti di nuove problematiche o di nuovi punti nodali, di ristrutturare, ridenominare ed in parte riunire o separare uffici di uno o più dipartimenti. Quanto all'organizzazione degli uffici, si dovrà badare maggiormente alla salvaguardia delle connessioni oggettive, all'agevolazione dei lavori e a una ripartizione quanto possibile equivalente dell'onere lavorativo fra i capi dei dipartimenti.

Anche in futuro, l'evoluzione dei fattori esterni che influiscono sul diritto organizzativo dell'amministrazione federale — politica, economia, scienza, impegni internazionali — non dovrebbe essere meno dinamica di quella finora esplicitasi. Ciò significa che anche nei prossimi decenni saranno inevitabili adeguamenti in periodi di tempo relativamente brevi. Se il nostro Paese deve far fronte a queste esigenze a livello procedurale e organizzativo, il *diritto federale in materia d'organizzazione esige mobilità ed elasticità maggiori*. Questa esigenza può però essere soddisfatta soltanto se la *competenza rispettiva sarà affidata in maggior misura al Consiglio federale*.

Affinché il controllo del potere organizzativo non venga sottratto all'Assemblea federale, si dovrà badare all'eventuale potenziamento del diritto di vigilanza, sempre che questo non si rilevi già sufficiente <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Diritto budgetario (assegnazione del personale), vigilanza finanziaria (stipendi) e controllo dell'organizzazione (centrale per i problemi d'organizzazione dell'amministrazione federale) sono gli strumenti più importanti di questa vigilanza.

#### 224.4 Competenza per l'organizzazione circostanziata

La determinatezza del futuro disciplinamento legale corrisponde all'esigenza di istituire, per l'organizzazione circostanziata, un'univoca e semplice competenza normativa. La molteplicità dipositori del diritto che partecipano a questo compito e che per questa pluralità sono fonte di ambiguità, deve essere lasciata cadere in favore di un'autorità normativa quanto possibile unitaria. Si è già spiegato che questa non può essere il legislatore. È nella logica delle cose e, fondamentalmente, anche conforme alle concezioni dell'ordinamento odierno che il *Consiglio federale determini nelle linee essenziali l'organizzazione circostanziata*. Per recepire e rendere più chiari gli articoli 23, 27 e 36 della legge vigente, il Consiglio federale dev'essere incaricato di determinare *l'organizzazione dei dipartimenti, dei gruppi e, nelle linee fondamentali, degli uffici*, di ripartire i compiti e le competenze nel potere esecutivo e, in quanto ancora necessario in complemento alla legge sulla procedura amministrativa, disciplinare la procedura (cfr. art. 64 del disegno).

Contro questa delimitazione delle competenze organizzative tra Consiglio federale e capi di dipartimento si potrebbe obiettare che un procedimento di tal tipo sarebbe troppo centralizzatore e attribuirebbe al Consiglio federale come collegio troppi oneri organizzativi; il principio della delega richiede un trasferimento del nucleo delle attribuzioni organizzative ai capi di dipartimento e ai direttori degli uffici. È tuttavia importante, per la funzionalità e la legittimazione dell'amministrazione, che l'intera amministrazione federale sia *per principio strutturata*, compiti compresi, *da un organo centrale assumente la responsabilità politica*. Quest'organo è il Consiglio federale. Conseguentemente, spetta al Consiglio federale stabilire l'organizzazione dei dipartimenti e dei gruppi, nonché la struttura sommaria degli uffici (cioè la costituzione di divisioni principali e di divisioni; art. 64 cpv. 2 del disegno). L'articolo 65 del disegno mostra chiaramente che il Consiglio federale non deve organizzare tutto da sé: il capo di dipartimento è infatti incaricato della vera e propria organizzazione circostanziata e pertanto del perfezionamento dell'organizzazione.

#### 224.5 Criteri per l'attribuzione delle competenze

Un compito dev'essere assunto dall'organo che, per struttura, capacità lavorativa e posizione nell'apparato amministrativo e statale, appare il più idoneo. Le competenze devono essere ripartite in base a questo criterio. Ci si dovrà attenere all'*importanza dell'operato* di cui si tratta, segnatamente alla portata degli atti statuali procedenti da questo (atti normativi, atti amministrativi, provvedimenti della funzione governativa). A dire il vero, portata e importanza possono essere valutate da diverse angolature. Ci si può per esempio fondare sul numero delle persone interessate o — per converso — sulle conseguenze di un atto per l'individuo direttamente interessato. Si può

però anche scegliere il criterio del pubblico interesse ovvero fondarsi sulla portata finanziaria o sulle ripercussioni politiche.

*Competenze materiali e formali devono quanto possibile concordare.* Chi decide effettivamente deve essere riconoscibile anche all'esterno e assumere la responsabilità delle proprie decisioni. Spesso, questo principio direttivo è invero attuabile soltanto approssimativamente poiché l'ordinamento generale costituzionale tende pur sempre a lasciare il maggior numero di decisioni possibile ai vertici dell'amministrazione e poiché le possibilità di controllo parlamentare sono strutturate in modo di far cadere la responsabilità politica sul Consiglio federale.

Tendenzialmente, l'attribuzione delle competenze deve inoltre evitare un *eccessivo frazionamento del potere decisionale*. Vi sono qui antinomie con i criteri summenzionati i quali implicano già in sé intenzioni contraddittorie; siffatte contraddizioni sono tuttavia inerenti all'ambito normale dei principi strutturali delle istituzioni statuali le quali, concretamente, devono essere ordinate in base a considerazioni di diversa natura.

In questa stessa struttura antinomica si inserisce anche la norma secondo cui la ripartizione non dev'essere a tal punto differenziata da rendere vani i *controlli* inerenti al diritto di vigilanza e alla giurisdizione amministrativa.

Una notevole e invalsa peculiarità della Svizzera è che il cittadino rivendica tacitamente che gli *atti ufficiali* che lo concernono *non siano emanati da uffici amministrativi di rango assolutamente subalterno*. In particolare, il cittadino desidererebbe ricevere gli atti amministrativi che lo concernono soltanto dagli organi che, di fronte a lui, ne assumono la responsabilità diretta (mercé l'elezione popolare) o indiretta (rappresentanti).

#### 224.6 *Pubblicità dell'ordinamento circostanziato delle competenze*

Le disposizioni sull'organizzazione circostanziata devono non solo corrispondere sempre all'effettivo ordinamento delle competenze — come in molti casi oggi non è il caso —, ma anche essere facilmente accessibili. Se si deve lottare contro la mancanza di chiarezza, si deve anche evitare l'inconveniente che le disposizioni di cui si tratta non siano rese di pubblico dominio, nonostante l'obbligo di pubblicazione esistente (combinato disposto dell'art. 4 lett. f della legge sul carattere obbligatorio generale della Collezione sistematica e dell'art. 5 cpv. 2 della legge sui rapporti fra i Consigli). L'esigenza della pubblicazione è fortemente aumentata con la nuova legislazione sulla procedura amministrativa e sulla giurisdizione amministrativa del 1968. Il disegno di legge ne tiene conto (art. 64 cpv. 6 e 65 cpv. 1).

## 225 Controlli sull'amministrazione

*L'esteso istituto della «delega»*, ossia la ripartizione decentralizzata delle competenze, posta soprattutto nelle mani del Consiglio federale, richiede *un consolidamento e un ampliamento dei controlli sull'amministrazione*. In tal modo si garantirà in primo luogo la relativa unità dell'amministrazione federale: gli organi assai ramificati che esercitano la competenza saranno obbligati a perseguire scopi comuni e ad applicare uniformemente il diritto. In secondo luogo si attueranno i principi direttivi dell'organizzazione e del comportamento (legalità, efficienza, razionalità) soprattutto in favore del cittadino e degli altri poteri. In tutti questi procedimenti — e questo è il terzo momento — si attua l'ordinamento delle responsabilità caratteristico dello Stato di diritto.

Normativamente, sull'amministrazione si esercita una fitta rete di controlli. Il Consiglio federale deve esercitare la sorveglianza diretta (art. 102 n. 15 Cost.), l'Assemblea federale ha il diritto d'alta sorveglianza (art. 85 n. 11 Cost.) ed infine il controllo giuridico si attua per mezzo del giudice amministrativo (art. 114<sup>bis</sup> Cost.). Inoltre, l'opinione pubblica, la stampa e i mezzi di comunicazione di massa esercitano in diversi modi altre attività di controllo. Affatto decisivi sono i controlli all'interno dell'amministrazione mercé i quali l'amministrazione vigila su se stessa e si contiene da sé: il controllo mediante decisione su ricorso amministrativo è completato dai controlli finanziari, di gestione e sul personale.

Come risulta da quanto precede, già oggi vi sono svariate possibilità di controllo nell'amministrazione federale. Gli istituti del ricorso all'autorità di vigilanza, del ricorso amministrativo, del ricorso di diritto amministrativo, del controllo delle finanze e dell'ampliato controllo amministrativo esercitato dal parlamento sottopongono i funzionari a una vigilanza permanente ed intensa che oggi — in ogni caso per i capi funzionari — li obbliga a dedicare parte considerevole del loro tempo di lavoro alla redazione di rapporti e rendiconti. Viste le possibilità d'intervento del cittadino, del parlamento e delle autorità gerarchicamente preposte, la vigilanza sugli atti efficaci verso l'esterno (i cosiddetti atti esterni) può essere pertanto considerata sufficiente.

Altra cosa per i cosiddetti atti interni all'amministrazione (atti interni), segnatamente per le istruzioni e gli incarichi dati all'amministrazione in forma di circolari del Consiglio federale o di altre autorità preposte. A volte, l'osservanza di queste istruzioni e di questi mandati è purtroppo relegata in secondo piano. Si ritiene spesso che le conseguenze dell'inosservanza debbano essere sopportate dalle divisioni e dai servizi responsabili in forma di lavoro supplementare o, se del caso, di perdita di tempo.

Si deve qui introdurre un controllo più coerente e non solo al livello supremo (Consiglio federale). Di particolare importanza è un corrispondente potenziamento dell'apparato di controllo a livello dipartimentale, se-

gnatamente quando alle segreterie generali si dovranno attribuire non solo compiti ma anche competenze proporzionalmente maggiori. Le segreterie generali dovrebbero esplicare questa vigilanza sotto un duplice aspetto: da un lato controllando l'esecuzione di tutti i compiti affidati al dipartimento e ai suoi uffici dal Consiglio federale, dall'altro riesaminando tutte le proposte elaborate dagli uffici e presentate dal dipartimento al Consiglio federale, dall'aspetto delle direttive generali per la procedura, dell'esecuzione tecnica, della pubblicazione nella Raccolta ufficiale o nel Foglio federale, della pubblica informazione ecc. Altri controlli possibili sono quelli eseguiti giusta le istruzioni del capo di dipartimento, per esempio nei campi giuridico o finanziario.

Come e in qual misura la centrale per i problemi d'organizzazione dell'amministrazione federale (secondo il disegno: ufficio federale dell'organizzazione) potrà essere incaricata di questi compiti di controllo, lo si dovrà esaminare nei particolari in occasione dell'annunciata modificazione della pertinente legge federale.

Anche la Cancelleria federale coopera a questo controllo degli atti interni. La sua attività dovrebbe però restringersi essenzialmente a sommari controlli a posteriori o a sondaggi, poiché altrimenti il suo apparato dovrebbe essere oltremodo potenziato e soprattutto poiché un controllo a questo solo livello non sarebbe razionale. Il nuovo ordinamento dell'organizzazione dovrà rivolgere piena attenzione a questi controlli interni.

Laddove vi sono parecchi organi di controllo e, secondo le circostanze, il controllo concerne gli stessi atti amministrativi, è necessaria una coordinazione affinché non si giunga a frequenti doppioni o lacune. Il primo presupposto è la concordanza con le competenze parlamentari di controllo da un lato e la misura delle possibilità di controllo giudiziario dall'altro. Nel contempo si deve tener conto anche della pertinente legislazione in materia di responsabilità.

Una delimitazione delle sfere d'azione, nel senso che il Parlamento controlla determinati campi dell'amministrazione e il Consiglio federale limita i suoi controlli alle altre materie, può essere giusta in teoria ma non potrebbe imporsi nella prassi. Il Consiglio federale, responsabile dell'intera amministrazione, deve riservarsi in ogni tempo la facoltà di controllare qualsiasi settore. È pertanto meglio provvedere affinché i resoconti sui controlli a destinazione del Consiglio federale siano anche messi a disposizione del Parlamento, se questo decida di fare controlli nello stesso campo e viceversa. Nel campo finanziario, questo problema è risolto nel senso che il controllo delle finanze lavora simultaneamente per ambedue gli organi di vigilanza. Meno chiara sarebbe la funzione della centrale per le questioni d'organizzazione dell'amministrazione federale se essa dovesse essere maggiormente impiegata per procurare documenti alla commissione della gestione. Un'informazione reciproca e quanto possibile completa si impone anche in tutti i

campi in cui s'esplica il controllo amministrativo giusta le nuove disposizioni della legge sui rapporti fra i Consigli (art. 47 lett. d).

La nuova legge può dare mandati per molteplici procedimenti di controllo (cfr. art. 3, 4, 22, 37, 39, 49 e 53 del disegno), mentre i particolari dovranno essere nuovamente disciplinati dal Consiglio federale. In un modo o nell'altro sarà inevitabile un potenziamento del controllo sistematico all'interno dell'amministrazione. I controlli non sono in genere ben visti né facilmente attuabili e arrischiano più di ogni altra attività d'essere deformati. Essi diventano tosto superficiali o inconcludenti, ovvero troppo densi e cavillosi. Un controllo giustamente esercitato dovrebbe servire d'aiuto, di stimolo e d'incoraggiamento agli enti controllati. Un'organizzazione di questo tipo offrirebbe al governo e alle direzioni dipartimentali migliori strumenti di controllo. Segnatamente il miglioramento dei controlli all'interno dell'amministrazione è il complemento indispensabile di una ripartizione delle competenze necessariamente ramificata.

## 226 Formazione di gruppi

### 226.1 Definizione

Laddove il numero degli uffici di un dipartimento diviene troppo grande per una direzione diretta da parte del capo di dipartimento, si dovrebbe inserire un nuovo grado tra i capi di dipartimento e gli uffici: *i gruppi* (o *aggruppamenti*). La locuzione «capo di gruppo» designa un *ufficio regolare* direttamente subordinato a un capo di dipartimento, nel contempo autorità preposta a parecchi uffici federali. Si può discutere su questa denominazione; essa è d'altronde di secondaria importanza. Essenziale è la sostanza. L'istituzione dei gruppi è stata introdotta nel 1967 nel Dipartimento militare; visto che la creazione di tre gruppi in questo grande dipartimento (aggruppamento dello stato maggiore generale, aggruppamento dell'istruzione, aggruppamento dell'armamento) si è rivelata generalmente efficace, la commissione peritale ha raccomandato la formazione di gruppi in altri dipartimenti della Confederazione <sup>1)</sup>.

*Il gruppo riunisce alcuni uffici sotto un capo di gruppo il quale da parte sua è subordinato al capo di dipartimento.*

Questa soluzione si differenzia da quella dei segretari di Stato funzionari nei seguenti aspetti:

- non è l'intero dipartimento che è riunito in un unico nuovo grado intermedio tra il capo di dipartimento e gli uffici;
- il dipartimento non dev'essere suddiviso completamente in gruppi daché accanto agli uffici raggruppati possono esservi anche uffici direttamente subordinati al capo di dipartimento;

<sup>1)</sup> Cfr. n. 227.8

- è tutelata la flessibilità organizzativa; per ogni dipartimento può essere stabilito ai livelli supremi un disciplinamento ad esso adeguato;
- non si produce alcuna enflatura nei gradi intermedi e la riforma sfocia in una schematica estensione dell'organizzazione direttiva e dei posti di capo.

### 226.2 *Senso e scopo della formazione di gruppi*

L'*idea centrale* sottesa alla formazione dei gruppi è lo *sgravio dei capi di dipartimento* per consentire una maggior *concentrazione sui compiti governativi prioritari*. La formazione di gruppi è stata considerata dalla commissione una soluzione più realistica e meglio attuabile delle seguenti:

- segretari di Stato funzionari,
- aumento del numero dei dipartimenti e
- mantenimento delle condizioni odierne.

La commissione si è resa conto che accanto ai vantaggi vi sarebbero anche certi svantaggi di natura personale e materiale. Si deve dunque determinare se i diversi svantaggi rendano vano il grande vantaggio di sgravare i consiglieri federali nell'ambito dell'odierno sistema governativo.

Il gruppo deve sgravare il capo di dipartimento. *Le sue competenze sono dunque essenzialmente diramazioni di competenze dei capi di dipartimento* e non per esempio ammassi di attribuzioni sottratte agli uffici. Negli sforzi di riforma non sta segnatamente in primo piano il trasferimento di attribuzioni del collegio ai singoli capi di dipartimento bensì il *trasferimento ai gruppi e agli uffici di attribuzioni spettanti ai capi di dipartimento*. In altri termini: gli uffici rimangono uffici, indipendentemente dal fatto che siano riuniti in gruppi o subordinati direttamente al capo di dipartimento.

### 226.3 *Compiti, competenze e responsabilità del capo di gruppo*

Fondamentalmente, si dovrebbero costituire gruppi soltanto laddove:

- vi è un compito comune di primaria importanza per parecchie divisioni,
- vi è una connessione organizzativa, tecnica, giuridica o materiale tra diverse divisioni,
- si palesano grandi esigenze di coordinamento.

Come per la formazione di divisioni o dipartimenti, l'esigenza dell'*omogeneità* (stretta connessione oggettuale degli uffici riuniti nel gruppo) è di relativa importanza anche per la formazione dei gruppi. Il Consiglio federale intende creare organismi quanto possibile omogenei. Una completa omogeneità a livello dipartimentale non è possibile, non può affatto essere ottenuta a livello di gruppo né può essere tantomeno conseguita per tutti gli uffici. Se, per incidenza, si ritenesse che un gruppo presso cui manchi una stretta connessione fra gli uffici non possa essere diretto, ciò significherebbe

che anche presso un dipartimento, composto eterogeneamente, una direzione sarebbe impossibile.

Questa concezione non tiene inoltre conto del fatto che, proprio nei casi in cui la direzione è aggravata dalla molteplicità dei compiti di diverse divisioni, questa difficoltà sarebbe gran parte tolta al capo di dipartimento e affidata al capo di gruppo, donde lo sgravio del primo. La coordinazione tra le divisioni raggruppate spetta al capo del gruppo.

Lo sgravio dei capi di dipartimento e la maggior possibilità di far valere punti di vista di rango superiore (intensificazione dell'influsso dall'alto) ci sembrano essenziali argomenti per la formazione dei gruppi.

#### *226.4 Integrazione dei capi di gruppo nella struttura dipartimentale*

Il rapporto peritale si fonda sull'idea che il capo di gruppo come organo regolare deve assumere una posizione intermedia tra quella di capo di dipartimento e di capo di divisione. È inevitabile che alcuni contatti diretti tra il capo di dipartimento e i capi di divisione se ne troveranno allentati.

A nostro parere, anche il contatto diretto con l'autorità politica suprema è di estrema importanza. In uno stile dirigenziale cooperativo è chiaro che il capo di dipartimento, per formare la propria opinione, si rivolge anche al capo di divisione responsabile in materia e ai diversi collaboratori competenti. In ogni organizzazione è in ultima analisi il collaboratore specializzato che è informato nella misura più estesa su un affare determinato. *Tutti* i suoi superiori sono costretti a fare appello alla sua informazione. Fin dove essi siano effettivamente orientati sui singoli affari dipende dal sistema d'informazione adottato, nonché dalla loro iniziativa e dal loro stile dirigenziale. Per altro, l'arte della direzione consiste nell'essere informato sui punti essenziali e non su quelli particolari. La «soluzione dei gruppi» non è dunque qui un problema fondamentalmente nuovo.

Anche in caso di periodiche conferenze progettistiche, sedute di gruppi di lavoro e rapporti vi è la possibilità di contatti personali.

Inoltre, anche in caso di diretta subordinazione al capo di gruppo, i capi di divisione possono fruire di competenze decisionali esclusive per mezzo della delega. Non vi è dunque motivo di parlare di un troncamento dei rapporti fra direzione dipartimentale e capi di divisione subordinati a un capo di gruppo. Circa la problematica e l'osservanza della via gerarchica, si dovranno sviluppare mobili norme particolari.

Si deve per altro precisare che i capi di gruppo non devono essere di regola meglio classificati dei capi di divisione quanto a titolo e remunerazione. Secondo la nostra proposta (art. 67 del disegno) i titoli sono i medesimi. Gli stipendi e pertanto l'appartenenza alle diverse classi di stipendio

saranno determinati dai compiti e dalla responsabilità. Il capo di un'importante divisione direttamente subordinata deve essere dunque inserito nella categoria fuori classe a un livello più alto di quello di un capo di gruppo con minori responsabilità.

#### 226.5 *Struttura organizzativa dell'ufficio di capo di gruppo*

Già al momento dell'introduzione dei gruppi nel Dipartimento militare si era precisato che un capo di gruppo doveva avere a disposizione, per poter adempiere i suoi compiti, un proprio stato maggiore. Contro la soluzione dei gruppi si fa valere ch'essa condurrebbe a un aumento cospicuo del personale. Si può però controbattere che la creazione di un piano direttivo addizionale presuppone sempre l'istituzione di nuovi organi ausiliari di direzione (cfr. l'art. 48 cpv. 3 del disegno), anche se con la dovuta moderazione. Anche qualsiasi altra soluzione per sgravare i livelli direttivi implicherebbe d'altronde, come già esposto nel numero 221.54, un aumento di personale.

#### 226.6 *Riassunto*

Vantaggi e svantaggi di una soluzione organizzativa possono essere correttamente valutati soltanto se

- vi sia volontà di riforma,
- si tenga conto delle connessioni globali e
- si soppesino le possibili soluzioni alternative con i loro rispettivi vantaggi e svantaggi.

Lo scopo principale di qualsiasi riforma è di dominare con successo i compiti esecutivi inusitatamente estesi e costantemente in espansione (governo e amministrazione) mediante un'organizzazione moderna e funzioni razionali. Il principio faro è qui lo *sgravio di tutti gli organi direttivi*, segnatamente del collegio governativo e dei capi di dipartimento, da affari di secondo e di terzo rango e la concentrazione sulle incombenze primordiali. Il sistema collegiale può essere mantenuto soltanto se quantitativamente smantellato e qualitativamente migliorato.

*L'ordinamento dipartimentale dipende dal numero dei consiglieri federali e viceversa.* Se si giunge alla formazione di undici dipartimenti e pertanto all'introduzione di una presidenza esclusiva della Confederazione, il numero delle divisioni subordinate a un capo di dipartimento diventa relativamente piccolo in poco tempo. Se ci si attiene per contro a sette consiglieri federali — con nove la situazione sarebbe analoga — si deve passare all'istituzione dei segretari di Stato funzionari, cui è affidata la gestione ordinaria e generale dell'amministrazione, ovvero procedere alla formazione di gruppi, analogamente a quanto già esiste presso il Dipartimento militare.

Vantaggi e svantaggi dell'istituzione dei segretari di Stato sono già stati esaurientemente commentati (cfr. n. 222): soppressione della duplice fun-

zione di direttori dipartimentali e di membri del collegio, perdita del contatto con l'amministrazione, insorgere di posizioni concorrenziali. Recenti esempi esteri lo confermano univocamente.

La soluzione dei gruppi, a nostro modo di vedere, è quella che meglio s'addice, nelle condizioni svizzere odierne, ad attenuare l'onere sproporzionato che oggi assilla parecchi capi di importanti dipartimenti. Ogni membro del Consiglio federale potrebbe tener in mano l'effettiva direzione dipartimentale — contrariamente a quanto accadrebbe con la soluzione dei segretari di Stato — e simultaneamente adempiere le sue incombenze collegiali.

## **227 Possibilità di una ristrutturazione dell'amministrazione federale**

### *227.1 Osservazione preliminare*

Come già accennammo al n. 224.33, il diritto sull'organizzazione dell'amministrazione federale abbisogna in avvenire di un'elevata mobilità. Proponiamo pertanto un'elaborazione del potere organizzativo in modo che esso affidi al Consiglio federale la competenza di aggregare gli uffici ai dipartimenti. Nelle pagine seguenti ci restringeremo a presentare talune *possibilità di ristrutturazione dell'amministrazione federale*, rinunciando a prendere qualsiasi posizione definitiva nelle singole questioni. Fino all'entrata in vigore della legge, occorrerà riconsiderare diversi problemi cosicché una presa di posizione del Consiglio federale sarebbe attualmente prematura, prescindendo completamente dal fatto che la cessione di competenze esige ancora l'approvazione dell'Assemblea federale.

### *227.2 Strutturazione secondo i compiti esecutivi*

Le grandi tematiche del Paese, di cui devono occuparsi le autorità federali, costituiscono il fondamento per l'elaborazione delle proposte riguardanti la classificazione dei compiti. Per valutare l'adeguatezza di un'articolazione dei compiti, come essa è stata attuata nel campo della pianificazione finanziaria e nella Raccolta sistematica del diritto federale, entrano in considerazione i criteri seguenti:

- la ripartizione secondo materie ben definite;
- la possibilità di dirigere i settori corrispondenti;
- il mantenimento di un certo equilibrio fra i dipartimenti nell'attribuzione dei grandi settori d'attività.

Nella ristrutturazione dei compiti si procede metodicamente in modo da dividere dapprima il complesso dei campi d'attività in unità o in settori, secondo nessi materiali e funzionali. Va però osservato che, mancando un sistema logicamente imperativo per la ripartizione dei compiti

nell'amministrazione, risultano inevitabili talune differenziazioni vincolate all'epoca o di carattere pragmatico. Ad esempio, nell'amministrazione sussistono unità di lunga data, la cui composizione, dal profilo puramente oggettivo, non è scevra da qualsiasi critica, ma i cui nessi si giustificano perfettamente per motivi empirici o tradizionali. Il primo passo verso un'articolazione dei compiti, ossia la scomposizione in unità o settori di materia, è quindi determinato da considerazioni in parte astratte e da elementi empirici.

Dopo questa ripartizione, i settori di materia vengono raggruppati, procedendo metodicamente in una seconda fase, in formazioni combinate, tenendo conto del numero dei capi di dipartimento. In altri termini, i dipartimenti sono formati secondo il numero dei consiglieri federali, badando però segnatamente che gli oneri dei singoli dipartimenti siano possibilmente ripartiti in modo equilibrato.

Per l'esecutivo federale sono stati designati, secondo la procedura testè descritta, diciotto unità di materia. Si potrebbero anche chiamarle «campi d'attività parziali», avvertendo però che trattasi di diciassette veri settori particolari e di un'unità per compiti dirigenziali a livello governativo. L'elenco seguente rispecchia la situazione attuale e quella di un prossimo futuro:

1. Compiti di stato maggiore degli organi direttivi (coordinazione, pianificazione, controllo);
2. Affari esterni senza i rapporti commerciali con l'estero;
3. Diritto, sicurezza e ordine;
4. Difesa militare;
5. Protezione civile;
6. Scienze (istruzione e ricerca);
7. Cultura, ricreazione e sport;
8. Finanze e gestione finanziaria;
9. Economia dei trasporti;
10. Economia energetica;
11. Telecomunicazioni;
12. Protezione ecologica e igiene pubblica;
13. Sicurezza sociale;
14. Commercio con l'estero;
15. Industria, artigianato e lavoro, commercio interno;
16. Agricoltura;
17. Costruzioni federali;
18. Ordinamento del territorio.

Può forse meravigliare che tra i diciotto campi d'attività parziali manca quello della *politica sociale*. L'omissione è stata fatta scientemente; infatti,

la politica sociale integrale non deve essere svolta dalla Confederazione, poiché di essa si occupano anche altri responsabili di mandati pubblici e poiché l'attività sociale non esige, in senso assoluto, una partecipazione statale (mediante interventi, orientamenti, coordinazioni o altre cooperazioni). Nella misura in cui la Confederazione deve operare, attualmente e in un prossimo futuro, in questo settore, gli aspetti politico-sociali si manifestano direttamente nei campi d'attività parziali testé descritti, come ad esempio in quello della politica sociale nel senso stretto del termine (sicurezza sociale) e dell'igiene pubblica, nei numerosi settori economici e nell'ordinamento territoriale. La politica sociale, imbricandosi negli altri compiti statali, non è un settore relativamente chiuso, sussistente, per organizzazione e funzione, come un'unità ben definita, bensì una pluralità di scopi, per cui occorre eliminare i conflitti fra le diverse finalità, risolvere i problemi che si pongono mantenendo la necessaria coordinazione e, del rimanente, far convergere verso questa politica le numerose attività dello Stato. *La politica sociale è dunque di più e ben diversa di un settore d'attività parziale.*

In diversi casi, il riesame dell'attuale struttura dell'amministrazione ha rivelato che determinati campi d'attività esigono imperativamente l'istituzione di nuovi uffici. A tale riguardo sarà però ovviamente necessario procedere con la massima cautela. Nondimeno, laddove un'organizzazione adeguata e un adempimento razionale dei compiti presuppongono l'istituzione di nuove unità amministrative, sarà necessario tener conto di queste esigenze, accettandone l'onere corrispondente che d'altronde costituisce regolarmente un costo suppletivo soltanto apparente.

### 227.3 *Prospetto delle modificazioni proposte dalla commissione peritale*

- Il rapporto peritale propone l'adeguamento di talune *designazioni di dipartimenti*.
- Esso prevede inoltre l'istituzione di *dieci nuovi uffici federali*, intesi a sostituire parzialmente attuali uffici o ad alleggerirne i compiti.
- Successivamente esso propone *trasferimenti di unità amministrative* tra i dipartimenti. Le unità da trasferire si situano tanto a livello di ufficio, quanto a livello inferiore.
- Inoltre, raccomanda *mutamenti di denominazione e spostamenti all'interno dei dipartimenti*.
- Per cinque dipartimenti sono previsti *gruppi*; oltre ai tre aggruppamenti esistenti in seno al Dipartimento militare dovrebbero essere formati altri sei gruppi in altri dipartimenti, così da costituirne complessivamente nove.
- La questione a sapere come *l'istruzione*, nella misura in cui spetta alla Confederazione, deve essere organizzata, *non è stata risolta* nel

rapporto. L'omissione è stata scientemente voluta poiché i periti avevano potuto accertare che nuove disposizioni costituzionali sull'insegnamento erano in fase di preparazione, che il nuovo disciplinamento dei Politecnici stava per essere varato a livello legislativo e che il problema del promovimento delle università cantonali da parte della Confederazione era in fase di riesame. Una riorganizzazione dell'insegnamento a livello federale non può essere disciolta da queste modificazioni, ancorché il rapporto peritale affermi che l'attuale struttura organizzativa dell'insegnamento sia insufficiente e che sia ineluttabile, in un prossimo futuro, una profonda revisione in questo campo.

#### 227.4 Denominazione dei dipartimenti

##### 227.41 Proposte della commissione peritale

- Il Dipartimento politico federale deve ricevere, come in tempi precedenti, una denominazione che esprima con maggior chiarezza i compiti affidatigli: *«Dipartimento degli esteri»* (affari esteri).
- Secondo i periti, sarebbe possibile sopprimere il termine di «polizia» nella denominazione del Dipartimento di giustizia e polizia, poiché le attribuzioni di polizia assumono un'importanza secondaria e poiché degli affari di polizia si occupano pure altri dipartimenti (precipua- mente i dipartimenti dell'interno, dell'economia pubblica e dei trasporti). Il Dipartimento dovrebbe quindi chiamarsi *«Dipartimento della giustizia»*.
- Dalla designazione del Dipartimento delle finanze e delle dogane dovrebbe essere stralciata la parola «dogane», poiché per il complesso dell'attività dipartimentale non è caratterizzante ed è quindi irrilevante. Basta pertanto la denominazione di *«Dipartimento delle finanze»*.
- La designazione di Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie è senz'altro una denominazione più precisa della precedente: *«Dipartimento delle poste e delle ferrovie»*. Tuttavia, facendo risaltare eccessivamente l'economia energetica, possono sorgere confu- sioni con il Dipartimento dell'economia pubblica; la situazione risul- terà ancora più precaria dopo l'attuazione delle ristrutturazioni pro- poste. Più pertinente appare pertanto la denominazione di *«Diparti- mento dei trasporti, delle comunicazioni e delle costruzioni»*.

##### 227.42 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale può condividere queste proposte, per quanto concerne il Dipartimento politico e il Dipartimento delle finanze e delle do- gane. Riguardo al Dipartimento federale di giustizia e polizia soltanto la

denominazione attuale sembra sufficientemente chiara per descriverne i compiti effettivi. La designazione di «Dipartimento della giustizia» comprende solo una parte dell'attività del dipartimento, per cui nell'interesse della chiarezza e dell'esattezza desideriamo mantenere il nome attuale (art. 62). Circa il Dipartimento dei trasporti, l'esecutivo, conformemente all'osservazione preliminare, non intende ancora entrare in materia, per cui rinuncia alla modificazione della designazione nel disegno di legge.

### *227.5 Nuovi uffici federali*

#### 227.51 Proposte della commissione peritale

Nuovi uffici federali:

- Ufficio federale della cultura;
- Ufficio federale della protezione ecologica;
- Ufficio federale delle abitazioni;
- Ufficio federale della legislazione;
- Ufficio federale dei problemi congiunturali;
- Ufficio federale dell'ordinamento territoriale;
- Ufficio federale della difesa economica;
- Ufficio federale della circolazione stradale;
- Ufficio federale delle ferrovie e della navigazione;
- Ufficio federale delle telecomunicazioni.

#### 227.52 Parere del Consiglio federale

##### 227.521 Istituzione di nuovi uffici federali

Abbiamo di principio approvato l'istituzione, proposta dalla commissione peritale, degli uffici della protezione ecologica, delle abitazioni, dei problemi congiunturali, dell'ordinamento territoriale, della difesa economica e della cultura (cfr. art. 62 lett. C n. 40, 45, 16, 30, 44 e 17). L'Ufficio della protezione ecologica è stato istituito già il 26 maggio 1971, in virtù della vigente legge sull'organizzazione<sup>1)</sup> e quello delle abitazioni il 10 marzo 1975. Per quanto concerne gli uffici delle abitazioni, dei problemi congiunturali, dell'ordinamento territoriale e della difesa economica, non si tratta di innovazioni vere e proprie; trattasi molto più di trasferire a un ufficio federale subordinato a un direttore i compiti finora esplicati, in un servizio, da un delegato. Abbiamo già espresso la nostra intenzione di potenziare questi servizi e di trasformarli in uffici federali, nei precedenti messaggi concernenti la pianificazione territoriale, il promovi-

<sup>1)</sup> Decreto del Consiglio federale del 26 maggio 1971 che istituisce presso il Dipartimento federale dell'interno un ufficio per la protezione dell'ambiente (RU 1971 737)

mento della costruzione abitazionale e la politica congiunturale<sup>1)</sup>; contro l'istituzione di questi uffici federali non si è finora manifestata alcuna opposizione. Abbiamo approvato la costituzione di un ufficio federale per la difesa economica e di un ufficio per le questioni congiunturali. La riorganizzazione del servizio della difesa economica deve avvenire in correlazione con la modificazione della corrispondente legge federale.

#### 227.522 Ufficio federale delle telecomunicazioni

L'istituzione di un *ufficio federale delle telecomunicazioni* esige una giustificazione particolareggiata.

La trasmissione delle informazioni è un compito che s'iscrive, dal profilo tecnico, nel campo d'attività dell'Azienda delle PTT. A tale riguardo, il concetto di «comunicazioni» deve essere compreso in senso lato, ossia nel senso di una trasmissione della parola, del suono e dell'immagine e non unicamente nella diffusione di attualità. Per quanto concerne il contenuto delle informazioni trasmesse, sorge un problema politico-giuridico, la cui importanza per lo Stato e il diritto è in continuo aumento. Trattasi avantutto della trasmissione di informazioni attraverso i mass-media radio e televisione, ai quali è venuta ad aggiungersi recentemente la trasmissione per satellite.

Questi compiti assumono un'importanza vieppiù rilevante, per cui sarebbe erroneo lasciarli completamente all'Azienda delle PTT. Per questo motivo occorre istituire, in seno al Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, che entra prioritariamente in considerazione a cagione degli stretti vincoli esistenti tra i nuovi compiti e quelli dell'Azienda delle PTT, un ufficio delle telecomunicazioni. I compiti di questo ufficio possono essere compendati come segue:

- elaborazione ed esecuzione della legislazione nel settore della trasmissione delle informazioni, con riserva della competenza dell'Azienda delle PTT (compiti tecnici);
- preparazione del rilascio delle concessioni alla Società svizzera di radio-diffusione e televisione e alla S.A. Radio svizzera come anche ad altri enti analoghi;
- esercizio della vigilanza sull'osservanza delle concessioni rilasciate, com-

<sup>1)</sup> Ufficio della pianificazione del territorio: art. 65 del nostro disegno di legge del 31.5.1972 (FF 1972 I 1210 ss), art. 57 della LF del 4.10.1974 sulla pianificazione del territorio (FF 1974 II 731); ufficio federale delle questioni congiunturali (cfr. messaggio del 10.1.1973, FF 1973 I 105); ufficio federale per l'abitazione: art. 55 del disegno di legge del 17.9.1973 (FF 1973 II 619 ss), art. 54 della legge federale che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà del 4.10.1974 (RU 1975 498).

presa la sorveglianza della gestione finanziaria, ma esclusi i controlli tecnico-finanziari presentemente già svolti dalle PTT;

- trattazione dei problemi inerenti alla trasmissione per satellite, nella misura in cui l'Azienda delle PTT non è competente;
- collaborazione nello svolgimento degli affari della direzione dipartimentale concernenti il settore delle PTT, nella misura in cui trattasi della trasmissione d'informazioni.

Si tratta dunque di compiti che esulano dalla fase puramente tecnica, ancorché siano strettamente vincolati con i problemi tecnici. Mancando un'organizzazione adeguata, questi compiti sono adempiuti soltanto parzialmente. I compiti concernenti l'utilizzazione dello spazio cosmico, ad esempio, sono trattati in diversi dipartimenti e uffici e nessun servizio è stato finora istituito per l'elaborazione delle questioni concernenti le PTT. In questo contesto, il nuovo ufficio colmerebbe una lacuna. Queste ponderazioni ci inducono a *raccomandarvi l'istituzione di un Ufficio federale delle telecomunicazioni* (art. 69 lett. C n. 27).

#### 227.523 Ufficio federale della legislazione?

Procedendo dalla constatazione secondo cui la situazione non è soddisfacente a livello della legislazione, la commissione peritale ha proposto l'istituzione di un *ufficio della legislazione*. A quest'ultimo spetterebbe di dirigere l'elaborazione delle norme costituzionali e di assicurare la cura e la coordinazione dell'intera legislazione federale, come ufficio di consulenza; la legislazione nel settore del diritto privato e del diritto penale come anche le perizie e l'esame dei ricorsi continuano ad essere sottoposti alla Divisione della giustizia.

Il Consiglio federale condivide il parere della commissione peritale, secondo cui, laddove si legifera a livello federale, la divisione della giustizia dovrebbe poter concorrere con il suo punto di vista già dall'inizio dei lavori. Un passo importante in questa direzione è stato compiuto con la riorganizzazione della Divisione della giustizia, approvata dall'esecutivo il 15 maggio 1974. I problemi della legislazione sono stati separati dagli altri affari di cui si occupa la divisione, essendo stato istituito un servizio centrale dei ricorsi al Consiglio federale. Un servizio speciale deve chiarire le questioni di principio in materia di legislazione, coordinare l'elaborazione delle norme giuridiche ed intensificare l'attività sinora esercitata dalla divisione nel settore della consulenza per l'elaborazione di testi legislativi.

Questa riorganizzazione ha permesso di realizzare, per l'essenziale, l'idea fondamentale della commissione peritale, secondo cui i compiti della legislazione dovrebbero essere separati dai rimanenti, segnatamente dall'istruzione dei ricorsi amministrativi.

## 227.524 Uffici federali nei settori dei trasporti

## 227.524.1 Ripartizione dei compiti secondo i mezzi di trasporto

La commissione peritale propone di *raggruppare tutti i problemi dei trasporti in un unico dipartimento*, ossia nel Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie. Sempreché l'ordinamento dipartimentale permanga immutato, questa prassi cagionerebbe però un elevato incremento dei compiti nell'Ufficio dei trasporti, cui attualmente sottostanno tutti i trasporti pubblici, quindi anche quelli stradali. Oltre alle sue abituali funzioni, tra le quali il traffico ferroviario assume un'importanza preponderante, detto ufficio verrebbe infatti incaricato dei compiti della Divisione della circolazione stradale, finora aggregata al Dipartimento di giustizia e polizia, inoltre di attività settoriali dell'Ufficio delle strade e arginature (competenza a prendere provvedimenti durevoli riguardo alla circolazione stradale in taluni tratti di strade nazionali e di collocare o modificare segnali o demarcazioni) e dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (alta vigilanza sulla durata del lavoro e del riposo dei conducenti professionali di autoveicoli)<sup>1)</sup>. I problemi della circolazione stradale, che in una buona parte sono problemi di politica dei trasporti, assumeranno, nei prossimi anni, un'importanza maggiore. Secondo il parere della commissione peritale s'impone pertanto la ripartizione dei compiti fra due uffici; in altri termini, i problemi della circolazione dovrebbero essere trattati da un *ufficio della circolazione stradale* e i rimanenti da un *ufficio delle ferrovie e della navigazione*.

Ambedue gli uffici dovrebbero essere aggregati al gruppo traffico del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie.

La ripartizione nei due uffici avrebbe pure la conseguenza che i due principali mezzi di trasporto — ferrovia e strada — da un lato potrebbero essere coordinati più agevolmente, soprattutto da parte della direzione del gruppo traffico, nel quadro di una politica globale dei trasporti e nella ricerca di un'ampia concezione del traffico e, dall'altro, verrebbero a trovarsi in una vera situazione concorrenziale.

Dalla designazione proposta risulta che *la commissione peritale si prefigge una ripartizione dei compiti secondo i mezzi di trasporto*.

## 227.524.2 Ripartizione dei compiti secondo il carattere pubblico o privato dei trasporti

Secondo un altro parere, condiviso segnatamente dal comitato direttivo della commissione federale incaricata d'istituire una concezione globale dei trasporti come anche dalle direzioni generali delle FFS e delle PTT, la ripartizione dei compiti deve piuttosto avvenire in virtù del *carattere pubblico*

<sup>1)</sup> Con risoluzione del 12 febbraio 1975 abbiamo trasferito questo compito alla Divisione federale della polizia (circolazione stradale).

(trasporti pubblici) o privato (trasporti individuali) del traffico. A tale riguardo si fa valere che il traffico pubblico, prevalentemente nelle agglomerazioni, si svolgerà viepiù con mezzi di trasporto di natura diversa (veicoli con una propria via di corsa e veicoli utilizzando la strada pubblica).

La futura organizzazione dei trasporti in seno all'amministrazione federale è dunque prevista come segue: all'Ufficio federale della circolazione stradale verrebbe affidata l'elaborazione della politica delle costruzioni stradali e la cura degli affari giuridici e tecnici del traffico (compito attuale della Divisione della circolazione stradale nella Divisione della polizia). A questa attività verrebbero ad aggiungersi taluni compiti parziali dell'Ufficio delle strade e delle arginature (segnaletica e misure inerenti alla circolazione sulle strade nazionali), dell'UFIAML (ordinanza per gli autisti) e dell'Ufficio dei trasporti (traffico stradale internazionale di merci); l'Ufficio dei trasporti pubblici assumerebbe i compiti attuali dell'Ufficio dei trasporti, ad eccezione dei trasporti internazionali di merci su strada.

### 227.524.3 Critica del Consiglio federale

L'idea di raggruppare in un dipartimento tutte le attività del traffico, condivisa tanto dalla commissione peritale, quanto da diversi servizi amministrativi incaricati di questioni concernenti il traffico, presenta incontestabilmente vantaggi concreti. L'attuazione consentirebbe in particolare di coordinare i problemi del traffico a livello dipartimentale. Le diverse fasi di traffico s'integrano sempre più, cosicché il settore dei trasporti dev'essere considerato un'unità e pertanto valutato secondo le direttive di una vasta politica. Questa concezione offre i suoi vantaggi, in quanto grazie a tale soluzione, analogamente al mantenimento dell'economia interna ed esterna in seno al DFEP, il Consiglio federale deve occuparsi in misura minore dei compiti di coordinazione. D'altro canto occorre evidenziare che il diritto sulla circolazione stradale, la cui applicazione spetta alla Divisione della circolazione stradale nella Divisione federale della polizia, contiene prevalentemente disposizioni di polizia. La Divisione della circolazione stradale opera in stretto contatto con altri settori amministrativi del DFGP (assistenza giudiziaria internazionale, polizia, Ufficio delle assicurazioni, Ministero pubblico) e mantiene stretti rapporti con le autorità cantonali di polizia. Queste considerazioni parlano a favore del mantenimento della Divisione della circolazione stradale in seno al DFGP. Nulla s'opporrebbe pertanto all'elaborazione di una vasta politica dei trasporti e di un'ampia concezione del traffico.

### 227.6 Questioni importanti riguardo ai trasferimenti

#### 227.601 Divisione del commercio (Ufficio federale dell'economia esterna)

La questione circa l'attribuzione della divisione del commercio (Ufficio federale dell'economia esterna) assume, nel rapporto peritale, una posizione

centrale. La commissione è giunta alla conclusione che la divisione del commercio, tenuto conto della sua attività, può essere aggregata tanto al Dipartimento dell'economia pubblica, quanto al Dipartimento politico. Considerando però l'onere dei compiti attribuiti ai due dipartimenti, la commissione peritale giudica opportuno il trasferimento della divisione del commercio dal Dipartimento dell'economia pubblica al Dipartimento politico.

È esatto che i compiti del Dipartimento federale dell'economia pubblica addossano al suo capo un onere estremamente grave. Questo onere è cagionato segnatamente dai settori della politica congiunturale, divenuta assai ardua, ma anche della politica agraria e, nel momento, della politica del mercato del lavoro, della costruzione di abitazioni e della politica degli stranieri. Per contro, la politica del commercio esterno, in rapporto con gli altri settori del dipartimento, non provoca oneri eccessivi. S'aggiungono infine i compiti meno impegnativi per il capo del dipartimento nel settore dell'Ufficio veterinario e della difesa nazionale economica. Il previsto conferimento del titolo di segretario di Stato al direttore della Divisione del commercio (art. 67 cpv. 2) cagionerà d'altronde un suppletivo alleggerimento dei compiti del capo del Dipartimento dell'economia pubblica.

È pure incontestabile che il sistema attuale ha fatto buona prova. Una politica integrante gli affari economici esterni ed interni diventa sempre più necessaria per diversi motivi; il perseguimento di questa finalità può essere agevolato raggruppando i due settori nello stesso dipartimento. I conflitti d'interessi tra l'economia interna, segnatamente nel campo dell'agricoltura, la politica del mercato del lavoro e l'economia esterna verranno risolti a livello dipartimentale e cesseranno pertanto di costituire permanentemente l'oggetto di tendenze opposte in seno all'esecutivo.

D'altro canto non ignoriamo i vantaggi che apporterebbe l'attribuzione dell'Ufficio dell'economia esterna al Dipartimento degli esteri. Infatti, lo spostamento della Divisione del commercio terrebbe conto dell'importanza crescente della politica esterna e agevolerebbe inoltre l'uniformazione dei compiti nel settore della politica di sviluppo, della quale presentemente si occupano due dipartimenti.

Come già evidenziamo nel capitolo dedicato ai cenni storici (cfr. n. 211.31 e 212.1), il problema di alleggerire i compiti dipartimentali dell'economia pubblica è stato ed è tuttora al centro degli intenti di riforma. Senza questo sgravio la riforma perseguita potrebbe realizzare solo parzialmente le sue finalità. La nuova assegnazione della Divisione del commercio potrebbe contribuire notevolmente all'attuazione di detto scopo; non intravediamo comunque altre possibilità di sgravio in questo dipartimento.

#### 227.602 Ufficio federale dell'assicurazione militare

Secondo il parere della commissione peritale, l'assicurazione militare rientra, per la sua stessa natura, nell'ambito delle assicurazioni sociali (di-

partimento dell'interno), ancorché non presenti le caratteristiche di una vera assicurazione. Contro il trasferimento di questo servizio sta il fatto che l'assicurazione militare, come istituto assistenziale dell'esercito, è strettamente vincolata al Dipartimento militare federale.

#### 227.603 Scuola federale di ginnastica e sport

La ginnastica e lo sport e pertanto la Scuola federale di Macolin erano finora impiegate prevalentemente sull'attività sportiva premilitare. La nuova disposizione dell'articolo 27 *quinquies* della Costituzione federale è per contro sistematicamente collegata con il settore dell'istruzione. L'igiene pubblica e i problemi sociali assumono ora un'importanza primordiale; orbene questi settori sono avantutto compiti del Dipartimento federale dell'interno. Già nel nostro messaggio concernente il nuovo articolo costituzionale 27 *quinquies* (FF 1969 II 401) ci eravamo posti il problema del trasferimento testé descritto. Al momento delle deliberazioni sulla legge federale, il rappresentante del Consiglio federale ha assicurato che il mantenimento di siffatta subordinazione al Dipartimento militare federale non entrava più in considerazione <sup>1)</sup>.

#### 227.604 Ufficio federale delle abitazioni

A livello federale, le questioni della costruzione di abitazioni sono state finora trattate nel Dipartimento dell'economia pubblica e più precisamente dal Delegato alla costruzione d'abitazioni e dall'Ufficio per la costruzione d'alloggi, come anche, in parte, dalla segreteria generale di questo dipartimento. In seguito all'importanza crescente dell'edilizia abitazionale e al nuovo ordinamento concernente il promovimento della costruzione d'abitazioni, come esposto sotto 227.521, vi abbiamo proposto di elevare questo servizio al rango d'ufficio federale autonomo. Avete soddisfatto questo nostro desiderio con l'articolo 54 della legge federale del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà, la quale entrerà in vigore prossimamente <sup>2)</sup>. Determinante a tale riguardo è soprattutto il fatto che il promovimento della costruzione abitazionale e, per antonomasia, tutto il settore degli alloggi, diventano a lungo termine un compito primordiale della Confederazione.

Tra i compiti di questo nuovo ufficio, le considerazioni d'ordine sociale sono poziori agli aspetti edilizi e pianificatori, cosicché è nostro intento di aggregare l'Ufficio delle abitazioni al Dipartimento federale dell'interno. Sarebbe concepibile, tenuto conto dell'importanza finanziaria di questo compito, un'annessione dell'ufficio suddetto al Dipartimento delle finanze, ancorché questa soluzione contribuirebbe a ridurre l'importanza del Dipartimento delle finanze come dipartimento incaricato di compiti di

<sup>1)</sup> Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale CN 1971 1632; CSt. 1972 18

<sup>2)</sup> Nel frattempo messa in vigore a contare dal 1° gennaio 1975 (RU 1975 498)

controllo nel quadro della struttura generale dell'esecutivo. Contro il mantenimento nel Dipartimento dell'economia pubblica, a sua volta, si oppone, in più dei motivi sociali, anche la necessità di alleggerire i compiti di questo dipartimento; d'altro canto non dev'essere ignorata una certa connessione con altri uffici di questo stesso dipartimento (economia interna, politica congiunturale).

#### 227.605 Ufficio delle costruzioni federali e Ufficio delle strade e arginature

Una delle possibilità più appropriate per sgravare il Dipartimento dell'interno consiste, secondo la commissione peritale, nel *trasferimento di tutto il settore delle costruzioni* — direzione delle costruzioni e ufficio delle strade e delle arginature — *all'attuale Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie*, che dovrebbe essere trasformato in un dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle costruzioni. Questo trasferimento si giustifica nel fatto che il settore delle costruzioni non appartiene al campo della cultura né della scienza e neppure a quello dell'assistenza sociale, mentre nel Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie s'inserirebbe oggettivamente nei compiti edilizi e nelle questioni dell'economia idrica. A favore del mantenimento dell'attribuzione attuale sta la connessione tra settore edilizio e protezione dell'ambiente, la quale, segnatamente nella costruzione delle strade nazionali ha assunto un'importanza rilevante. La coordinazione di questi aspetti sovente contrastanti è curata a livello dipartimentale e non viene pertanto a costituire l'oggetto di lunghe discussioni in seno al Consiglio federale.

#### 227.606 Ufficio dei pesi e delle misure

L'Ufficio dei pesi e delle misure, secondo il rapporto peritale, non ha stretti rapporti con il campo d'attività del Dipartimento federale delle finanze. La vidimazione di apparecchi e strumenti di misurazione per il commercio e i trasporti, per l'igiene e la sicurezza pubbliche, come anche le analisi scientifiche e tecniche e i lavori di sviluppo, segnatamente nel campo della tecnica degli apparecchi di misurazione, sono settori di controllo in cui le funzioni di polizia sono piuttosto predominanti. Sarebbe pertanto opportuno di aggregare questo ufficio al Dipartimento federale di giustizia e di polizia. I Dipartimenti dell'interno e dell'economia pubblica entrano meno in considerazione perché già sovraccarichi, anche se fra quest'ultimi e l'ufficio suddetto sussistono vincoli oggettivi.

#### 227.607 Ufficio federale dei problemi congiunturali

L'elaborazione dei problemi congiunturali spetta presentemente in particolare al Dipartimento dell'economia pubblica e a quello delle finanze. Infatti, nel Dipartimento federale dell'economia pubblica vi è un Delegato alle

questioni congiunturali e alle occasioni di lavoro e il Dipartimento delle finanze prende i provvedimenti di politica finanziaria, fiscale e monetaria (quest'ultimi con riserva delle competenze della Banca nazionale), che risultano necessari per dirigere il corso dell'evoluzione congiunturale. Il collegamento fra questi settori dei due dipartimenti è assicurato dalla Delegazione del Consiglio federale per le finanze e l'economia.

Poiché questo strumentario non è più soddisfacente per diversi motivi, vi abbiamo proposto, come già menzionammo al numero 227.521, l'istituzione di un ufficio speciale.

Il nuovo ufficio, per la natura dei suoi compiti, potrebbe essere assegnato tanto al Dipartimento dell'economia pubblica, quanto al Dipartimento delle finanze. *La subordinazione al Dipartimento delle finanze* presenta il vantaggio di un considerevole sgravio del Dipartimento dell'economia pubblica, ciò che sarebbe particolarmente auspicabile ove si mantenga immutato il numero di 7 membri dell'esecutivo. Secondo l'attuale situazione giuridica una parte rilevante dello strumentario della politica congiunturale si trova nel Dipartimento delle finanze, rispettivamente nella Banca nazionale.

D'altro canto, nel nostro come in altri Paesi è stato accertato che le finalità della politica congiunturale globale non possono essere conseguite senza simultanee garanzie strutturali. Questa condizione esige una stretta connessione tra il servizio incaricato della politica congiunturale e gli enti cui sono affidati i compiti di politica strutturale. Poiché i settori d'attività della politica strutturale, importanti dal profilo della politica congiunturale, appartengono ai compiti fondamentali di un dipartimento dell'economia pubblica, la politica congiunturale permarrà, nel suo complesso, una mansione interdipartimentale.

#### 227.608 Regia degli alcoli

La legislazione sugli alcoli ha sempre perseguito un duplice scopo: da un lato, come legislazione fiscale procura tasse e quindi introiti suppletivi alla Confederazione mediante l'imposizione delle bevande distillate e, dall'altro, opera simultaneamente affinché le materie prime indigene distillabili (patate, frutta) non siano trasformate in alcole, bensì consumate allo stato naturale nell'interesse della salute pubblica. Oltre ai compiti di natura fiscale, la Regia deve prevalentemente occuparsi dell'impiego delle materie da distillazione e della coltivazione degli alberi fruttiferi e delle patate, per cui mantiene stretti rapporti con servizi federali e le organizzazioni che si occupano d'agricoltura. Il trasferimento della Regia degli alcoli al Dipartimento dell'economia pubblica agevolerebbe pertanto la coordinazione dei problemi inerenti alla coltivazione del suolo. Per contro, i compiti fiscali e le mansioni che questo ente autonomo di diritto pubblico svolge nel settore della salute pubblica parlano a favore del mantenimento del sistema attuale (Dipartimento federale delle finanze e delle dogane).

## 227.609 Amministrazione dei cereali

L'amministrazione dei cereali, incaricata dell'approvvigionamento del Paese con cereali panificabili, è strettamente collegata con i problemi inerenti al mantenimento dell'agricoltura e all'orientamento della produzione. Essa cura una parte della coltivazione del suolo. Sarebbe pertanto concepibile un trasferimento di questo ufficio dal Dipartimento federale delle finanze al Dipartimento dell'economia pubblica.

## 227.610 Ufficio delle foreste

I compiti di questo Ufficio non toccano soltanto i problemi della polizia delle foreste, bensì anche quelli inerenti all'economia forestale, per cui — a cagione del rapporto con la coltivazione del suolo (agricoltura) — potrebbe essere motivata l'assegnazione di questo ufficio al Dipartimento dell'economia pubblica. D'altro canto va però osservato che gli aspetti della protezione dell'ambiente nel settore delle foreste assumono vieppiù importanza, dimostrando pertanto che anche l'attuale aggregazione al Dipartimento dell'interno è oggettivamente giustificabile. Non va infine dimenticato che il settore forestale è pure connesso con la pianificazione territoriale.

## 227.611 Controllo delle finanze e Ufficio dell'organizzazione

Il controllo delle finanze come anche la Centrale per i problemi d'organizzazione dell'Amministrazione federale (Ufficio federale dell'organizzazione) sono organi di stato maggiore del Consiglio federale come autorità collegiale. Secondo la raccomandazione della commissione peritale, questi due uffici dovrebbero essere subordinati amministrativamente alla Cancelleria federale, pur mantenendo la loro autonomia legale. Allo stesso modo in cui le segreterie generali nei dipartimenti devono aggregarsi i servizi centrali di stato maggiore, gli organi di stato maggiore del Consiglio federale dovrebbero essere assegnati alla Cancelleria federale, sempreché, per motivi particolari, non siano vincolati ad un determinato dipartimento.

Giuridicamente, nessun motivo valido si oppone ad un'assegnazione di ambedue gli uffici alla Cancelleria federale. Contro l'aggregazione si contrappongono invece ragioni di natura organizzativa dovute alla stretta imbricazione, voluta dal legislatore, delle disposizioni sulla gestione finanziaria e sulla sorveglianza delle finanze; i compiti dell'amministrazione e del controllo delle finanze costituiscono un'unità.

Anche tra l'Ufficio dell'organizzazione e i rimanenti uffici del Dipartimento delle finanze (ad es. Ufficio del personale) sussiste in pratica una stretta collaborazione, la quale, indipendentemente dalla subordinazione, è necessaria per l'adempimento dei rispettivi compiti. D'altro canto, la Cancelleria federale rappresenta l'organo collettore appropriato dei controlli esercitati in nome e su incarico del Consiglio federale come autorità collegiale. Le mansioni di controllo e di consulenza, di cui sono incaricati i due

uffici, possono essere adempiute anche nel caso di una subordinazione alla Cancelleria federale.

### 227.7 *Mutamenti di designazione e trasferimenti in seno ai dipartimenti*

Tra i mutamenti di designazione e i trasferimenti all'interno dei dipartimenti, proposti dalla commissione peritale, entra in considerazione, in questo contesto, soltanto la  *fusione della Divisione della polizia con quella della polizia degli stranieri nel Dipartimento di giustizia e polizia*<sup>1)</sup>, poiché soltanto questo problema va risolto a livello legislativo (art. 62 lett. C). La commissione peritale ha evidenziato che i settori d'attività di queste due divisioni (divisione della polizia: naturalizzazioni, assistenza giudiziaria internazionale, diritto d'asilo) — precedentemente raggruppate — sono strettamente connessi. Secondo il parere della commissione, s'impone una riasociazione di questi due organi, vista la necessità di conferire una migliore strutturazione agli uffici subordinati al Dipartimento.

In questi ultimi anni, i problemi concernenti gli stranieri hanno assunto un'importanza vieppiù maggiore nel nostro Paese; oltre alla stabilizzazione e alla riduzione del numero dei lavoratori stranieri e della popolazione straniera residente si pongono, in misura sempre più ampia, i problemi dell'assimilazione e dell'integrazione sociale; la revisione della nostra legislazione sugli stranieri costituirà uno dei principali compiti della nostra politica interna nei prossimi anni. Il Consiglio federale intende pertanto mantenere la Polizia degli stranieri come ufficio autonomo, svilupparlo e promuoverlo ad Ufficio federale degli stranieri (art. 62 lett. C n. 5 e 28). Esso rinuncia pertanto al raggruppamento della Polizia degli stranieri e della Divisione di polizia.

### 227.8 *Possibilità di formazione di gruppi nei dipartimenti*<sup>2)</sup>

#### 227.81 *Proposte della commissione peritale*

Qualora il numero degli uffici di un dipartimento sia divenuto talmente ampio che il capo del dipartimento non possa più dirigerli direttamente, dovrebbe essere intercalato, secondo il parere del gruppo peritale, un nuovo stadio tra il capo del dipartimento e l'ufficio, ossia il *gruppo* (o *aggruppamento*). Quest'ultimo riunisce alcuni uffici, possibilmente affini riguardo alla materia, sotto la direzione di un capo, a sua volta sottoposto al capo del dipartimento.

<sup>1)</sup> La segreteria generale del DMF è trattata nella parte C, commento all'art. 62; lo stesso vale per le «direzioni» del DPF.

<sup>2)</sup> Per la formazione di gruppi in generale rinviamo alle spiegazioni sotto il n. 226

La commissione peritale ha previsto *gruppi* per cinque dipartimenti. Oltre ai tre aggruppamenti già esistenti nel Dipartimento militare, dovrebbero esserne costituiti ancora sei in altri dipartimenti:

- nel Dipartimento dell'interno:
  - — aggruppamento della scienza
  - — aggruppamento della cultura
  - — aggruppamento delle opere sociali e della salute pubblica
- nel Dipartimento di giustizia:
  - — aggruppamento della polizia e degli affari amministrativi speciali
- nel Dipartimento militare:
  - — aggruppamento dello stato maggiore generale
  - — aggruppamento dell'istruzione
  - — aggruppamento dell'armamento
- nel Dipartimento dell'economia pubblica:
  - — aggruppamento dell'economia rurale
- nel Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie:
  - — aggruppamento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie.

Conseguentemente, nel Dipartimento degli esteri e in quello delle finanze non sono previsti aggruppamenti. Il Dipartimento dell'interno e quello militare risulterebbero completamente strutturati in aggruppamenti mentre il Dipartimento della giustizia, quello dell'economia pubblica e quello dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie conterebbero un solo aggruppamento e, per il rimanente, uffici direttamente subordinati al capo del Dipartimento. Secondo i periti, i tre aggruppamenti previsti nel Dipartimento dell'interno e i tre esistenti nel Dipartimento militare dispongono senz'altro della voluta connessione materiale; lo stesso vale per l'aggruppamento dell'economia rurale nel Dipartimento dell'economia pubblica. L'aggruppamento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie verrebbe a comprendere le divisioni finora direttamente subordinate al dipartimento, più gli uffici che verrebbero istituiti. La commissione peritale si è resa conto che i problemi energetici avrebbero acquistato una considerevole importanza e che sarebbe forse stato necessario, in un prossimo avvenire, ripartire l'aggruppamento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie in un aggruppamento dei trasporti e delle comunicazioni e in uno delle energie.

#### 227.82 Critica del Consiglio federale

L'idea predominante, da cui procede l'intento di costituire i gruppi, risp. d'istituire un nuovo stadio dirigenziale nei maggiori dipartimenti, consiste nel principio di *alleviare il compito dei capi-dipartimento affinché*

possano dedicarsi maggiormente all'adempimento dei compiti più importanti del Governo. Il Consiglio federale considera la formazione di aggruppamenti, che ha fatto buona prova nel Dipartimento militare, una soluzione realistica e attuabile, da preferire a quella intesa alla costituzione di segretari di Stato e all'aumento del numero dei dipartimenti. Esso ha approvato il principio della formazione di gruppi anche fuori del Dipartimento militare e lo ha accolto nel disegno di legge (art. 48 cpv. 3), senza stabilirne i particolari (cfr. osservazione preliminare al n. 227.1).

In questo contesto, occorre meramente rilevare che l'esecutivo non intende modificare la struttura del Dipartimento militare federale, salvo per quanto concerne l'assicurazione militare e la Scuola federale di ginnastica e sport; i tre attuali aggruppamenti del DMF, ossia quelli dello stato maggiore generale dell'istruzione e dell'armamento, dovrebbero essere ripresi nella nuova ordinanza sull'organizzazione dell'amministrazione secondo lo stato previsto nella legge federale sull'organizzazione militare.

### 3 Parte speciale

#### Commento al disegno di legge

L'articolo 2 raggruppa in quattro categorie le funzioni attribuite al Consiglio federale dall'articolo 102 della Costituzione federale e da un'infinità di altri disposti giuridici. Esso offre una visione generale sul compito costituzionale del Consiglio federale e pertanto della sua posizione nello Stato e in rapporto agli altri poteri. Il Consiglio federale è partecipe di tutte le attività dello Stato (governo, amministrazione, legislazione, amministrazione della giustizia), oggi però — per effetto della giurisdizione amministrativa in via d'estensione — assai restrittivamente per quanto concerne l'amministrazione della giustizia.

L'articolo 3 contiene per la prima volta una definizione dell'attività governativa. Il diritto vigente, la prassi statale e la vita quotidiana politica svizzera mostrano una certa avversione verso l'uso del termine «governare» («regieren») nelle disposizioni giuridicamente determinanti. Poiché il termine contiene pure alcune reminescenze dell'antico «ducere» («führen»), dopo gli anni trenta tale avversione si è fatta quasi insormontabile. Le espressioni «führen» e «Führung des Staats» sono pressoché sparite dalla lingua giuridica svizzera. Di fatto però l'attività di governo è pur sempre presente. In virtù del diritto costituzionale scritto, segnatamente degli articoli 102 e 95 della Costituzione federale, il Consiglio federale è anche un organo statale governativo. Questa peculiarità gli spetta inoltre in forza del diritto costituzionale non scritto e del suo statuto sanzionato di fatto e di diritto nella struttura dei poteri.

Il legislatore dovrebbe prender atto di questa situazione. L'articolo 3 capoverso 1 menziona anche fattori che appartengono alla funzione governativa e che, secondo l'odierno stato della prassi e della dottrina, ne sono il settore centrale.

Come vi è la funzione del governare, così vi deve essere anche la competenza dell'organo governativo ad esercitare la medesima. Questa attività appartiene a quelle che si svolgono cooperativamente e partitamente. È così che si affidano al parlamento anche funzioni governative, per esempio nell'ambito del suo diritto di allestire il bilancio, nelle sue decisioni circa l'esercito, nei suoi diritti elettorali e di controllo.

Tra i fattori della *funzione governativa* vi sono avantutto la determinazione degli scopi e la scelta dei mezzi per le attività dello Stato, sempre che la Costituzione e la legge non li stabiliscano concretamente o li attribuiscono ad altri gruppi d'organi. L'articolo 3 capoverso 1 lettera *a* pone chiare responsabilità: il Consiglio federale deve procedere a queste attività iniziatrici e selezionatrici sempre che non vi siano altre competenze.

Soltanto l'osservazione costante e sistematica degli avvenimenti all'interno e all'esterno consente di attendere all'attività direttiva nello Stato. La direzione dello Stato si attua in un triplice ritmo ininterrotto: alla raccolta informativa dei fatti succede un giudizio di valore sulla situazione (analisi della situazione); in base a questi dati si dovranno poi prendere le necessarie decisioni. L'articolo 3 capoverso 1 lettera *b* enuncia i primi due tempi; il terzo dipende dalle successive disposizioni o dalla Costituzione federale.

La *pianificazione* delle attività statuali non è soltanto affare ma in primo luogo anche compito del Consiglio federale, soprattutto laddove trattasi di pianificazione globale e complessiva. Ciò che è e non è la pianificazione potrà essere ulteriormente concretato in direttive speciali (cfr. art. 47 cpv. 2). Nel presente contesto basta indicare che la pianificazione è un fattore della funzione governativa. Simultaneamente se ne indica la misura: la pianificazione deve essere attuata «in misura appropriata».

Le «direttive della politica governativa», emanate per la prima volta per un periodo amministrativo nel 1968 e costituenti una pianificazione globale indicativa, devono — accanto a quelle previste dall'articolo 45<sup>bis</sup> della legge sui rapporti fra i Consigli — trovare ancoramento legale anche per quanto concerne l'esecutivo.

Il Consiglio federale deve in genere sviluppare *iniziative*; questo termine non deve essere inteso nel senso tecnico dell'articolo 102 numero 4 della Costituzione federale bensì come impulso e stimolo ad agire laddove, per un motivo qualsiasi, non si intraprendono azioni invero opportune.

L'articolo 3 capoverso 1 lettera *f* pone in evidenza la necessità del *coordinamento*. Questa difficile ed aperta nozione che ritorna negli articoli

57 a 61 soprattutto come coordinamento dell'amministrazione<sup>1)</sup> si riferisce soprattutto all'ottenimento di una coerenza generale, alla agevolazione della cooperazione nello Stato, al rispetto delle interdipendenze materiali, personali e di competenza, alla considerazione di tutti i punti di vista di cui è oggetto un affare. Il fondamento interdisciplinare delle operazioni dello Stato diviene vieppiù pronunciato, e lo sarà ancor più con i crescenti impegni internazionali.

L'ufficio supremo di coordinamento è il Consiglio federale come organo governativo. Il coordinamento che si dovrà garantire per il futuro è molteplice e si esplica in seno all'esecutivo, collega i diversi gruppi d'organismi, è il necessario presupposto per la cooperazione tra Confederazione e Cantoni e, nello Stato pluralistico, diviene indispensabile per garantire l'equilibrio tra i diversi gruppi sociali e tener conto degli interessi organizzati. Tutti questi compiti non devono essere però assunti soltanto dal Consiglio federale. Esso vi provvede direttamente in quanto trattasi di affari governativi e indirettamente laddove, dalla visuale governativa, deve affidare ad altri l'attività coordinatrice.

L'articolo 3 capoverso 1 lettera g disciplina un elemento sviluppato nell'articolo 18, ossia la «rappresentanza» della Confederazione all'interno e all'estero. Come lo Stato, la democrazia ha bisogno d'autorità direttive, decisionali ed esecutive; ciò che la contraddistingue particolarmente è il collegamento ininterrotto fra le autorità e l'opinione pubblica (processo di comunicazione) segnatamente con i cittadini attivi. Siffatti compiti di comunicazione incombono anche al parlamento. Tuttavia, questo è soltanto un aspetto dell'assai fitto processo quotidiano che include l'integrazione del sistema statale. Il Consiglio federale — come lo indica la lettera h — è il provveditore permanente alla comunicazione integrante.

Riguardo alla situazione dello Stato, il quale non può fare a meno di una direzione improntata alla visione generale delle cose, l'articolo 3 capoverso 2 stabilisce un ordine di priorità per le funzioni spettanti al Consiglio federale: *priorità è dovuta alle funzioni governative* (un ordinamento completo delle priorità si trova nell'articolo 27: *priorità degli affari collegiali rispetto a tutti gli altri obblighi*).

*Articolo 4.* Dalla stessa Costituzione federale discende direttamente che il Consiglio federale è chiamato a dirigere l'amministrazione. L'articolo 4 cerca di dare a questa attività direttiva una finalità generica: *l'attività*

<sup>1)</sup> Il termine «coordinamento» è impiegato in senso giuridico soltanto in pochi disposti di data ancor recente, per esempio nella LF sugli organi direttivi e il Consiglio della difesa (RS 501, art. 1 cpv. 2), nella LF contro l'inquinamento delle acque del 1971 (RS 814.20, art. 3 cpv. 2), nel DCF del 26 maggio 1971 che istituisce, presso il Dipartimento federale dell'interno, un ufficio per la protezione dell'ambiente (RU 1971 737) e nella LF del 4 ottobre 1974 sulla pianificazione del territorio (FF 1974 II 715; art. 57 cpv. 3).

*dell'amministrazione deve essere legalitaria, efficiente e razionale.* Questa finalità deve essere assicurata dai vertici dell'esecutivo. Diritto e legalità sono e rimangono la prima norma. La società moderna abbisogna di un'amministrazione altamente efficiente, di un sistema statale improntato al benessere, alla sicurezza sociale e all'indipendenza. Infine, l'attività amministrativa deve essere razionale, donde l'obbligo dell'economicità, della prevenzione di appesantimenti organizzativi e funzionali, dello sviluppo dello spirito d'economia nell'esercizio delle attività amministrative ed infine dell'apertura verso strutture, processi lavorativi e strumenti ottimali dall'aspetto dell'economia aziendale.

L'articolo 4 capoversi 2 e 3 cita due mezzi per siffatta direzione: il coordinamento, riferito all'amministrazione, e la vigilanza. Con l'obbligo di vigilanza, che nella lingua giuridica svizzera è sinonimo di controllo, si esplicita a dire il vero ciò che già la Costituzione federale prevede. Nondimeno, l'applicazione offre a volte alcune difficoltà. Una lacuna deve essere intravvista nell'esiguità degli strumenti messi a disposizione del Consiglio federale per adempiere questi compiti; gli articoli 21, 25, 37, 39, 49 e 52 cercano segnatamente di porvi rimedio (cfr. in merito le argomentazioni esposte nel numero 225). L'articolo 4 capoverso 3 sottolinea poi che la vigilanza dev'essere esercitata costantemente e sistematicamente; altrimenti essa non avrebbe alcuna efficacia.

*Articolo 5.* In genere, il Consiglio federale non deve amministrare da sé né eseguire da sé atti giurisdizionali. Esso deve rivolgersi direttamente all'amministrazione, segnatamente con atti direttivi (art. 4). Ma rimangono nondimeno alcuni atti amministrativi che il Consiglio federale deve eseguire da sé mediante decisione, anche in materia di ricorso, e in questo caso, per l'importanza della materia, esso deciderà amministrando. Ciò vale analogamente per la giurisdizione amministrativa interna, sempre che di competenza del Consiglio federale giusta la legge sulla procedura amministrativa e la legislazione sulla giurisdizione amministrativa.

*Articolo 6.* Il Consiglio federale — e con lui l'intero esecutivo — partecipa in modo determinante e per un duplice aspetto al processo d'elaborazione del diritto: per la legislazione e altri atti normativi procedenti dall'Assemblea federale, esso è il preparatore indispensabile. Nello Stato pluralistico che, per la legislazione, deve individuare e contemperare la molteplicità degli interessi, non si potrebbe più fare a meno di questa procedura preliminare<sup>1)</sup>.

Non è possibile immaginare la vita giuridica svizzera senza l'istituto dell'ordinanza (sia l'ordinanza d'esecuzione sia quella normativa). Il Consiglio federale è in ampia misura uno degli organi autonomi che provvedono

<sup>1)</sup> Cfr. le nostre direttive del 6 maggio 1970 sulla procedura preliminare della legislazione (FF 1970 I 753).

all'elaborazione del diritto. Il diritto costituzionale scritto lo esprime solo frammentariamente (art. 41 n. 4, art. 102 n. 5 Cost.), quello non scritto lo accetta conformandosi a una stabile prassi statutale. La legge sull'organizzazione deve prenderne atto (art. 6 cpv. 4 del disegno).

L'articolo 6 capoverso 3 ripete, per completare la visione d'assieme, che il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale proposte in materia legislativa. Tali proposte possono fondarsi su interventi parlamentari (segnatamente mozioni e postulati) o procedere ab inizio dallo stesso Consiglio federale.

*Articolo 7.* Visto l'esteso obbligo di comunicazione, il collegamento fra autorità e opinione pubblica richiede una struttura istituzionale. È in conteso che a tal fine è necessario un appropriato servizio d'informazione i cui fondamenti sono già oggi creati. L'ancoramento legale nelle disposizioni fondamentali sul governo è dovuto principalmente a due motivi. Esso deve sottolineare la grande importanza del «*lavoro di pubblicità*», spettante allo stesso Consiglio federale; la legge deve dunque dire esplicitamente che si dovrà istituire un vero e proprio servizio d'informazione. Simultaneamente si deve però garantire che non si creeranno strumenti propagandistici e istituzioni politiche per una direzione governativa e unilaterale (manipolazione) dell'opinione pubblica. La legge dovrebbe pertanto precisare quali oggetti devono in prima linea essere resi accessibili al pubblico. Si tratta dei provvedimenti del Consiglio federale ma anche delle sue intenzioni, nella misura e nei momenti consentiti dagli interessi degni di protezione. Infine si menzionano ancora «i lavori dell'amministrazione federale».

*Articolo 10.* L'articolo 10 capoverso 3 conferisce al collegio la possibilità di aggregarsi a titolo consultivo funzionari e specialisti esterni all'amministrazione. Invero già l'articolo 104 della Costituzione federale sancisce questo diritto ma non dice nulla circa il modo e la forma. Il disegno di legge non si prefigge però di elevare la presenza di terzi a regola generale. La consultazione di specialisti, che provengono dall'amministrazione o dall'esterno, può agevolare essenzialmente le stesse deliberazioni e fornire con viva immediatezza i fondamenti decisionali. Come nell'Assemblea federale (cfr. art. 69 del disegno), i capi di dipartimento possono essere sgravati qualora determinate questioni tecniche sono trattate dai funzionari. I periti aggregati saranno uditi ma non parteciperanno alla decisione, fermo stante che l'audizione include la possibilità di esprimersi liberamente.

*Gli articoli 13 e 14* confermano, in formulazione semplificata, il disciplinamento vigente (art. 7 e 8 della legge in vigore). Prescrivendo che è necessario un numero minimo di tre voti per la riuscita di una decisione, si sottolinea la concezione collegiale. Una coercizione al voto per i membri del governo (ossia un divieto di astensione), come previsto in parecchi Can-

toni<sup>1)</sup>, non era e non è conosciuto dal diritto in materia d'organizzazione dell'amministrazione federale.

*Articolo 15.* Situazioni urgenti possono esigere decisioni collegiali o, per lo meno, consultazioni collegiali senza che sia possibile riunire in tempo utile il numero necessario di consiglieri federali o capi di dipartimento indispensabili per l'affare di cui si tratta. Una soluzione consisterebbe nella delega della decisione al presidente della Confederazione, come per altro recepito in via sussidiaria dal disegno di legge (cfr. art. 23 cpv. 2). Il principio collegiale, se si vuol conservargli l'auspicata vigenza, dovrebbe tuttavia poter funzionare proprio in casi urgenti di questo tipo. A tal fine ci si potrà avvalere dei mezzi tecnici a disposizione, oggi per esempio di colloqui telefonici, in futuro certamente anche di altri procedimenti. L'uso di questi mezzi e la piena legittimità giuridica delle decisioni che ne procedono devono essere riconosciuti per legge.

Anche qui non si possono escludere conseguenze spiacevoli ed è per questo che va subito posto un elemento cautelativo: un membro del Consiglio federale deve poter chiedere l'interruzione della procedura straordinaria (art. 15 cpv. 2).

*Articolo 16.* Oggi vi sono nove commissioni o «delegazioni del Consiglio federale» (giunte), segnatamente:

- delegazione per i problemi finanziari ed economici
- delegazione per i problemi ferroviari
- delegazione per la politica estera
- delegazione per i problemi militari
- delegazione per i problemi scientifici e la ricerca
- delegazione per i problemi agricoli
- delegazione per le comunicazioni e i trasporti
- delegazione per la pianificazione del territorio
- delegazione per le questioni energetiche.

Tutte le delegazioni operano a titolo preparatorio e consultivo. Esse sgravano in certa misura il collegio ma è il collegio che deve decidere. Affinché le delegazioni possano adempiere i loro compiti, si devono precisarne mandati e procedura nonché garantire l'informazione degli altri membri del Consiglio federale.

Il collegio deve determinare i mandati e la procedura (art. 16 cpv. 1). Al termine impreciso di «delegazione» o «commissione» abbiamo sostituito

<sup>1)</sup> Cfr. le leggi sull'organizzazione dell'amministrazione o i regolamenti per il Consiglio di Stato dei Cantoni: Zurigo, Berna, Svitto, Soletta, Basilea Campagna, Sciaffusa, Appenzello Esterno, San Gallo, Grigioni, Argovia, Vallese e Neuchâtel.

quello di «giunta», che ci sembra contraddistinguere meglio l'istituzione. Circa l'attività delle giunte devono essere redatti processi verbali messi a disposizione del collegio (art. 16 cpv. 4). Per l'essenziale le giunte devono mantenere funzione preparatoria (art. 16 cpv. 2). L'articolo 16 capoverso 3 prevede che le giunte possono decidere in affari ricorrenti per i quali il collegio ha stabilito direttive generali. Per diminuire il pericolo di abusi, ogni membro della giunta può chiedere che l'affare sia presentato al collegio.

È possibile che si muovano obiezioni d'ordine costituzionale circa l'ammissibilità di una delega di poteri a un «Consiglio federale parziale». A queste obiezioni va controbattuto che in mancanza di deleghe siffatte, le attribuzioni decisionali potrebbero essere deferite ai dipartimenti, il che, in principio, non dovrebbe dar adito ad alcuna obiezione. A dire il vero, per quest'ultimo tipo di delega già la Costituzione dà il suo esplicito consenso (art. 103 cpv. 2 Cost.). Nondimeno, se essa tace circa il trasferimento di poteri alle giunte del Consiglio federale, occorre riconoscere che questo provvedimento è di portata più ristretta e che l'obiezione è il frutto di un formalismo esagerato che non tien conto della necessità di applicare la Costituzione in modo conforme alle esigenze moderne.

*Articoli 18 e 19. La rappresentanza della Confederazione all'interno e all'estero spetta in genere al Consiglio federale come collegio poiché in Svizzera non vi è un presidente di Stato come nella maggior parte delle repubbliche estere. Il presidente della Confederazione come capo del collegio ha maggiori impegni aggiuntivi. L'articolo 18 capoverso 1 ricorda questa circostanza. Quanto più l'intera riforma deve tendere ad agevolare e sgravare i lavori dei membri del Consiglio federale e segnatamente anche del presidente della Confederazione, tanto più essa non deve sottovalutare il fatto che il governo dovrà, più di un tempo, far atto di presenza non solo in Svizzera ma anche all'estero. Si può e si deve fare in modo che i membri del Consiglio federale non partecipino per esempio a manifestazioni secondarie e vi pronuncino allocuzioni. Nondimeno, anche attenendosi a una prassi più disciplinata, sarà difficile nell'insieme prescindere da queste esigenze formali. Il presidente della Confederazione deve poter affidare i suoi oneri anche ad altre persone (art. 18 cpv. 2).*

Per l'integrazione della Confederazione, il *rapporto tra Confederazione e Cantoni* è di grande importanza. Tutte le autorità federali sono implicate in questa fitta rete di relazioni e il Consiglio federale in misura particolarmente spiccata; tenuto conto del numero dei consiglieri federali, non è raccomandabile di creare un dipartimento speciale per questo compito. Seri motivi si opporrebbero parimente ad affidarlo a un dipartimento esistente poiché questo dovrebbe continuamente intervenire negli affari degli altri.

La soluzione attuabile è di affidare il compito al presidente della Confederazione (art. 19) il quale, per scaricarsene parzialmente, potrà far capo alle istituzioni ausiliarie. Il presidente della Confederazione dovrà vegliare

direttamente e sotto la propria responsabilità affinché ci si preoccupi costantemente di mantenere e sviluppare i principi fondamentali dello Stato federativo, affinché si curino i contatti tra Confederazione e Cantoni negli affari generali e importanti e affinché i Cantoni dispongano sempre, nell'ambito delle istituzioni, di una via garantente loro agevole accesso al Consiglio federale.

*Articolo 20.* Un presidente deve poter dirigere effettivamente e preparare le deliberazioni; a tal fine deve disporre del tempo necessario nonché di organi ausiliari; deve poter preparare gli affari da sé o incaricarne dipartimenti o stati maggiori. Dal 1968, il Consiglio federale ha proceduto a numerose modificazioni e ha consolidato la posizione del presidente della Confederazione nella direzione delle deliberazioni. Questi deve garantire la debita preparazione delle deliberazioni del Consiglio federale. Questo compito sarà in notevole misura affidato al cancelliere della Confederazione e ai dipartimenti (cfr. anche art. 26 e 37). Nondimeno, la responsabilità — con le presupposte istruzioni e controlli — spetterà al presidente della Confederazione.

*Articolo 21.* Qualcuno deve provvedere affinché il Consiglio federale assuma e porti a compimento i suoi impegni in tempo utile e in modo appropriato. Questo compito dovrà essere in gran parte nuovamente affidato al cancelliere della Confederazione e alla Cancelleria federale. Nondimeno, il presidente della Confederazione dovrà conservarne la direzione con tutta l'autorità conferitagli dalla sua posizione.

La nuova disposizione dell'articolo 21 obbliga non solo il presidente della Confederazione a prendere le iniziative necessarie in questo campo, ma anche il collegio ad eseguire razionalmente i suoi compiti.

*Articolo 22.* Secondo il diritto vigente, *il presidente della Confederazione deve vigilare su tutta l'amministrazione federale*, donde un suo certo innalzamento di funzione. Questa disposizione non è stata interamente utilizzata segnatamente poiché il presidente della Confederazione non dispone del tempo e dei mezzi necessari (apparato di controllo). L'articolo 22, in concordanza con la Costituzione federale (art. 102 n. 13), affida la vigilanza al collegio<sup>1)</sup> ma impone al presidente della Confederazione di adoperarsi specialmente a tal fine.

*Articoli 23, 24 e 25.* La legge vigente dispone che il presidente della Confederazione può essere autorizzato a prendere *disposizioni presidenziali* (cfr. art. 16 della legge in vigore); nessuno si oppone a questo disciplinamento né alla prassi finora seguita. Il presidente decide in luogo del collegio in caso di affari urgenti o d'importanza secondaria. Egli può anche delegare i suoi poteri al vicepresidente il quale può essere incaricato di af-

<sup>1)</sup> Cfr. quanto esposto circa il consolidamento del controllo all'interno dell'amministrazione nel n. 225.

fari presidenziali non solo in caso d'impedimento del presidente ma anche in altre circostanze (art. 25).

Nuovo è l'esplicito fondamento legale per le prestazioni budgetarie (art. 24 cpv. 2), talché la prassi odierna sarà univocamente fondata sul principio della legalità. Questi due articoli consentono al collegio di liberarsi da incombenze di secondaria importanza, che non possono però essere delegate ai dipartimenti, e di concentrarsi dunque sugli affari più importanti.

*Articolo 26.* Il cancelliere della Confederazione coadiuva il presidente della Confederazione nell'esecuzione di tutti i compiti presidenziali. Questo problema sarà ancora trattato più oltre.

La legge non deve stabilire essa stessa in qual modo debba essere circostanziatamente strutturato il *coadiutorato del presidente della Confederazione*. La Cancelleria federale deve in ogni caso tener a disposizione del presidente della Confederazione le necessarie forze ausiliarie qualificate. Può trattarsi segnatamente anche di segretari per sbrigare incombenze presidenziali, per esempio per la redazione di allocuzioni, appelli e comunicazioni, per la raccolta di materiali o per la preparazione di impegni rappresentativi. A volte, il presidente della Confederazione preferirà ricorrere all'aiuto di funzionari del proprio dipartimento; questo diritto deve essere evidentemente garantito. Negli altri casi però, i lavori di coadiutorato incombono alla Cancelleria federale. A livello normativo, questo obbligo è sancito dagli articoli 26 e 37.

*Articolo 28.* Che ogni membro del Consiglio federale presiede nel contempo un dipartimento dell'amministrazione, che non vi sono «membri senza portafoglio», che persino il presidente della Confederazione dirige un dipartimento, sono, questi, aspetti inevitabili della combinazione del principio collegiale e dipartimentale in un governo di sette membri. L'articolo 28 capoverso 1 lo dice chiaramente.

Il *capoverso 2* corrisponde all'articolo 26 capoverso 1 della legge in vigore. È il Consiglio federale che, con decisione maggioritaria, assegna i dipartimenti ai singoli membri. Anche in caso di nomine suppletorie, si dovranno ripartire a nuovo non i dipartimenti vacanti bensì tutti i dipartimenti.

*Articoli 30 e 31.* Gli articoli 30 e 31 disciplinano i problemi inerenti alla sede dell'esecutivo e alla *residenza* delle persone preposte al governo della cosa pubblica. Si riprendono le norme tradizionali con l'innovazione che, tenuto conto che ci muoviamo in un'epoca di veloci mezzi di trasporto, i consiglieri federali, il cancelliere della Confederazione, i vicecancellieri, i capi dei gruppi e degli uffici come anche i segretari generali possono liberamente scegliere il proprio luogo di residenza. Essi devono unicamente poter raggiungere in breve tempo la sede ufficiale. L'articolo 8 della legge sull'ordinamento dei funzionari federali (RS 172.221.10) prescrive ai funzio-

nari di risiedere nel luogo di servizio loro assegnato e, in questa misura, è più restrittivo del presente disegno; si noti però che nella prassi questa disposizione è interpretata con una certa longanimità.

*Articoli 32 e 33.* Riguardo alle disposizioni sull'incompatibilità, si sono previsti alcuni adeguamenti (estensione della cerchia dei destinatari ai funzionari capi; precisazione per le società a scopi lucrativi) rispetto all'odierno disciplinamento (art. 2 e 3) e si è tenuto conto del disciplinamento previsto dalla legge federale sull'organizzazione giudiziaria.

Il severo divieto dell'appartenenza ad organizzazioni a scopo lucrativo può essere eccettuato in singoli casi per i capi dei gruppi e degli uffici nonché per i segretari generali (art. 32 cpv. 2 secondo periodo).

*Articolo 34.* I capi funzionari citati nel disegno di legge (art. 31 a 33) sono i vicecancellieri, i segretari generali, come anche i capi dei gruppi e degli uffici che, secondo l'articolo 67 capoverso 1, portano il titolo di «direttore». I direttori degli istituti e delle aziende federali (secondo l'art. 62 lett. E del disegno) possono essere qui equiparati ai direttori dei gruppi dell'amministrazione generale; si giustifica infatti di estendere anche a questi funzionari le disposizioni su la residenza, l'incompatibilità e l'esclusione per parentela.

*Articolo 35.* La Cancelleria federale è il punto di sutura fra legislativo ed esecutivo ed appare idonea ad assumere una funzione di coordinamento fra i due poteri. La posizione del *cancelliere della Confederazione*, risultante dalla sua elezione dall'Assemblea federale e dal suo statuto di magistrato, deve essere mantenuta. Le attribuzioni concessegli a contare dal 1968 devono ora essere ancorate nella nuova legge sull'organizzazione dell'amministrazione. Le innovazioni devono conseguire due scopi: da un lato, non devono modificare la posizione costituzionale del cancelliere dacché questi non può essere posto allo stesso livello di un membro del governo; d'altro lato, la qualificazione costituzionale del cancelliere deve essere messa a profitto e posta al servizio degli scopi della riforma. Il disegno di legge cerca di garantire tutto ciò, segnatamente negli articoli 35, 37 e 40.

Giuridicamente nulla s'oppona al fatto che il cancelliere della Confederazione sottoponga in proprio nome al Consiglio federale gli affari collegiali procedenti dalla Cancelleria federale; la via indiretta tramite il presidente della Confederazione (come finora previsto dall'art. 20 cpv. 2 della vigente legge sull'organizzazione) può essere tralasciata poiché è un'inutile complicazione. Per quanto concerne la Cancelleria federale, il cancelliere della Confederazione ha infatti la stessa posizione amministrativa di un capo di dipartimento; ed era già questa la prassi finora seguita, ancorché non ancorata nella legge.

*Articolo 36.* L'istituzione dei vicecancellieri deve essere mantenuta (cfr. anche l'art. 10 cpv. 2), ma il loro numero rimane indeterminato. Essi non

sono soltanto supplenti del cancelliere della Confederazione ma possono anche essere istituiti per dirigere taluni servizi o per occuparsi d'altri compiti.

*Articolo 37.* Una clausola generale (ingresso dell'art. 37) tenta di precisare i compiti spettanti prioritariamente al cancelliere della Confederazione: esso deve coadiuvare in tutti i modi possibili il collegio e il presidente della Confederazione nell'adempimento dei loro compiti. Il «rapporto Hongler» ha trattato circostanziatamente questo compito. Dal 1968, l'evoluzione procede in questa direzione e il disegno di legge la conferma. Questo «coadiutorato» ha, nelle sue forme molteplici, alcune caratteristiche che il disegno di legge cita esplicitamente. Le disposizioni (art. 37 lett. a-g) sono chiare in se stesse e non esigono dunque ulteriore commento.

*Articolo 38.* L'organizzazione circostanziata della Cancelleria federale dovrebbe essere lasciata al Consiglio federale, riservate le disposizioni della legge sui rapporti fra i Consigli e altri disposti dell'Assemblea federale. La riserva si estende alla segreteria dell'Assemblea federale la quale, giusta l'articolo 105 capoverso 1 della Costituzione federale, appartiene alla Cancelleria federale nell'esercizio delle sue funzioni ma, come tutti i servizi parlamentari, è indipendente dal Consiglio federale e dalla Cancelleria federale (cfr. art. 1 del decreto federale del 9 marzo 1972 sui servizi del parlamento).

*Articolo 39.* Un principio fondamentale dell'organizzazione moderna esige che si formino i cosiddetti *stati maggiori* differenziandoli dagli organi regolari i quali, come sottounità specializzate, sono inseriti nella gerarchia dell'organizzazione (amministrativa) (cfr. quanto esposto più sopra nel numero 223). Per quanto concerne la denominazione, l'odierno uso linguistico non ne propone altra sufficientemente chiara per distinguere questa istituzione. Tutte le altre espressioni (organo ausiliare, coadiutorato, assessorato, consulta, provveditorato, ufficio per gli affari generali, segreteria ecc.) sono troppo deboli, troppo ristretti o inusitati. Il disegno di legge impiega dunque il termine «stato maggiore».

Per chiarificare le cose, può esser utile caratterizzare l'essenza tipica degli stati maggiori descrivendone i compiti. L'articolo 39 cerca dunque di darne una definizione. Ciò che qui vi è citato deve valere anche per tutti gli altri uffici di stato maggiore (cfr. art. 52 a 56). Lo stato maggiore è un'istituzione ausiliare prioritariamente istituita per informare e consigliare gli organi direttivi. La nozione d'informazione è qui concepita nel senso ampio del termine: si tratta di fornire tutti i ragguagli necessari alla valutazione della situazione e alla decisione. A questa prestazione di carattere relativamente neutrale s'aggiunge l'apprezzamento e la valutazione, sfocianti soprattutto nell'elaborazione di possibili varianti per i provvedimenti che dovrà prendere l'organo direttivo. L'enumerazione prevista nell'articolo 39 non è esaustiva ma deve nondimeno indicare che gli stati maggiori sono

impiegati nell'ambito delle funzioni direttive ed operano dunque in collegamento con gli organi regolari. Gli stati maggiori sono pertanto privi d'autonomia nella misura in cui operano esclusivamente per l'organo direttivo cui sono aggregati.

*Articolo 40.* Il disegno di legge rinuncia — come proposto dal «rapporto Hongler» — a uno stato maggiore generale per tutto («stato maggiore civile generale»; cfr. n. 223.6) ma parla nondimeno di «stati maggiori generali». La Cancelleria federale è per esempio lo stato maggiore generale del collegio (art. 40), le segreterie generali gli stati maggiori generali dei dipartimenti (art. 52). La Cancelleria federale e le segreterie generali sono per loro natura istituzioni di stato maggiore. Sono di carattere generale poiché esercitano tutte le funzioni di uno stato maggiore ovvero riuniscono in sé quelle che non spettano ad istituzioni speciali.

*Articoli 41 a 43.* Rinunciando a un unico stato maggiore generale per il Consiglio federale e i dipartimenti, si lascia spazio all'istituzione di *speciali organismi di stato maggiore*. Per quanto concerne il Consiglio federale, ci si può innanzitutto chiedere se, oltre alla Cancelleria federale, l'esecutivo abbia bisogno d'altri stati maggiori ovvero se questi debbano nella prassi divenire, non senza eccezione, stati maggiori dipartimentali operanti anche per lui. Negare al Consiglio federale la possibilità di dotarsi di propri e speciali stati maggiori sarebbe tuttavia un'inutile restrizione. Il disegno di legge distingue qui tra stati maggiori formati di collaboratori dell'amministrazione e istituzionalizzati («stati maggiori integrati») e stati maggiori composti di consulenti estranei all'amministrazione federale («consulenti esterni»). La nozione di stato maggiore è più estesa se vi si includono anche singoli specialisti, come previsto dalla sistematica del disegno (art. 42).

Le speciali istituzioni di stato maggiore del Consiglio federale sono subordinate o alla Cancelleria federale o al dipartimento oggettualmente più affine (art. 41 secondo periodo). Gli specialisti esterni chiamati a partecipare ai lavori commissionali devono essere aggregati alla Cancelleria federale o al dipartimento competente — la nozione di subordinazione amministrativa non vale per questi gruppi composti di persone private —, donde la garanzia della loro assistenza amministrativa (art. 42 cpv. 2).

Per speciali uffici di stato maggiore del Consiglio federale deve essere garantito l'accesso diretto al collegio (art. 43). Ne va del senso e dell'efficacia di tali istituzioni. Il modo d'attuazione deve essere lasciato alla discrezione del Consiglio federale ma la legge stessa deve insistere affinché sia garantito il contatto diretto; la subordinazione o l'aggregazione non deve infatti sminuirlo. Si deve segnatamente evitare che il contatto si svolga soltanto per mezzo del capo di dipartimento interessato o per mezzo del cancelliere della Confederazione. La subordinazione meramente amministrativa o l'aggregazione devono proprio far sì che il Consiglio federale dia direttamente udienza ai suoi organismi di stato maggiore.

*Articolo 44.* Il principio collegiale deve combinarsi con il principio dipartimentale. È questa già la volontà espressa nella Costituzione federale (art. 103) e per altro già chiaramente confermata nella prassi. I compiti esecutivi della Confederazione sono in genere adempiti dall'organizzazione dell'amministrazione federale ripartita in dipartimenti. Se si deve rinnovare e consolidare il principio collegiale, la riforma deve dedicarsi specialmente ai dipartimenti poiché qui gli sgravi sono effettivamente possibili. Alla Cancelleria federale possono essere affidati il disbrigo degli affari di cancelleria nel senso più ampio del termine (art. 105 Cost.) e l'assistenza amministrativa agli stati maggiori, non però gli affari speciali cui fa riferimento l'articolo 103 della Costituzione federale.

Il capoverso 2 fa una riserva in favore della prassi corrente la quale affida l'esecuzione di compiti pubblici, segnatamente di *compiti amministrativi, a istituzioni organizzate secondo le forme del diritto privato*. Queste possono essere qui paragonate ad enti economici misti e d'altro tipo, collegati, dall'aspetto organizzativo, col diritto pubblico ma separati dall'amministrazione e per lo più dotati di uno statuto speciale. Gli esempi abbondano: dai compiti di controllo tecnici nel settore della vigilanza di polizia a quelli nel settore dell'amministrazione economica, fino a incombenze del tipo di quelle spettanti alla Banca nazionale. Le forme organizzative sono molteplici.

Le deleghe di cui si tratta hanno lati positivi: esse sgravano l'organizzazione e la direzione dell'amministrazione federale diretta, attivano le cognizioni e le capacità private, facilitano il più possibile i contatti tra soggetti disponenti e interpellati. Esse hanno però anche notevoli svantaggi: alcuni settori dell'amministrazione pubblica possono sfuggire facilmente agli usuali principi direttivi dell'amministrazione, segnatamente in materia di controlli, di amministrazione delle finanze e di informazione obbligatoria. Se sussisteranno forme e metodi operativi sì svariati, trasparenza, chiarezza e razionalità dell'amministrazione se ne troveranno pregiudicate, ragioni per cui in futuro si dovrà agire con un certo ritegno.

*Articolo 47.* Lo spirito e lo stile dirigenziale dell'amministrazione sono di decisiva importanza. La legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale del 1914 non dice praticamente nulla in proposito. Una buona organizzazione esige tuttavia una direzione adeguata. Uno dei grandi compiti dell'amministrazione federale sarà quello di vegliare costantemente a questa direzione. Tre mezzi sono previsti a tal fine: la scelta accurata dei funzionari direttivi, il loro perfezionamento sistematico ed infine l'indicazione di come dev'essere esercitata l'attività direttiva. Soltanto quest'ultima è direttamente oggetto della legge sull'organizzazione dell'amministrazione. L'emanazione di *istruzioni indicative sui compiti direttivi* può contribuire ad ottenere miglioramenti essenziali, segnatamente un moderno stile dirigenziale che consenta all'amministrazione di tenersi all'altezza dei tempi. Questo cosiddetto stile dirigenziale cooperativo è caratterizzato da

- chiare, comprensibili e complete definizioni degli scopi e dei compiti, che lascino spazio sufficiente all'iniziativa dei collaboratori;
- un'estesa delega di compiti, competenze e responsabilità ai collaboratori regolari;
- l'aggregazione di specialisti a titolo consultivo nella preparazione delle decisioni, riconoscendo loro un diritto di consultazione soprattutto in forma di suggerimenti e raccomandazioni;
- un'informazione obiettiva a tutti i livelli;
- l'esercizio del diritto di controllo e dell'obbligo di controllo soprattutto nel senso di un incoraggiamento costante dei collaboratori.

Siffatte indicazioni sono per loro natura espressione della funzione suprema direttiva (cfr. art. 4) e devono pertanto procedere dal Consiglio federale. L'articolo 47 capoverso 2 lo sancisce esplicitamente. Con decisione del 28 agosto 1974 abbiamo per la prima volta emanato alcune direttive per la gestione amministrativa nella Confederazione.

Il capoverso 2 lettera *b* obbliga il Consiglio federale ad emanare prescrizioni generali o individuali sulla struttura e le funzioni degli stati maggiori, sempre che la legge non contenga già disposizioni in proposito.

*Articoli 48 a 50.* Il potenziamento degli uffici di stato maggiore nell'amministrazione federale serve a sgravare efficacemente il collegio e i capi dei dipartimenti. Esso è uno dei postulati maggiormente citati nella discussione sulla riforma dell'amministrazione. Anch'esso però ha i suoi limiti. Per evitare intollerabili doppi impieghi, la segreteria generale — per mancanza di conoscenze tecniche e d'informazioni — non può per esempio, se non in misura limitata, collaborare con gli uffici federali alla preparazione delle decisioni spettanti al capo di dipartimento (art. 52 cpv. 1 lett. *d*).

Gli *uffici federali* (divisioni) costituiscono e rimangono la spina dorsale dell'amministrazione federale. Essi sono familiarizzati con gli speciali problemi concreti, costituiscono il punto centrale dell'elaborazione tecnica, per esempio dell'elaborazione delle leggi, e, a livello amministrativo, sono di regola competenti a decidere. Gli articoli 44 e seguenti, segnatamente l'articolo 49, lo stabiliscono chiaramente, come già l'articolo 37 della legge in vigore. *La responsabilità propria degli uffici federali non dev'essere compromessa dal consolidamento degli uffici di stato maggiore.* Il disegno di legge (combinato disposto degli art. 64 cpv. 3 e 50) prevede poi anche un'ampia delega di attribuzioni agli uffici federali per sgravare i capi di dipartimento. Come sinora, gli uffici di stato maggiore non sono né preposti né subordinati agli organi regolari bensì si muovono allo stesso livello. Nei rapporti tra le funzioni degli uni e degli altri, determinante non è tanto la norma codificata quanto la competenza oggettiva.

L'articolo 49 si occupa del compito direttivo. È significativo che proprio il vertice si sforzi di adempiere le sue funzioni direttive in modo con-

forme alle esigenze dei tempi moderni. A causa della responsabilità, si indica che il diritto positivo (competenze e norme di comportamento materiali) e il bilancio di previsione costituiscono il fondamento ed i limiti; nel contempo però si incita a dedicarsi globalmente e intensamente all'attività direttiva (art. 49 cpv. 2).

Il combinato disposto degli articoli 50 e 64 capoverso 3 stabilisce una presunzione in forma di *clausola generale in favore degli uffici: questi sbrigliano tutti gli affari che non sono attribuiti al Consiglio federale, ai dipartimenti o ai gruppi*. In tal modo l'ufficio federale si trova rivalutato conformemente al suo odierno ruolo effettivo; la nuova legge gli riconosce dunque la dovuta importanza.

L'attività di capo, colma di responsabilità, si manifesta poi nelle relazioni con l'esterno per esplicita autorizzazione legale (art. 51), come già nell'odierna legge sull'organizzazione.

*Articoli 52 e 53.* Ogni dipartimento disporrà in futuro di una *segreteria generale* designata come tale (cfr. già l'art. 48 cpv. 4). L'amministrazione militare muterà denominazione nella misura in cui assumerà funzioni di segreteria generale (cfr. art. 62 lett. C n. 51). Il disegno di legge, oltre a definire generalmente la funzione di stato maggiore (art. 39 e 52) elenca alcuni tipici compiti di stato maggiore spettanti alla segreteria generale. Non si dovrà tardare a utilizzare tutte le possibilità offerte da quest'istituzione. Il mandato in forma di legge deve assicurare che le segreterie generali contribuiranno a sgravare i capi di dipartimento, a garantire la direzione qualitativa dei dipartimenti e, indirettamente, a migliorare l'attività collegiale.

L'inevitabile rivalutazione delle segreterie generali presuppone che la scelta dei direttori sia effettuata con particolare circospezione e che si garantisca la mobilità della ripartizione particolareggiata delle funzioni.

Gli articoli 52 capoverso 2 e 53 capoverso 4 tengono conto di circostanze particolari, per esempio di quelle in cui si trovano la Direzione politica e la Direzione dell'amministrazione federale militare. Per esempio, presso il Dipartimento politico, uffici di stato maggiore, come il servizio giuridico centrale (cfr. art. 53 cpv. 2) sono affidati a un organo regolare, segnatamente alla Direzione del diritto pubblico internazionale; viceversa, presso il Dipartimento militare, organi regolari come l'Ufficio federale della topografia nazionale sono subordinati alla segreteria generale. Per garantire il mantenimento di questo ordinamento di provata efficacia sono necessarie le disposizioni derogatorie da noi proposte.

*Articolo 54.* La segreteria generale come ufficio generale di stato maggiore dovrebbe di regola poter assumere le funzioni istituzionalizzate di stato maggiore per la direzione dipartimentale. Tuttavia, deve essere lasciata aperta la possibilità per altre istituzioni. L'articolo 54 offre la possibilità di istituire *speciali uffici dipartimentali di stato maggiore*. Il tenore della di-

sposizione lascia però chiaramente intendere che deve trattarsi di un'eccezione; una plethora di uffici di stato maggiore complicherebbe infatti l'esercizio delle funzioni, renderebbe incerti i campi di competenza e di responsabilità e degraderebbe l'idea dell'istituzione medesima.

*Articolo 55.* Il capo di dipartimento può aggregarsi *periti* già in forza del diritto costituzionale (art. 104 Cost.). Il disegno di legge precisa che lo stesso diritto spetta ai capi dei gruppi e degli uffici sempre che trattasi di consulenti ad hoc esterni all'amministrazione federale e sempre che il capo di dipartimento vi consenta (art. 55 cpv. 2).

Secondando il desiderio espresso nel «rapporto Hongler» e altrove, si dispone poi che i capi di dipartimento devono essere autorizzati a designare *collaboratori personali*. Per diversi motivi il loro numero dev'essere limitato: dovrebbe trattarsi *al massimo di due o tre persone*. Appena assunta la carica, i capi di dipartimento trovano nei direttori e nei collaboratori specializzati degli uffici federali, delle segreterie generali e di altri uffici di stato maggiore, come anche nelle commissioni extraparlamentari, specialisti particolarmente qualificati nella maggior parte delle discipline. Tuttavia, essi dovrebbero avere la possibilità di ampliare la cerchia esistente con singoli collaboratori personali. Vista la molteplicità e l'aumento incessante dei compiti dello Stato è necessario un appoggio suppletivo che — in complemento alla consulenza prestata dagli specialisti dell'amministrazione, a volte di carattere troppo prammatico — fornisca un contributo aggiuntivo alla formazione dell'opinione personale dei capi di dipartimento. Inoltre, l'amministrazione dipartimentale è spesso oberata a tal punto di affari correnti da non essere in grado di adempiere i compiti del collaboratore personale. Questi possono essere grosso modo definiti come segue:

- cura delle relazioni del capo di dipartimento coi partiti, le associazioni e i periti;
- collaborazione al disbrigo della corrispondenza del capo di dipartimento (soprattutto corrispondenza personale);
- partecipazione a tutte le sedute importanti del capo di dipartimento;
- cooperazione alla redazione di discorsi e allocuzioni, sempre che non concernano problemi specifici del dipartimento;
- cooperazione alla preparazione di affari che saranno trattati nel Consiglio federale;
- disbrigo di speciali mandati di studio.

Questi collaboratori devono disporre di un'assai buona formazione generale, di esperienza nei rapporti con le autorità, le associazioni e i privati, come anche di capacità organizzative e redazionali. Essi sono assunti per un capo di cui conoscono le intenzioni. Se questi dovesse abbandonare la carica, anche il rapporto di servizio del collaboratore personale dovrebbe di

regola estinguersi salvo che il successore desideri mantenerlo e rinnovare il rapporto di servizio. È anche possibile che il rapporto di servizio sia scadenzato e, contenutisticamente, strutturato in un qualsiasi modo appropriato, corrispondentemente al mandato. Il rapporto di servizio deve essere disciplinato in modo che la funzione eserciti una certa attrazione e che, in caso di partenza, vi siano sufficienti garanzie patrimoniali. I collaboratori personali hanno dunque uno *statuto speciale di funzionari*; essi stanno in uno speciale rapporto di servizio di diritto pubblico e non di diritto privato; tale rapporto dovrà essere disciplinato specialmente (art. 55 cpv. 1).

Il collaboratore personale è direttamente subordinato al capo di dipartimento e soltanto da questo riceve mandati. Non gli competono *attribuzioni decisionali*. Frizioni e difficoltà che possono derivare dalla posizione del collaboratore potranno essere evitate se da ogni parte si darà prova di buona volontà e si anteporrà ovunque il bene comune e il lavoro qualificato del dipartimento. Specialmente da parte dei collaboratori personali è necessario molto tatto, spirito diplomatico e capacità di immedesimazione; solo in tal modo si potrà mettere a profitto la collaborazione con l'amministrazione.

*Articolo 56.* Nella Confederazione vi sono circa 90 *commissioni* permanenti e circa 200 commissioni non permanenti che, dall'aspetto delle funzioni, sono o stati maggiori dipartimentali o uffici; a volte, esse sono istituite per servire direttamente il collegio. La forma delle commissioni è un rimedio di provata efficacia per mettere a profitto le conoscenze tecniche di determinati specialisti e per apportare all'amministrazione, mercé la rappresentanza di parecchi gruppi sociali, un elemento aggiuntivo della democrazia e un elemento integrativo nel lavoro.

Il sistema delle commissioni deve essere strutturato conformemente alle esigenze dei tempi moderni ed essere preciso. L'articolo 56 capoverso 2 in combinazione con l'articolo 47 capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a emanare norme per le commissioni e per altre istituzioni di stato maggiore. Un primo passo in tal senso l'abbiamo già fatto con le già citate direttive del 3 luglio 1974 su l'istituzione, il sistema di lavoro e il controllo delle commissioni extraparlamentari (FF 1974 II 459). Ma l'emanazione di norme non basta a garantire l'efficienza dei lavori commissionali; questa dipende piuttosto dall'applicazione nella prassi.

*Articoli 57 a 61.* Il coordinamento spontaneo con le persone responsabili della direzione di un affare (art. 57) non basta ove trattasi di affari complicati. I compiti dello Stato diventano sempre più molteplici e le soluzioni appropriate dipendono sempre più da concezioni e metodi interdisciplinari. Vi è bisogno fra l'altro di veri e propri *organi di coordinamento* qualificati che si manifestino a livello operativo strutturale o persino decisionale. Si tratta per esempio di conferenze, comitati direttivi, direzioni di progetti e, per loro natura, anche delle giunte del Consiglio federale (art. 16). Esternamente e funzionalmente, gli uffici di coordinamento sono spes-

so difficilmente distinguibili dagli uffici di stato maggiore quali definiti nel disegno di legge (cfr. art. 39). Tuttavia, la loro sfera d'azione è più estesa dacché possono essere chiamati a decidere, come è il caso delle direzioni di progetti.

*Articolo 62.* Come già esposto nel numero 224.33, proponiamo di lasciare al Consiglio federale il compito di subordinare gli uffici ai dipartimenti (art. 64 cpv. 1). L'articolo 62 si restringe pertanto ad enumerare gli uffici; questa enumerazione significa che gli uffici federali possono essere istituiti soltanto mediante revisione della legge sull'organizzazione. Era già questo il caso sinora ma la prassi non vi si è espressamente attenuta. Dacché l'ordine storico o sistematico dell'enumerazione potrebbe essere ritenuto pregiudizievole, abbiamo previsto l'ordine alfabetico per il testo tedesco e una corrispondente elencazione per i testi italiano e francese. Gli stati maggiori degli aggruppamenti del Dipartimento militare federale, che intendiamo mantenere immutati, non sono qui specialmente menzionati poiché l'enumerazione fatta nella legge non è affatto esaustiva (art. 54) e poiché l'articolo 48 capoverso 3 offre esplicitamente la possibilità di formare stati maggiori collettivi.

La denominazione delle divisioni (uffici) è stata quanto possibile unificata; la variante «ufficio federale» si è dimostrata più concisa e più precisa di tutte le altre. La sostituzione del termine «ufficio federale» a quello di «divisione» era necessaria tenuto conto della modificazione del decreto del Consiglio federale sulla classificazione delle funzioni, del 18 ottobre 1972<sup>1)</sup>.

Si son dovute prevedere eccezioni per motivi inerenti ai rapporti internazionali (pericolo di confusione con ministeri esteri) presso il Dipartimento degli esteri e, per motivi di tradizione, per gli uffici del Dipartimento delle finanze e del Dipartimento dell'interno.

Il capoverso 2, per motivi d'elasticità, assegna al Consiglio federale la facoltà di modificare le denominazioni di uffici esistenti, rispettivamente di adeguare tali denominazioni alle circostanze.

*Articolo 63.* Secondo il disegno, gli speciali statuti organizzativi degli istituti e aziende federali rimangono impregiudicati; spetterà all'apprezzamento del legislatore federale di adeguare queste leggi speciali ai principi della nuova legge sull'organizzazione dell'amministrazione quando se ne presenterà l'occasione (art. 63 cpv. 3).

*Articolo 64.* L'articolo 64 disciplina l'organizzazione circostanziata. La legge stessa stabilisce soltanto il primo grado dell'organizzazione (art. 62), riservando i particolari ad altri atti legislativi. La legge deve dunque conte-

<sup>1)</sup> Le «sottodivisioni» erano state allora abrogate e sostituite dalle «divisioni»; simultaneamente erano state create le «divisioni principali». Conseguentemente, l'ordine gerarchico degli uffici superiori secondo l'ordinamento vigente è il seguente: gruppo (aggruppamento), ufficio (direzione), divisione principale, divisione. Cfr. in merito il nostro rapporto del 18 ottobre 1972 concernente l'elenco delle funzioni (FF 1972 II 997).

nere una disposizione delegatoria. Il termine *organizzazione* deve essere compreso nel senso di potere organizzativo (cfr. più sopra n. 224) e significa: istituire, stabilire i compiti e attribuirli giusta la delega di competenze agli uffici federali, ossia agli uffici nel senso oggettivo.

Il legislatore pone nell'articolo 62 gli elementi per la ristrutturazione dell'amministrazione federale (dipartimenti ed uffici) e nell'articolo 64 *capoverso 1* autorizza il Consiglio federale a riunire gli elementi in dipartimenti. Il *capoverso 2* obbliga il Consiglio federale a strutturare fondamentalmente l'intera amministrazione federale e a stabilirne i compiti, cioè, segnatamente, a determinare l'organizzazione dei dipartimenti e dei gruppi e ad approvare la struttura sommaria degli uffici (formazione di divisioni principali e divisioni). In merito a questa delimitazione del potere organizzativo, rinviamo a quanto esposto più sopra nel numero 224. Le definizioni dei compiti si rivelano necessarie sia per evitare conflitti di competenza positivi e negativi sia per informare i cittadini sulle competenze rispettive dei diversi uffici amministrativi.

Il *capoverso 3*, in combinazione con l'articolo 50, conferisce in genere *agli uffici la competenza a sbrigare gli affari*, eccettuati quelli che il Consiglio federale riserva a se stesso, ai dipartimenti o ai gruppi. Sono «affari» nel senso di questa disposizione, segnatamente:

- l'esecuzione della legislazione federale, inclusa l'emanazione di decisioni giusta l'articolo 100 della legge federale sulla procedura amministrativa;
- la preparazione degli atti legislativi;
- le informazioni giuridiche, le risposte ad interrogazioni;
- la trattazione di interventi parlamentari ecc.

Metodologicamente, il *capoverso 3* è un *rovesciamento dell'ordinamento vigente*. Presentemente, il Consiglio federale è in principio competente per tutto e delega verso il basso ciò che trasmette per autonomo disbrigo. Poiché gli affari riservati ai gruppi, ai dipartimenti o al Consiglio federale sono meno numerosi di quelli sbrigati dagli uffici, questo costruito era assolutamente necessario.

Di regola, la competenza a sbrigare gli affari è dunque lasciata agli uffici; le eccezioni sono disciplinate esplicitamente nell'ordinanza del Consiglio federale.

L'enumerazione delle deroghe alla competenza generale degli uffici sarà essenzialmente più concisa di quella prevista dall'odierno ordinamento di delega in cui il Consiglio federale stabilisce ciò che egli trasferisce agli uffici per autonomo disbrigo.

Il *capoverso 4* lascia al Consiglio federale la possibilità di emanare in via d'ordinanza disciplinamenti procedurali completivi. Inoltre, stabilisce la *via di ricorso amministrativa* in quanto la legge federale sull'organizzazione

giudiziaria e quella sulla procedura amministrativa non contengano già disposizioni esauritive. La competenza è ora disciplinata in modo generale dato che la via di ricorso è quella gerarchica, eccetto il ricorso di diritto amministrativo ovvero il ricorso al Consiglio federale stabilito per legge. È riservato il diritto federale nel senso che in ogni caso si deve esaminare se vi sia anche un diritto federale speciale.

Il cittadino ha in ogni caso una chiara visione delle vie di ricorso poiché la legge sulla procedura amministrativa sancisce l'obbligo dell'indicazione dei rimedi giuridici (art. 35) e obbliga l'autorità che si ritenga incompetente a trasmettere senza indugio la causa all'autorità competente (art. 8).

Il *capoverso 5* riprende un'essenziale limitazione della delega oggi prevista nell'articolo 7 della legge concernente il carattere obbligatorio generale della Collezione sistematica. Riguardo alla certezza del diritto, alla qualità del diritto e alla limitazione della subdelega questa disposizione è senz'altro significativa. Come già esposto nel numero 224.4 il Consiglio federale, per motivi inerenti alla responsabilità politica, dovrebbe determinare l'organizzazione dei dipartimenti e dei gruppi come anche, nelle linee, degli uffici, ragion per cui non vi è motivo di prevedere una delega delle sue attribuzioni giusta l'articolo 64 capoverso 2.

*Articolo 65.* L'organizzazione strutturale a tenore dell'articolo 64 capoverso 2 deve essere disciplinata fondamentalmente dal Consiglio federale sino al grado degli uffici; l'organizzazione particolareggiata deve essere completata dai capi di dipartimento i quali potranno avvalersi dell'ufficio federale dell'organizzazione e delle opinioni dei direttori degli uffici (art. 49 cpv. 2 lett. b).

*Articolo 66.* Nella misura, in cui prendono disposizioni a livello organizzativo, il Consiglio federale e i capi di dipartimento sono tenuti all'osservanza dei principi dell'articolo 46. L'articolo 66 aggiunge anche altre indicazioni corrispondenti alle idee direttive già commentate nel numero 224.

*Articolo 67.* Un nuovo titolo, quello di *segretario di Stato*, è introdotto per due assai importanti uffici i cui titolari devono preponderantemente occuparsi della rappresentanza degli interessi nazionali di fronte all'estero (cfr. quanto esposto nel numero 222.4).

*Articolo 68.* Finora mancava un fondamento giuridico per l'emanazione di prescrizioni sulla conservazione coatta degli inserti di servizio non restituiti. Quando il titolare di un mandato lascia direttamente o indirettamente il servizio della Confederazione cade la possibilità di far valere l'obbligo di restituzione mediante provvedimenti d'ordine disciplinare. La possibilità del sequestro o della confisca a tenore degli articoli 65 e seguenti della legge sulla procedura penale o a tenore dell'articolo 58 del Codice penale, e tanto meno l'articolo 102 numeri 9 e 10 della Costituzione federale, non sono qui un palliativo sufficiente. La Confederazione dovrebbe

chiedere gli atti in via processuale civile, ragion per cui si propone questa disposizione.

*Articolo 69.* Quanto al problema della rappresentanza del capo di dipartimento, rinviando in genere a quanto esposto nel capitolo «Segretari di Stato» (n. 222).

L'articolo 65<sup>ter</sup> della legge sui rapporti fra i Consigli, nel tenore del presente disegno, conferma nel capoverso 1 la lunga prassi seguita per la *rappresentanza del Consiglio federale alle sedute plenarie*. Il capoverso 2 dispone che il capo di dipartimento può farsi accompagnare da un collaboratore alle deliberazioni plenarie. Non si specifica di quali collaboratori si tratti. Non è dunque necessario che l'accompagnatore sia il capo di un gruppo o di un ufficio ovvero il segretario generale. Decisiva è la competenza dell'accompagnatore il quale agevola al capo di dipartimento la preparazione delle deliberazioni e quivi provvede a mettere a sua disposizione la documentazione necessaria.

L'accompagnatore deve però anche poter prendere la parola qualora il capo di dipartimento lo richieda e nella misura in cui trattasi di problemi tecnici particolari. In tal modo si ridurranno i preparativi del capo di dipartimento dispensandolo dal dare mere *informazioni speciali* ch'egli stesso ha dovuto probabilmente procurarsi da terzi (art. 65<sup>ter</sup> cpv. 2 secondo periodo della legge sui rapporti fra i Consigli nel tenore del presente disegno).

Nelle *commissioni parlamentari* deve essere ammessa la *rappresentanza del capo di dipartimento da parte dei segretari generali, dei capi dei gruppi o degli uffici* (art. 65<sup>bis</sup> della legge sui rapporti fra i Consigli nel tenore del presente disegno). Si dovrà nondimeno presupporre l'intesa con il presidente commissionale. Questi rappresentanti dovranno poter farsi accompagnare, come il capo di dipartimento, da collaboratori specializzati.

Un altro ancorché non decisivo sgravio dei membri del Consiglio federale può essere dato dal fatto che il cancelliere della Confederazione rappresenta personalmente e direttamente dinnanzi al parlamento gli affari concernenti la Cancelleria federale (art. 65<sup>bis</sup> della legge sui rapporti fra i Consigli nel tenore del presente disegno; cfr. quanto già esposto a proposito dell'art. 35).

*Articolo 70.* L'articolo 70 propone una modificazione dell'articolo 47 capoverso 2 della legge sulla procedura amministrativa. Secondo il diritto vigente, se un'autorità di ricorso che non giudica in via definitiva ha, nel singolo caso, dato istruzioni circa la decisione che deve prendere un'autorità inferiore, il ricorrente può deferire la decisione direttamente all'autorità di ricorso immediatamente superiore (il cosiddetto *ricorso saltuario*). Una tale possibilità esiste per esempio quando un dipartimento (autorità di ricorso che non decide definitivamente) ha dato in un singolo caso un'istruzione a un ufficio (autorità inferiore) circa la decisione da prendere; la decisione

impugnata si fonda pertanto su un'istruzione data dall'autorità di ricorso. Invece di deferire la decisione al dipartimento — in questo caso prevenuto —, il ricorrente, mercé il «ricorso saltuario» può appellarsi direttamente all'autorità di ricorso immediatamente superiore, per esempio al tribunale federale o al Consiglio federale.

Per soddisfare all'idea di un rapido, appropriato e semplice disbrigo della procedura senza inutili complicazioni procedurali si raccomanda di erigere a norma l'odierna possibilità del ricorrente di abbreviare la via di ricorso, ossia di sostituire una disposizione imperativa a quella oggi facoltativa. Questa modificazione corrisponde anche allo spirito dell'articolo 59 della legge sulla procedura amministrativa il quale prevede l'astensione obbligatoria per le persone che hanno partecipato alla preparazione della decisione impugnata.

*Articolo 71.* Come già menzionato nel numero 224 (potere organizzativo, segnatamente n. 224.22), il presente disegno di legge si prefigge tre scopi principali: dapprima devono essere risolte a livello legale soltanto le *questioni organizzative più fondamentali*; in secondo luogo, *le disposizioni legali concernenti il Consiglio federale e i dipartimenti* devono essere riunite in un unico atto legislativo; in terzo luogo e per motivi di chiarezza, *le leggi speciali devono contenere disposizioni organizzative soltanto in casi eccezionali*.

La ripartizione nella legge delle competenze deve pertanto rimanere l'eccezione; essa ostacola la necessaria libertà del Consiglio federale, responsabile dell'organizzazione circostanziata, tanto più che, senza questa libertà, non si potrebbe conseguire l'auspicata mobilità e modernità dell'organizzazione amministrativa.

L'articolo 71 lettera *m* fa per così dire tabula rasa: esso abroga le disposizioni finora contenute nelle leggi speciali per inserirle nel nuovo ordinamento generale. Il Consiglio federale riprenderà i disciplinamenti delle competenze di queste leggi speciali ma dovrà nel contempo avere la possibilità di derogarvi. L'ordinamento delle competenze all'interno dell'amministrazione deve formare un tutto unico ed essere strutturato unitariamente. L'articolo 64 capoversi 2 e 3 e l'articolo 71 lettera *m* non costituiscono una barriera insormontabile per il legislatore di domani. Se questi vorrà nuovamente disciplinare le particolarità dei dipartimenti e degli uffici, ne avrà la facoltà e la competenza; esso potrà dunque abolire la semplice e chiara organizzazione che noi qui propugniamo. Sarebbe nondimeno auspicabile ch'esso si attenga alla concezione proposta e lasci al Consiglio federale la cura di disciplinare l'organizzazione circostanziata, senza dunque rimettere in causa, in leggi ulteriori, la chiarezza e la semplicità del disciplinamento proposto.

*Articolo 72.* Riguardo alla preparazione dei disposti esecutivi e viste le restrizioni vigenti nel campo del personale fino alla fine del 1979, si dovrà

far capo a un periodo di transizione nel quale si potranno ancora mantenere i disciplinamenti odierni. Questo periodo dev'essere nondimeno scadenzato; un termine quadriennale dovrebbe essere appropriato.

#### **4 Ripercussioni finanziarie e a livello del personale**

Come esposto nel numero 227.52, in base al presente disegno di legge si dovrà costituire soltanto un nuovo ufficio federale, e cioè quello delle telecomunicazioni il quale, nella fase d'assestamento definitiva che sarà raggiunta soltanto dopo parecchi anni, dovrebbe abbisognare di circa 15 collaboratori.

Gli altri sei «nuovi» uffici federali sono nuovi soltanto nella misura in cui non sussistono già come unità amministrative; in parte sono già uffici federali, in parte dovranno divenirlo in base alla presente proposta di revisione. In altre parole: le pertinenti proposte fatte dalla commissione peritale nel rapporto del 1971 sono in parte superate dacché già attuate in leggi speciali; se un giorno dovesse imporsi un ulteriore potenziamento di tali uffici, questo non sarebbe un fenomeno conseguente all'odierna proposta di revisione bensì una conseguenza diretta della pertinente legislazione speciale.

Rimane ancora da esaminare il fabbisogno presumibile di personale in connessione con la formazione dei gruppi e il potenziamento degli stati maggiori. Le valutazioni sono qui estremamente difficili, tanto più che non si sa ancora in qual misura si dovrà procedere un giorno alla formazione di gruppi. Certo è che si tratterà ognora di unità amministrative dotate di un numero ristretto di collaboratori, come già risulta d'altronde dalla sfera dei compiti loro assegnati giusta il disegno di legge. La stessa cosa vale fondamentalmente anche riguardo al potenziamento degli stati maggiori. In primo piano vi è il consolidamento degli stati maggiori dipartimentali, rispettivamente degli ausili dirigenziali del capo di dipartimento. Per natura delle cose non si tratta qui di procedere a rilevanti aumenti di personale; il problema è piuttosto di riuscire a trovare singoli collaboratori particolarmente idonei per compiti di tal genere. In parte, l'impiego di stati maggiori postulato nel rapporto peritale e corrispondentemente ancorato nel nostro disegno di legge è per altro già stato attuato. In questo campo non si avranno dunque probabilmente nuove ripercussioni finanziarie o a livello del personale.

Nella valutazione delle possibili ripercussioni finanziarie e a livello del personale si deve poi soprattutto por mente ai longanimi termini previsti dal disegno di legge (non da ultimo per l'odierna situazione finanziaria della Confederazione). L'articolo 72 capoverso 3 prevede un periodo transitorio di quattro anni entro cui il Consiglio federale può mantenere in tutto o in parte le odierne strutturazioni organizzative. Ciò tien conto anche dell'idea

che le riforme del governo e dell'amministrazione sono previste a lungo termine e devono essere gradatamente attuate.

Esatte valutazioni finanziarie non sono dunque possibili per il caso in esame. Si può per contro affermare già sin d'ora che le spese aggiuntive in materia di personale si aggireranno, anche nella fase di assestamento definitivo, attorno ai 5 milioni di franchi. Il maggior numero di locali necessari esigerà ovviamente anche certe spese aggiuntive; queste si ripartiranno però su almeno cinque anni e non supereranno i 2-4 milioni di franchi.

Nel complesso, le conseguenze finanziarie della revisione proposta non sono pertanto maggiori di quelle di qualsiasi altra estesa legislazione speciale che esiga un'amministrazione minima. Non si può dunque affermare che la presente revisione comporti un'enflatura dell'amministrazione. La riforma vuole consolidare il sistema collegiale e garantire simultaneamente un'amministrazione efficiente e razionale. Questo obiettivo corrisponde appieno alle esigenze poste dalla legge federale concernente la gestione finanziaria della Confederazione quanto ad urgenza, economicità e risparmio. Vorremmo affermare con forza che la conservazione dell'efficienza del governo e pertanto della guida della cosa pubblica è tanto più necessaria quanto più lo Stato si trova in tempi difficili.

Il diritto budgetario dell'Assemblea federale e pertanto l'influsso parlamentare sulla politica del personale rimangono per altro completamente preservati; anche i pertinenti decreti sul blocco del personale rimarranno applicabili senza alcuna modificazione.

Per i *Cantoni* il presente disegno non implica alcun aggravio finanziario supplementare né alcun onere aggiuntivo a livello del personale o dell'amministrazione.

## 5 Costituzionalità

Il proposto disegno di legge si fonda sull'articolo 85 numero 1 della Costituzione federale.

## 6 Proposte

Fondandoci su quanto precede, vi proponiamo di entrare in materia e di approvare l'allegato disegno di decreto federale nonché di togliere di ruolo i seguenti postulati:

- |        |      |  |
|--------|------|--|
| 1962 P | 8436 | <i>Organizzazione dell'amministrazione federale</i><br>(S. 20.9.62, Commissione del Consiglio degli Stati) |
| 1965 P | 9092 | <i>Miglioramento dell'organizzazione collegiale del Consiglio federale</i> (N. 3.3.65, Chevallaz)          |

- 1965 P 9098 *Aumento del numero dei membri del Consiglio federale*  
(N. 16.6.65, Schmitt-Ginevra)
- 1965 P 9099 *Miglioramento dei metodi di lavoro del Consiglio federale*  
(S. 17.3.65, Borel)
- 1969 P 10150 *Vigilanza del governo sull'amministrazione*  
(N. 6.3.69, Chevallaz)
- 1974 P 11303 *Dipartimenti. Ripartizione dei compiti*  
(N. 26.6.74, [Schürmann] - Rippstein).

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

Berna, 12 febbraio 1975

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,

**Graber**

Il cancelliere della Confederazione,

**Huber**

(Disegno)

**Legge federale  
sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale  
e dell'Amministrazione federale  
(Legge sull'organizzazione dell'amministrazione [LOA])**

(Del )

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto l'articolo 85 numero 1 della Costituzione federale;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 12 febbraio 1975<sup>1)</sup>,

*decreta:*

**Titolo primo: Consiglio federale**

**Capitolo primo: Principi**

**Sezione I: Statuto costituzionale**

**Art. 1**

<sup>1</sup> Il Consiglio federale è la suprema autorità direttoriale e esecutiva della Confederazione.

<sup>2</sup> È composto di sette membri.

**Sezione II: Funzioni**

**Art. 2**

*In genere*

Il Consiglio federale così adempie i compiti assegnatigli dalla Costituzione e dalla legge:

<sup>1)</sup> FF 1975 I 1441

- a. attende alle incombenze governative,
- b. dirige l'amministrazione federale,
- c. provvede da sè ad importanti incombenze esecutive ed opera nell'amministrazione della giustizia amministrativa,
- d. coopera all'elaborazione del diritto federale.

### Art. 3

#### *Attività governativa*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale attende alle incombenze governative soprattutto nel modo seguente:

- a. Stabilisce, nei limiti della Costituzione e della legge e riservate le attribuzioni del popolo, dei Cantoni e dell'Assemblea federale, gli scopi fondamentali ed i mezzi dell'operato statale.
- b. Segue l'evoluzione politica e sociale e gli eventi all'interno e all'estero e valuta costantemente la situazione.
- c. Pianifica in misura appropriata le attività statuali.
- d. Allestisce periodicamente le direttive per la politica governativa e ne cura l'attuazione giusta la sua competenza.
- e. Sviluppa iniziative di contro all'Assemblea federale e ad altri detentori di competenze statuali.
- f. Assicura il coordinamento a livello governativo.
- g. Rappresenta la Confederazione all'interno e all'estero.
- h. Provvede al contatto permanente tra autorità e opinione pubblica.

<sup>2</sup> L'attività governativa è poziore a tutte le altre funzioni del Consiglio federale.

### Art. 4

#### *Direzione dell'amministrazione federale*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale assicura l'attività legalitaria, efficiente e razionale dell'intera amministrazione federale.

<sup>2</sup> Provvede al coordinamento a tutti i livelli dell'amministrazione federale, come anche tra questa e altri incaricati di compiti amministrativi.

<sup>3</sup> Vigila costantemente e sistematicamente sull'amministrazione federale.

### Art. 5

#### *Esecuzione e amministrazione della giustizia*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale compie da sè atti d'amministrazione soltanto se impostigli da norme di diritto o debito apprezzamento.

<sup>2</sup> Amministra la giustizia amministrativa secondo la legislazione su la procedura e la giurisdizione amministrative.

**Art. 6***Cooperazione all'elaborazione del diritto*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale partecipa all'elaborazione del diritto.

<sup>2</sup> Dirige la procedura legislativa preliminare ed emana le ordinanze e istruzioni necessarie a tal fine.

<sup>3</sup> Propone leggi e decreti all'Assemblea federale, riservati i diritti d'iniziativa dei deputati, del popolo e dei Cantoni.

<sup>4</sup> Emanava ordinanze in virtù del diritto costituzionale o di deleghe legislative.

**Sezione III: Pubblica informazione****Art. 7**

Il Consiglio federale provvede affinché un servizio d'informazione ragguagli costantemente l'opinione pubblica sulle sue intenzioni, decisioni e misure, nonché sui lavori dell'amministrazione federale, sempre che ve ne sia un interesse generale e non ne siano violati essenziali interessi pubblici o privati.

**Capitolo secondo: Il Consiglio federale come collegio****Sezione I: Deliberazioni****Art. 8***Sedute*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale si raduna ogni qualvolta gli affari lo richiedano.

<sup>2</sup> Ciascun membro può chiedere in qualsiasi momento l'adunanza del Consiglio.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale è convocato dal cancelliere della Confederazione su ordine del presidente della Confederazione.

**Art. 9***Presidenza*

Le deliberazioni del Consiglio federale sono dirette dal presidente della Confederazione. Se impedito, esso è surrogato dal vicepresidente o, se anche questi è impedito, dal membro più anziano.

**Art. 10***Altri partecipanti*

<sup>1</sup> Il cancelliere della Confederazione partecipa alle deliberazioni del Consiglio federale con voce consultiva. Ha diritto di proposta giusta l'articolo 35.

<sup>2</sup> I vicecancellieri assistono alle sedute salvo diversa disposizione del Consiglio federale.

<sup>3</sup> Qualora sembri opportuno per sua informazione, il Consiglio federale si aggrega funzionari e periti esterni all'amministrazione.

#### Art. 11

##### *Astensione*

<sup>1</sup> I membri del Consiglio federale o le persone citate nell'articolo 10 si astengono in qualsiasi affare in cui abbiano un interesse personale diretto.

<sup>2</sup> Se si tratta di prendere provvedimenti o decidere ricorsi, s'applicano le disposizioni sulla ricsuazione della legge federale sulla procedura amministrativa <sup>1)</sup>.

#### Art. 12

##### *Pubblicità*

Le deliberazioni del Consiglio federale non sono pubbliche.

### **Sezione II: Decisioni nel collegio**

#### Art. 13

##### *Votazione*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale decide in votazione aperta, salvo che nel proprio regolamento o con decisione maggioritaria stabilisca per determinati affari lo scrutinio segreto.

<sup>2</sup> I membri assenti non possono votare.

#### Art. 14

##### *Maggioranza*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale decide alla maggioranza dei voti. Però una decisione, per essere valida, deve ottenere i voti di almeno tre membri.

<sup>2</sup> Per revocare una decisione senza forza esecutiva sono necessari i voti di almeno quattro membri.

<sup>3</sup> Le elezioni si fanno alla maggioranza assoluta dei membri presenti.

<sup>4</sup> Il presidente partecipa alla votazione. A parità di voti, il suo voto decide.

### **Sezione III: Procedure straordinarie**

#### Art. 15

<sup>1</sup> In casi urgenti, il presidente può ordinare procedure straordinarie per le deliberazioni collegiali.

<sup>1)</sup> RS 172.021.

<sup>2</sup> Ciascun membro può chiedere l'interruzione di una procedura straordinaria e la convocazione di una seduta.

<sup>3</sup> Le decisioni prese in procedura straordinaria sono equiparate a quelle della procedura ordinaria.

#### **Sezione IV: Giunte**

##### **Art. 16**

<sup>1</sup> Il Consiglio federale costituisce giunte al suo interno per affari ricorrenti o temporanei, ne determina il mandato e disciplina la procedura.

<sup>2</sup> Le giunte preparano le deliberazioni e decisioni del Consiglio federale.

<sup>3</sup> Per affari ricorrenti per i quali il collegio ha stabilito direttive generali, il Consiglio federale può delegare competenze decisionali alle giunte. Ogni membro delle giunte può chiedere che un affare sia presentato al collegio e da questo deciso.

<sup>4</sup> Gli altri membri del Consiglio federale sono informati delle deliberazioni e decisioni delle giunte per mezzo di processi verbali.

#### **Sezione V: Regolamento interno**

##### **Art. 17**

Il Consiglio federale emana un regolamento interno per il collegio. Vi disciplina anche il diritto di firmare gli atti da lui emessi.

### **Capitolo terzo: Presidente della Confederazione**

#### **Sezione I: Funzioni**

##### **Art. 18**

###### *Rappresentanza*

<sup>1</sup> Il presidente della Confederazione rappresenta la Confederazione all'interno e all'estero, salva la competenza del collegio giusta il diritto internazionale, il diritto interno o la tradizione.

<sup>2</sup> In singoli casi, può delegare le sue incombenze rappresentative ad altri membri del Consiglio federale, al cancelliere della Confederazione o, col consenso del Consiglio federale, ad altre persone.

##### **Art. 19**

###### *Rapporti con i Cantoni*

Il presidente della Confederazione cura i rapporti della Confederazione con i Cantoni in affari comuni di natura generale.

**Art. 20***Preparativi per il collegio*

Il presidente della Confederazione è responsabile della preparazione delle deliberazioni del Consiglio federale.

**Art. 21***Direzione dei lavori collegiali*

Il presidente della Confederazione provvede affinché le incombenze del Consiglio federale siano assunte e adempiute in modo appropriato e tempestivo.

**Art. 22***Vigilanza*

<sup>1</sup> Il presidente della Confederazione veglia affinché la vigilanza del Consiglio federale sull'amministrazione federale sia organizzata e espletata appropriatamente.

<sup>2</sup> Può in ogni tempo ordinare schiarimenti per determinati affari.

<sup>3</sup> Propone al Consiglio federale le misure che ritenga fattive.

**Sezione II: Disposizioni presidenziali****Art. 23***Casi urgenti*

<sup>1</sup> In casi urgenti, il presidente della Confederazione ordina misure provvisionali.

<sup>2</sup> Se è impossibile convocare una seduta o attuare una procedura straordinaria, il presidente della Confederazione decide in luogo del Consiglio federale.

<sup>3</sup> Le sue decisioni sono sottoposte alla successiva approvazione del Consiglio federale.

**Art. 24***Affari secondari*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale autorizza il presidente della Confederazione a sbrigare con disposizioni presidenziali affari di natura prevalentemente formale o d'importanza secondaria.

<sup>2</sup> Lo stesso disciplinamento può essere applicato per prestazioni finanziarie della Confederazione, nei limiti dei crediti accordati.

### **Sezione III: Coadiutorato**

#### **Art. 25**

##### *Vicepresidente*

<sup>1</sup> Il supplente del presidente della Confederazione è il vicepresidente. Egli assume tutte le incombenze del presidente della Confederazione quando questi sia impedito nella gestione.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale può delegare al vicepresidente determinate competenze del presidente della Confederazione.

#### **Art. 26**

##### *Cancelliere della Confederazione*

Il presidente della Confederazione ha a sua disposizione il cancelliere della Confederazione, con la Cancelleria federale.

### **Capitolo quarto: Membri del Consiglio federale**

#### **Art. 27**

##### *Incombenze collegiali*

Gli affari del collegio sono poziiori a tutti gli altri impegni dei membri del Consiglio federale.

#### **Art. 28**

##### *Capi di dipartimento*

<sup>1</sup> Ciascun membro del Consiglio federale, compreso il presidente della Confederazione, dirige un dipartimento.

<sup>2</sup> Al principio di ciascun periodo amministrativo e dopo ogni elezione suppletoria, il Consiglio federale ripartisce i dipartimenti fra i suoi membri. Questi hanno l'obbligo di assumere il dipartimento loro assegnato con decisione maggioritaria.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale designa fra i suoi membri un supplente per ogni capo di dipartimento.

#### **Art. 29**

##### *Rango*

Il rango dei membri del Consiglio federale è determinato dalla data della loro prima elezione.

## Capitolo quinto: Disposizioni diverse

### Art. 30

#### *Sede*

La sede del Consiglio federale, dei dipartimenti e della Cancelleria federale è la città di Berna.

### Art. 31

#### *Residenza*

<sup>1</sup> I membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e i capi funzionari citati nella presente legge (vicecancellieri, capi dei gruppi e degli uffici, segretari generali dei dipartimenti) possono scegliere liberamente il proprio luogo di residenza ma devono poter raggiungere in breve tempo la sede ufficiale.

<sup>2</sup> Riguardo alla residenza degli altri funzionari federali, il Consiglio federale emana disposizioni conformi alle esigenze dell'amministrazione.

<sup>3</sup> Sono riservate le disposizioni sul domicilio dei magistrati giusta la legge federale del 26 marzo 1934<sup>1)</sup> sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione.

### Art. 32

#### *Incompatibilità*

<sup>1</sup> I membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e i capi funzionari citati nella presente legge non possono coprire nessun'altra carica, sia al servizio della Confederazione, sia in un Cantone, né esercitare una qualsiasi altra professione o un'industria.

<sup>2</sup> Non possono nemmeno essere direttori o gestori ovvero membri dell'amministrazione, dell'organo di vigilanza o dell'organo di controllo di associazioni o istituti a scopi lucrativi. Il Consiglio federale può consentire singole eccezioni per i capi funzionari.

### Art. 33

#### *Esclusione per parentela*

<sup>1</sup> Non possono essere simultaneamente membri del Consiglio federale i consanguinei e gli affini, in linea retta e fino al quarto grado incluso in linea collaterale, i mariti di sorelle e le mogli di fratelli, nonché le persone unite da vincolo d'adozione.

<sup>2</sup> Gli stessi legami non possono sussistere nemmeno fra un membro del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione, né fra un membro del Consiglio federale e un capo funzionario citato nella presente legge.

<sup>1)</sup> RS 170.21

<sup>3</sup> Chiunque, contraendo matrimonio, viene a trovarsi in uno dei rapporti di parentela suindicati rinuncia con ciò alla sua carica.

Art. 34

*Vigenza per altri capi funzionari*

Il disciplinamento previsto negli articoli 31 capoverso 1, 32 capoverso 1 e 33 capoverso 2 vige anche per i membri della Direzione generale delle PTT e delle FFS, come anche per i presidenti e i vicepresidenti del Consiglio dei politecnici, in rapporto con il proprio capo di dipartimento e i propri capi di divisione.

**Titolo secondo: Cancelleria federale e stati maggiori  
del Consiglio federale**

**Capitolo primo: Cancelliere della Confederazione**

Art. 35

*Capo della Cancelleria federale*

<sup>1</sup> Il cancelliere della Confederazione è il capo della Cancelleria federale. Riguardo ad essa ha lo statuto di un capo di dipartimento.

<sup>2</sup> Può investire direttamente il Consiglio federale di affari della Cancelleria federale.

<sup>3</sup> Sono riservati compiti e competenze rispetto all'Assemblea federale.

Art. 36

*Vicecancellieri*

<sup>1</sup> I vicecancellieri sono i supplenti del cancelliere della Confederazione e dirigono i servizi loro subordinati.

<sup>2</sup> Il cancelliere della Confederazione può delegare loro altre incombenze.

Art. 37

*Competenza*

Il cancelliere della Confederazione coadiuva e sgrava il Consiglio federale e il presidente della Confederazione nell'adempimento dei loro compiti. Segnatamente:

- a. Presta consulenza al Consiglio federale in materia di pianificazione a livello governativo e può essere da questo incaricato di lavori pianificatori.

- b. Prepara per il Consiglio federale le direttive sulla politica governativa, come anche il rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'attuazione delle direttive sulla politica governativa durante la legislatura (rendiconto). Vigila all'osservanza delle direttive.
- c. Elabora e vigila per il presidente della Confederazione i piani di lavoro e le trattande del Consiglio federale e prepara il rapporto annuale del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla gestione degli affari governativi (rapporto di gestione).
- d. Emanava istruzioni per la preparazione degli affari da sottoporre al Consiglio federale, coordina i lavori preparatori e dirige la procedura di corapporto.
- e. In collaborazione coi dipartimenti attende alla pubblica informazione e dirige il servizio d'informazione a tenore dell'articolo 7.
- f. Cura l'informazione interna tra il Consiglio federale e i dipartimenti ed emana le necessarie istruzioni.
- g. Coopera alla vigilanza espletata dal Consiglio federale giusta gli articoli 4 e 22.

## **Capitolo secondo: Cancelleria federale**

### **Art. 38**

#### *Organizzazione*

Il Consiglio federale determina nei limiti della presente legge l'organizzazione della Cancelleria federale, in quanto l'Assemblea federale non emani disposizioni per i servizi del Parlamento.

## **Capitolo terzo: Stati maggiori del Consiglio federale**

### **Sezione I: Compiti**

#### **Art. 39**

Gli stati maggiori sono istituzioni permanenti o temporanee che consigliano, coadiuvano e sgravano gli organi direttivi. Possono essere loro soprattutto affidati compiti di pianificazione, organizzazione, preparazione, coordinamento e vigilanza.

### **Sezione II: Stati maggiori integrati**

#### **Art. 40**

#### *Cancelleria federale come stato maggiore generale*

La Cancelleria federale è lo stato maggiore generale del Consiglio federale.

## Art. 41

### *Stati maggiori speciali*

Il Consiglio federale può dotarsi di altri stati maggiori. Li subordina amministrativamente alla Cancelleria federale o al dipartimento oggettualmente più affine.

## **Sezione III: Consulenti esterni**

### Art. 42

<sup>1</sup> Il Consiglio federale può appellarsi a specialisti esterni all'amministrazione federale.

<sup>2</sup> Se li riunisce in commissioni, aggrega queste alla Cancelleria federale o al dipartimento tecnicamente competente.

## **Sezione IV: Udienza**

### Art. 43

Il collegio dà udienza ai suoi stati maggiori in tutti gli affari che li concernono.

## **Titolo terzo: Dipartimenti**

### **Capitolo primo: Principi organizzativi**

#### **Sezione I: Ripartizione dei compiti**

### Art. 44

#### *In genere*

<sup>1</sup> Le incombenze dell'amministrazione federale, se non sono sbrigate dal Consiglio federale o dalla Cancelleria federale, sono ripartite fra i dipartimenti.

<sup>2</sup> È riservata l'attribuzione per legge di compiti amministrativi a speciali istituzioni amministrative della Confederazione, nonché ad organizzazioni ad economia mista o di diritto privato.

### Art. 45

#### *Questioni di competenza*

Le questioni di competenza fra i dipartimenti sono decise dal Consiglio federale.

## Sezione II: Scopi dell'organizzazione e della direzione

### Art. 46

I dipartimenti e le unità amministrative loro subordinate sono organizzati e diretti secondo i principi di un'amministrazione legalitaria, efficiente e razionale.

## Sezione III: Disciplinamenti

### Art. 47

<sup>1</sup> Il Consiglio federale emana istruzioni sulle attività direttive nell'amministrazione federale.

<sup>2</sup> Quivi stabilisce segnatamente:

- a. Direttive per la gestione amministrativa.
- b. Prescrizioni su la composizione, la nomina, i mandati, la procedura e i rapporti d'affari degli stati maggiori (art. 39, 41, 42, 54 e 56) e degli organismi di coordinamento (art. 59 a 61).

<sup>3</sup> L'emanazione di istruzioni per gli organismi di coordinamento può essere delegata al cancelliere della Confederazione.

## Capitolo secondo: Gruppi e uffici

### Art. 48

#### *Struttura fondamentale*

<sup>1</sup> I dipartimenti si articolano in uffici.

<sup>2</sup> Gli uffici, dal canto loro, si articolano in altre unità amministrative.

<sup>3</sup> Se il numero degli uffici d'un dipartimento o la natura dei compiti lo esiga, il Consiglio federale può raggruppare gli uffici e ai gruppi così formati assegnare un adeguato strumento di guida.

<sup>4</sup> Ogni dipartimento dispone di una segreteria generale.

### Art. 49

#### *Direzione*

<sup>1</sup> I capi dei gruppi e degli uffici attendono ai compiti direttivi nei limiti della loro competenza e giusta le prescrizioni e il preventivo.

<sup>2</sup> Riguardo alla loro competenza sono segnatamente responsabili per:

- a. l'adeguata pianificazione,
- b. l'organizzazione secondo i principi dell'articolo 46,
- c. l'informazione all'interno dell'amministrazione,
- d. il coordinamento,

- e. l'emanazione delle istruzioni necessarie e l'assegnazione di mandati,
- f. l'emanazione delle decisioni e, all'occorrenza, delle debite ordinanze,
- g. la sorveglianza delle unità amministrative subordinate.

#### Art. 50

##### *Campo d'attività*

Riservato l'articolo 64 capoverso 3, gli uffici sbrignano gli affari ricadenti nel loro campo d'attività.

#### Art. 51

##### *Diritto di firma e rapporti ufficiali*

<sup>1</sup> I capi dei gruppi e degli uffici disciplinano il diritto di firma. Nei limiti della loro competenza, corrispondono direttamente con altre autorità e uffici federali e cantonali, nonché con privati.

<sup>2</sup> Il Consiglio federale stabilisce quali gruppi e uffici possono corrispondere direttamente con l'estero, con il Servizio esterno del Dipartimento federale degli esteri e con le rappresentanze estere diplomatiche e consolari in Svizzera.

### **Capitolo terzo: Stati maggiori dipartimentali**

#### **Sezione I: Segreteria generale come stato maggiore generale**

#### Art. 52

##### *Principio*

<sup>1</sup> La segreteria generale è lo stato maggiore generale del dipartimento.

<sup>2</sup> Per eccezione possono esserle affidati anche compiti estranei alla sua funzione di stato maggiore.

#### Art. 53

##### *Compiti di stato maggiore della segreteria generale*

<sup>1</sup> Nei limiti dei compiti generali di stato maggiore secondo l'articolo 39, la segreteria generale provvede segnatamente per:

- a. i coordinamenti all'interno del proprio dipartimento e fra i dipartimenti;
- b. le pianificazioni a livello dipartimentale;
- c. la costante informazione del capo di dipartimento, dei capi dei gruppi e degli uffici, come anche, in cooperazione con il servizio d'informazione della Cancelleria federale, del pubblico, sugli affari dipartimentali;

- d. la preparazione delle decisioni spettanti al capo di dipartimento, nonché la preparazione o messa in punto degli affari dipartimentali destinati all'Assemblea federale, sempre che non ne siano incaricati gruppi o uffici;
- e. la collaborazione con il capo di dipartimento alla preparazione delle deliberazioni del Consiglio federale;
- f. l'esercizio della vigilanza secondo gli ordini e il piano di controllo del capo di dipartimento, incluso il riesame dell'organizzazione dipartimentale.

<sup>2</sup> Il segretario generale dirige i servizi centrali del dipartimento, segnatamente il servizio di segretariato e i servizi del personale, delle finanze e degli affari giuridici.

<sup>3</sup> Disimpegna il capo di dipartimento nei rapporti esterni, sempre che non ne siano incaricati capi di gruppi o di uffici.

<sup>4</sup> Se le speciali condizioni di singoli dipartimenti lo richiedono, il Consiglio federale può delegare a un gruppo o a un ufficio singoli compiti della segreteria generale.

## **Sezione II: Altri stati maggiori**

### **Art. 54**

In caso di bisogno perentorio, il Consiglio federale può costituire altri stati maggiori per un dipartimento, gruppi o uffici.

## **Sezione III: Collaboratori personali del capo di dipartimento**

### **Art. 55**

<sup>1</sup> Ogni capo di dipartimento può nominare collaboratori personali il cui statuto speciale di funzionari è disciplinato dal Consiglio federale.

<sup>2</sup> Inoltre, il capo di dipartimento può appellarsi caso per caso a specialisti esterni all'amministrazione. Lo stesso diritto spetta ai capi dei gruppi e degli uffici previo consenso del capo di dipartimento.

## **Sezione IV: Commissioni**

### **Art. 56**

<sup>1</sup> In caso di bisogno perentorio, possono essere costituite commissioni consultive per il capo di dipartimento o il capo di un gruppo o di un ufficio.

<sup>2</sup> I disciplinamenti commissionali, se non già ancorati in leggi speciali, sono stabiliti giusta l'articolo 47 capoverso 2 lettera b.

<sup>3</sup> Ad ogni nomina di conferma si esaminerà se il mantenimento della commissione si giustifichi. Ciò vale anche per le commissioni previste per legge o ordinanza. Se l'organo eleggente giunge a una conclusione negativa, la nomina di conferma non ha luogo.

## **Capitolo quarto: Cooperazione nell'amministrazione federale**

### **Art. 57**

#### *Informazione e coordinamento*

<sup>1</sup> Se un affare coinvolge più dipartimenti, gli interessati provvedono spontaneamente all'informazione e al coordinamento reciproci.

<sup>2</sup> Un dipartimento assume la direzione dell'affare.

### **Art. 58**

#### *Procedura di corapporto*

Se il Consiglio federale deve trattare affari bisognosi di coordinamento, i dipartimenti interessati redigono corapporti.

### **Art. 59**

#### *Uffici di coordinamento interdipartimentali*

<sup>1</sup> Per la trattazione di affari bisognosi di coordinamento, il Consiglio federale può istituire appositi uffici interdipartimentali, come conferenze, comitati e gruppi progettistici. Il mandato di costoro è permanente o scadenzato.

<sup>2</sup> Negli uffici di coordinamento possono essere chiamati anche specialisti esterni all'amministrazione.

<sup>3</sup> Il Consiglio federale può istituire altri organismi coordinativi.

### **Art. 60**

#### *Conferenza dei segretari generali*

I segretari generali si radunano periodicamente sotto la presidenza del cancelliere della Confederazione per informarsi reciprocamente e risolvere questioni di coordinamento.

### **Art. 61**

#### *Conferenza dei capi dell'informazione*

Il Consiglio federale istituisce una conferenza permanente dei capi dell'informazione dell'amministrazione federale.

## **Titolo quarto: Consistenza dell'Amministrazione federale**

### **Art. 62**

#### *Unità amministrative*

<sup>1</sup> L'amministrazione federale consta delle seguenti unità amministrative:

#### *A. Cancelleria federale*

#### *B. Dipartimenti*

1. Dipartimento federale degli esteri
2. Dipartimento federale dell'interno
3. Dipartimento federale di giustizia e polizia
4. Dipartimento militare federale
5. Dipartimento federale delle finanze
6. Dipartimento federale dell'economia pubblica
7. Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie

#### *C. Uffici*

La Cancelleria federale e i dipartimenti comprendono i seguenti uffici e servizi:

1. Ufficio delle costruzioni federali
2. Servizio esterno del Dipartimento degli esteri
3. Ufficio federale dell'aiutantura
4. Ufficio federale dell'artiglieria
5. Ufficio federale degli stranieri
6. Ufficio federale dell'economia esterna
7. Ufficio federale dell'istruzione e della scienza
8. Ufficio federale dell'economia interna
9. Ufficio federale dell'energia
10. Ufficio federale delle foreste
11. Ufficio federale della proprietà intellettuale
12. Ufficio federale del genio e delle fortificazioni
13. Ufficio federale dell'igiene pubblica
14. Ufficio federale della fanteria
15. Ufficio federale di giustizia
16. Ufficio federale dei problemi congiunturali
17. Ufficio federale della cultura
18. Ufficio federale della topografia nazionale
19. Ufficio federale dell'agricoltura
20. Ufficio federale delle truppe di protezione aerea
21. Ufficio federale dei pesi e delle misure
22. Ufficio federale delle truppe meccanizzate e leggere

23. Ufficio federale degli aerodromi militari
24. Ufficio federale dell'aviazione militare e della difesa contraerea
25. Ufficio federale militare di veterinaria
26. Ufficio federale dell'assicurazione militare
27. Ufficio federale delle telecomunicazioni
28. Ufficio federale di polizia
29. Ufficio federale delle assicurazioni private
30. Ufficio federale dell'ordinamento territoriale
31. Ufficio federale dell'acquisto d'armamento
32. Ufficio federale delle aziende d'armamento
33. Ufficio federale della tecnica d'armamento
34. Ufficio federale militare di sanità
35. Ufficio federale delle assicurazioni sociali
36. Ufficio federale di statistica
37. Ufficio federale delle costruzioni stradali
38. Ufficio federale delle truppe di trasporto
39. Ufficio federale delle truppe di trasmissione
40. Ufficio federale della protezione ecologica
41. Ufficio federale dei trasporti
42. Ufficio federale di veterinaria
43. Ufficio federale delle acque
44. Ufficio federale della difesa economica
45. Ufficio federale delle abitazioni
46. Ufficio federale dell'aviazione civile
47. Ufficio federale della protezione civile
48. Ministero pubblico della Confederazione
49. Servizi del Consiglio federale
50. Direzione della cooperazione internazionale allo sviluppo
51. Direzione dell'amministrazione militare federale (segreteria generale)
52. Direzione delle organizzazioni internazionali
53. Direzione del diritto internazionale pubblico
54. Centrale federale degli stampati e del materiale
55. Amministrazione federale delle finanze
56. Amministrazione federale dei cereali
57. Biblioteca centrale del parlamento e dell'amministrazione federale
58. Ufficio federale del personale
59. Amministrazione federale delle contribuzioni
60. Scuola federale di ginnastica e sport
61. Amministrazione federale delle dogane
62. Intendenza del materiale bellico
63. Comandi dei corpi d'armata e comando delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea, come anche le unità dell'esercito e le brigate loro subordinate
64. Uditorato centrale
65. Commissariato centrale di guerra

66. Direzione politica
67. Archivio federale
68. Biblioteca nazionale svizzera
69. Museo nazionale svizzero
70. Istituto svizzero di meteorologia

#### *D. Uffici e servizi amministrativamente subordinati*

I seguenti uffici e servizi sono subordinati amministrativamente alla Cancelleria federale e ai dipartimenti:

1. Servizi del Parlamento
2. Ufficio federale dell'organizzazione
3. Controllo federale delle finanze
4. Commissione federale delle banche
5. Ufficio centrale della difesa

#### *E. Speciali istituti e aziende federali*

1. Politecnici federali
2. Regia federale degli alcoli
3. Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi
4. Ferrovie federali svizzere

<sup>2</sup> Il Consiglio federale può modificare la denominazione degli uffici.

### Art. 63

#### *Salvaguardia dei principi organizzativi*

<sup>1</sup> L'organizzazione e la gestione degli speciali istituti ed aziende federali (Regia federale degli alcoli, Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi, Ferrovie federali svizzere), come anche dei Politecnici federali, sono rette dalle speciali disposizioni legislative ad essi applicabili.

<sup>2</sup> La presente legge è applicabile nella misura in cui non contrasti con le disposizioni speciali di cui al capoverso 1.

<sup>3</sup> Le disposizioni emanate per gli istituti e le aziende federali salvaguardano quanto possibile i principi della presente legge.

## **Titolo quinto: Organizzazione circostanziata**

### Art. 64

#### *Ordinanze organizzative del Consiglio federale*

<sup>1</sup> Il Consiglio federale disciplina l'attribuzione degli uffici ai dipartimenti e dei servizi alla Cancelleria federale.

<sup>2</sup> Determina l'organizzazione dei dipartimenti, dei gruppi e, nelle linee fondamentali, degli uffici e ne definisce i compiti basilari.

<sup>3</sup> Designa gli affari che riserva a se stesso, ai dipartimenti o ai gruppi.

<sup>4</sup> Può disciplinare le procedure nei limiti delle leggi generali di procedura. Riservato l'articolo 98 lettera c della legge federale sull'organizzazione giudiziaria <sup>1)</sup> e l'articolo 47 capoversi 1 lettera b e 2 a 4 della legge federale sulla procedura amministrativa <sup>2)</sup>, l'autorità di prima istanza per ricorrere contro le decisioni degli uffici è il dipartimento.

<sup>5</sup> La competenza ad emanare norme di diritto può essere delegata a gruppi od uffici soltanto in virtù di un'autorizzazione esplicita di una legge federale o di un decreto federale d'obbligatorietà generale.

<sup>6</sup> Le disposizioni previste nei capoversi 1 a 3 sono emanate mediante ordinanze che devono essere pubblicate.

## Art. 65

### *Disposti organizzativi dei capi di dipartimento*

<sup>1</sup> Salva l'eshaustività delle ordinanze organizzative del Consiglio federale, il capo di dipartimento prende i necessari provvedimenti organizzativi (organizzazione circostanziata) con pubblici disposti. È riservata la tutela degli interessi al mantenimento del segreto.

<sup>2</sup> In casi prestabiliti, il capo di dipartimento può delegare il diritto di firma al segretario generale e al costui supplente, come anche ai capi dei gruppi e degli uffici e ai costoro supplenti. I funzionari così autorizzati firmano in nome del capo di dipartimento.

## Art. 66

### *Direttive*

I disposti organizzativi del Consiglio federale e dei capi di dipartimento tengono conto delle leggi federali sulla procedura amministrativa <sup>2)</sup> e sull'organizzazione giudiziaria <sup>1)</sup>, si improntano all'articolo 46 e si attengono per altro ai seguenti principi:

- a. Dev'essere agevolata la direzione efficace dell'amministrazione federale da parte del Consiglio federale. L'ordinamento delle competenze dev'essere semplice, chiaro e sistematico.
- b. Gli organi direttivi devono essere quanto possibile sgravati e posti in grado di svolgere le attività direttive.

<sup>1)</sup> RS 173.110

<sup>2)</sup> RS 172.021

- c. La portata politica e amministrativa spettante in generale a un campo d'attività deve corrispondere al grado gerarchico cui è delegata la competenza.

### Art. 67

#### *Titoli*

<sup>1</sup> I capi dei gruppi e degli uffici portano il titolo di «direttore».

<sup>2</sup> Nelle relazioni con l'estero, il capo della Direzione politica e dell'Ufficio dell'economia esterna portano il titolo nominale di «segretario di Stato».

<sup>3</sup> Nel campo militare valgono le designazioni stabilite dall'organizzazione militare e dai suoi disposti esecutivi.

### Art. 68

#### *Consegna di inserti*

Il Consiglio federale può emanare disposizioni sulla conservazione coatta di inserti di servizio in possesso di persone che si trovano o si trovavano in rapporto di servizio o di mandato, di natura pubblica o privata, con la Confederazione.

## **Titolo sesto: Disposizioni finali**

### **Sezione I: Modificazioni**

### Art. 69

#### *Legge sui rapporti fra i Consigli*

La legge sui rapporti fra i Consigli <sup>1)</sup> è completata dal seguente nuovo capo VII <sup>bis</sup>:

### **VII <sup>bis</sup>. Rappresentanza del Consiglio federale e della Cancelleria federale nell'Assemblea federale**

#### *Art. 65 <sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> D'intesa con il presidente della commissione, i membri del Consiglio federale possono farsi rappresentare nelle commissioni parlamentari dai propri segretari generali o capi di gruppi od uffici.

<sup>3)</sup> RS 171.11

<sup>2</sup> I rappresentanti possono, come i capi di dipartimento, farsi accompagnare da collaboratori specializzati.

*Art. 65 ter*

<sup>1</sup> Le deliberazioni plenarie dei due Consigli sono seguite dal capo del dipartimento competente per l'oggetto in trattazione. In caso di dubbio, il Consiglio federale stabilisce la rappresentanza.

<sup>2</sup> Il capo di dipartimento può farsi accompagnare da un collaboratore alle deliberazioni plenarie. A richiesta del capo di dipartimento, al collaboratore potrà essere concessa la parola su affari presupponenti speciali conoscenze tecniche.

*Art. 65 quater*

Il cancelliere della Confederazione rappresenta gli affari della Cancelleria federale nelle commissioni parlamentari e nelle deliberazioni plenarie.

**Art. 70**

*Legge sulla procedura amministrativa*

La legge federale sulla procedura amministrativa <sup>1)</sup> è modificata come segue:

*Art. 47 cpv. 2*

<sup>2</sup> Se un'autorità di ricorso che non giudica in via definitiva ha nel caso singolo prescritto a un'autorità inferiore di prendere una decisione o le ha dato istruzioni circa il contenuto della medesima, il ricorrente deferisce la decisione direttamente all'autorità di ricorso immediatamente superiore.

**Sezione II: Abrogazioni**

**Art. 71**

Con l'entrata in vigore della presente legge sono abrogati:

- a. La legge federale del 26 marzo 1914 sull'organizzazione dell'amministrazione federale (CS I 247).
- b. La legge federale del 28 giugno 1919 sull'organizzazione della Cancelleria federale (CS I 319).
- c. La legge federale del 28 giugno 1919 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (CS I 365).
- d. La legge federale del 27 giugno 1919 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (CS I 375).

<sup>1)</sup> RS 172.021

- e. Gli articoli 167, 168 capoversi 4 e 5, 168<sup>bis</sup>, 168<sup>ter</sup>, 169, 171 e 184 dell'Organizzazione militare della Confederazione Svizzera, del 12 aprile 1907 (CS 5 3; RS 510.10).
- f. La legge federale del 21 gennaio 1860 sulla creazione di un Ufficio di statistica (CS 4 283).
- g. La legge federale del 28 giugno 1889 sul Ministero pubblico della Confederazione (CS 1 380).
- h. Il decreto federale del 19 dicembre 1912 che istituisce un Ufficio federale delle assicurazioni sociali (CS 1 392).
- i. Il decreto federale dell'8 ottobre 1920 che istituisce l'Ufficio federale del lavoro (CS 1 393).
- k. Il decreto federale del 21 giugno 1929 che riunisce in un solo Ufficio la Divisione dell'industria e delle arti e mestieri e l'Ufficio del lavoro (CS 1 395).
- l. L'articolo 7 capoverso 1 della legge federale del 12 marzo 1948 concernente il carattere obbligatorio della Collezione sistematica delle leggi e ordinanze dal 1848 al 1947 e la nuova serie della Raccolta delle leggi federali (RU 1949 1557; RS 170.513.1).
- m. Tutte le altre disposizioni del diritto federale contrarie alla presente legge o alle ordinanze giusta l'articolo 64 della medesima.

### Sezione III: Entrata in vigore

#### Art. 72

<sup>1</sup> La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

<sup>2</sup> Essa entra in vigore il

<sup>3</sup> Il Consiglio federale è tuttavia autorizzato a mantenere fino a quattro anni al massimo dopo l'entrata in vigore della presente legge le vecchie suddivisioni organizzative nell'amministrazione federale.