Zeitschrift: Rivista militare della Svizzera italiana
Herausgeber: Lugano : Amministrazione RMSI
Band: 40 (1968)
Heft: 3

Artikel: Confederazione : le linee direttive della politica di governo
Autor: F.G.B.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-245991

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Confederazione

Le linee direttive della politica di governo

F. G. B

Un evento recente, sul piano federale, richiede qualche commento ed è la pubblicazione del rapporto del Consiglio federale concernente le direttive della politica governativa per la legislatura in corso. Trattasi di una vera, coraggiosa innovazione provocata, com'è noto, da una mozione (detta, dal nome del suo autore, mozione Schürmann) accettata dalla Assemblea federale. Invero potrebbe sembrare, ad uno sguardo affrettato, che la pubblicazione delle direttive dell'azione di governo sia una cosa che va da sé, che non solleva nessun problema di principio. Il che é esatto, per gli Stati in cui l'Esecutivo è appunto una semplice «autorità d'esecuzione», che deve conseguentemente operare entro determinati limiti e può stare in carica solo in quanto abbia la «fiducia» del legislativo, il quale lo può dunque rovesciare. Ma da noi — ancorché usiamo chiamare sovente il Consiglio federale «l'Esecutivo» — le cose non stanno così: il nostro Consiglio federale, infatti, per precisa norma costituzionale (art. 95), non è una mera autorità esecutiva, in balìa della «fiducia» parlamentare, bensì è anche autorità «direttoriale» e, come tale, ha ovviamente la competenza creativa di definire esso stesso la propria linea politica, di variarla e infine di attuarla in una certa autonomia rispetto al legislativo. Ne viene che l'esporla preventivamente, all'inizio di ogni legislatura (come lo domanda la mozione) pone un dilemma inaccettabile perché, o il Consiglio federale presenta un programma con valore pienamente obbligante, ed allora viene a diminuire indebitamente la sua competenza costituzionale di autorità direttoriale, restringendone l'ambito

a un testo definito e togliendole quella latitudine di manovra, di correggibilità ed adattabilità che vi appartiene essenzialmente, oppure (e questo sarebbe il secondo corno del dilemma) esso presenta un programma privo di ogni valore obbligante, riservandosi di scostarsene come e quanto vuole, ed allora viene ad annullare il valore stesso della presentazione d'un tale testo al legislativo.

Tocchiamo così con mano la difficoltà che, dato il nostro impianto giuridico, il Consiglio federale si è trovato di fronte allorché è stato invitato, dalla predetta mozione, a presentare un rapporto alle Camere sulle grandi linee della sua azione di governo.

Ma anche guardando la questione dalla visuale del legislativo, la presentazione delle direttive di governo non appariva più semplice. Anche qui il discorso diviene forzatamente dilemmatico: infatti, o il legislativo vuole avere qualcosa da dire in merito, ed allora dovrebbe poter ricevere il programma come un normale disegno, da discutere, modificare e fissare infine, sancendolo con un voto, ma ciò è impossibile data la nostra impostazione dei rapporti tra Parlamento e Consiglio federale, oppure (ed ecco il secondo corno del dilemma) il legislativo rinuncia a ricevere le direttive di governo come testo sul quale esso possa svolgere una sua azione, ed allora è lecito chiedersi perché mai, se non può farci nulla, abbia chiesto la presentazione di un tale testo.

Una situazione, dunque, che sembrava consigliare la rinuncia alla stesura e alla presentazione delle direttive di governo, per impossibilità giuridica fondamentale del nostro impianto costituzionale.

D'altro canto però sapeva male rinunciare alla presentazione d'un programma governativo, in quanto si avvertiva già da tempo una specie di disagio, derivante dal fatto che il lavoro parlamentare risultava episodico, appuntato cioè via via sui singoli oggetti presentati e distratto su temi diversissimi, sovente tra sé irrelati, privato insomma dell'occasione di incentrarsi invece sulle questoni capitali, sugli orientamenti profondi, duraturi, d'ampia prospettiva, per la condotta della cosa pubblica. Il Parlamento aveva da tempo l'impressione di poter solo discutere degli oggetti incontrati lungo la via ma di non poter mai interferire a scegliere quale via in effetti si dovesse seguire.

Ovviamente vi sono lunghi periodi storici, specie per uno Stato bene ordinato e ben sperimentato come il nostro, in cui una certa via fonda-

mentale è seguita quasi come l'unica naturale, come una risultante obbligata dell'interazione fra le caratteristiche dell'assetto statuale e i problemi concreti che, in un clima di relativa stabilità, via via senza drammaticità si pongono. In queste condizioni, cioè, l'orientamento di fondo del cammino dello Stato non è problematizzato e non si avverte, conseguentemente, la necessità di discuterne, bastando appunto trattare i singoli problemi. Tale era la situazione elvetica (tanto per segnare un limite che ritiene nondimeno, come tutti i limiti, un aspetto arbitrario) ancora circa un decennio fa.

Vi sono però anche periodi in cui l'ambiente politico interno ed internazionale muta e i problemi vanno di colpo molto in profondità e giungono ad investire persino le ime basi anche degli Stati più solidamente fondati. Il clima diviene allora instabile, le idee-forza, già assolute, e le caratteristiche statuali, mai toccate dal relativismo, sembrano progressivamente sfumarsi, appaiono sfasate rispetto ad una realtà in rapido, profondo sovvertimento. In quei momenti la linea politica fondamentale non si pone più come una risultante pacificamente pretracciata dalle condizioni oggettive, bensì si problematizza e postula, a sua premessa, riflessione acuta, ferma volontà di ripensare le strutture, di adeguare gli istituti, sicurezza e coraggio di scelte anche dolorose. In questi momenti s'avverte urgente la necessità di discutere la via da seguire nel governo della cosa pubblica e l'impossibilità istituzionale di farlo, da parte del Parlamento, è dolorosamente sentita come un pericolosa lacuna.

E' innegabile che il periodo in cui ora viviamo appartiene proprio a una di queste epoche di fermento. Da un dieci anni circa (tanto per tenerci al limite fissato sopra) il legislativo ne è vieppiù cosciente e si trova molto a disagio di non poter interferire a orientare la linea politica seguita dal Consiglio federale.

Per uscirne si tentarono diverse soluzioni. Si tentò innanzitutto di dare alle Camere federali l'occasione di discutere attorno alle scelte fondamentali, col chiedere al Consiglio federale di inserire un capitolo generale nel suo *rapporto di gestione*, capitolo sul quale le Camere avrebbero potuto incentrare le loro discussioni concernenti le direttive generali di condotta della cosa pubblica. L'esperimento tuttavia abortì. Il Parlamento venne di nuovo però alla carica e raggiunse un approdo definitivo mediante la predetta mozione Schürmann, la quale conteneva la precisa ri-

chiesta al Consiglio federale di presentare, all'inizio di ogni legislatura, in un complesso organico di linee direttive, la politica che esso sceglie di seguire nella sua attività di governo. La mozione apparve subito come un mezzo ben funzionale per dare all'Assemblea federale la possibilità di interferire finalmente e di collaborare nelle scelte fondamentali concernenti la vita stessa dello Stato.

Se non che l'attuazione della mozione veniva a sollevare tutti quegli insolubili problemi giuridici sui quali ci siamo diffusi all'inizo. Come uscrne dunque?

Non certo procedendo previamente a una modificazione costituzionale che riducesse il Consiglio federale a un mero ruolo esecutivo, sul modello straniero! La nostra formula giuridica attuale ha dato infatti prove troppo buone perché noi si possa pensare di mutarla. Caso mai il nostro Consiglio federale dovrebbe venir ampliato, in quanto si trova oggigiorno eccessivamente oberato di lavoro impegnativo, ma comunque quella parte di competenza connessa alla sua definizione costituzionale di *autorità direttoriale*, oltre che esecutiva, nessuno può seriamente pensare di togliergliela, non foss'altro perché proprio qui sta la radice della nostra invidiabile, ed invidiata, stabilità politica.

Ed allora, così stando le cose, non si poteva far altro se non ricorrere ad una soluzione pragmatica la quale, pur lasciando il quadro giuridico intatto, consentisse nondimeno di stabilire un dialogo fattivo tra il Consiglio federale e il Parlamento e desse a quest'ultimo, seppure mediatamente ed in modo informale, la possibilità di collaborare e di influire nella scelta degli orientamenti di governo. Una soluzione pragmatica secondo il buon costume elvetico!

E così si è fatto. Il presente rapporto sulle linee direttive della politica di governo, specifica dunque, innanzitutto, che non vincola il Consiglio federale, il quale mantiene intera, quindi, la sua facoltà direttoriale; però il Consiglio federale, ogniqualvolta deciderà di scostarsi dalle linee indicate, promette di darne le ragioni e di spiegarle adeguatamente nel messaggio corredante il progetto in cui tale scostamento si concretasse. In tal modo, pur non vincolandosi alle linee tracciate nel rapporto, il Consiglio federale non toglie loro il valore orientativo e, così facendo, conserva quasi intera l'importanza della loro presentazione alle Camere federali.

Quanto al legislativo, esso deve certo rinunciare, con questa soluzione, a lavorare sul rapporto come sugli altri progetti sottoposti dall'esecutivo, a modificarlo e a sancire con un voto la versione deliberata, e conseguentemente deve accontentarsi di prendere semplice conoscenza del rapporto stesso; nondimeno esso lo discuterà a fondo, sicuro che il Consiglio federale trarrà dalla discussione orientamenti, incitamenti, indicazioni varie, e sicuro inoltre che, se anche in modo non formale, esso influirà pertanto davvero, e di molto, sulla formulazione futura della politica di governo.

La soluzione, insomma, per quanto pragmatistica — ma forse proprio per questo — è buona: lascia intatto un assetto giuridico che non possiamo pensare di cambiare ma nel contempo raggiunge essenzialmente lo scopo di far collaborare le Camere federali alla definizione degli orientamenti di fondo della politica di governo e di sopprimere con ciò, quel disagio che, da un decennio circa, s'era venuto creando.

Questa soluzione ha invero un difetto, un difetto solo tuttavia di una certa importanza. Ed è il difetto della *forzata generalità* della formulazione delle linee direttive della politica di governo. Infatti, il Consiglio federale, nel rapporto sulle direttive, non può puntualizzare eccessivamente le sue intenzioni, in quanto, su una formulazione troppo precisa ed analitica, la discussione in Parlamento giungerebbe anch'essa ad esiti troppo esattamente definiti: con le conseguenze che il Consiglio federale si vedrebbe obbligato a scelte pur esse troppo precise per o contro i risultati del lavoro parlamentare e verrebbe quindi a sollevare di nuovo tutti quei problemi formali di cui s'è ragionato iniziando. Questo della eccessiva generalità è dunque un vizio congenito e darà adito ad una critica ricorrente, ma fatale, che si farà ogni volta alla presentazione, in apertura di legislatura, dei rapporti sulle direttive di governo.

Abbiamo discusso qui dei problemi generali sollevati dalla presentazione di questo primo rapporto concernente le direttive della politica di governo per il periodo 1968-1971; in un prossimo articolo passeremo ad esaminarne da vicino il contenuto.