

Parere del Consiglio federale in merito all'iniziativa parlamentare su le linee direttive della politica di governo e la pianificazione finanziaria

del 25 settembre 1978

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Il 19 marzo 1976, il consigliere nazionale Weber-Arbon ha depositato, giusta l'articolo 93 capoverso 2 della Costituzione federale, un'iniziativa intesa al coordinamento delle linee direttive della politica di governo con la pianificazione finanziaria.

Il 15 dicembre 1976, il Consiglio nazionale ha affidato alla commissione incaricata di trattare tale oggetto il compito di elaborare un disegno di modificazione delle pertinenti leggi. La commissione ha soppesato significato e finalità delle linee direttive della politica di governo e della pianificazione finanziaria. Inoltre essa ha esaminato le possibilità di perfezionare i due mezzi disponibili per la direzione degli affari di Stato. Il rapporto della commissione è stato presentato al Consiglio federale per parere il 16 maggio 1978 conformemente all'articolo 21^{octies} della legge sui rapporti tra i Consigli.

1

In linea di massima approviamo le *finalità* perseguite con l'iniziativa. Segnatamente siamo d'accordo in merito a un migliore coordinamento tra le linee direttive della politica di governo e la pianificazione finanziaria, un moderato perfezionamento dei mezzi per la direzione degli affari di Stato e una più efficace collaborazione tra Parlamento e governo nel nuovo campo della pianificazione politica. Sia le linee direttive, sia la pianificazione finanziaria, sono mezzi d'azione relativamente nuovi, instaurati segnatamente da circa un decennio. Quindi non è sorprendente il fatto che, sul fondamento delle esperienze fatte, occorran talune modificazioni delle basi legali.

2

A prescindere dalle riserve e dai particolari che esporremo più innanzi, approviamo in *linea di massima* le innovazioni proposte dalla commissione

riguardanti le linee direttive ma anche in parte la legge sui rapporti tra i Consigli (LRC).

21

La commissione ha dovuto pronunciarsi anzitutto in merito alla forma con cui il Parlamento deve affrontare le linee direttive e la pianificazione. Essa rinuncia, in virtù dei proposti articoli 45^{bis} e 45^{ter} LRC, all'approvazione formale dei due rapporti sulla pianificazione e suggerisce una soluzione secondo cui il Parlamento può prendere atto di tali rapporti (accogliendoli favorevolmente o no). Tale procedura deve consentire, grazie alle mozioni urgenti, di influire sulle priorità e sullo spostamento del nucleo dei problemi riguardanti le linee direttive e la pianificazione finanziaria. Possiamo condividere siffatta soluzione. Tuttavia riteniamo importante che gli organi incaricati della pianificazione della politica di governo non abbiano ad eludere le proprie responsabilità. Anche se l'attuale costituzione non attribuisce, in materia di pianificazione, competenza alcuna, né all'Assemblea federale, né al Consiglio federale tale compito dovrebbe avantutto spettare a quest'ultimo. Ciò è riscontrabile anche nel breve istoriato delle linee direttive incontestabilmente allestite e trattate come mezzo a disposizione dell'esecutivo. La nuova legge su l'organizzazione dell'amministrazione conferma che l'allestimento delle linee direttive costituisce compito di pianificazione rientrante nelle incombenze del governo. D'altro canto, le esperienze raccolte su piano cantonale evidenziano l'ardua problematica che sorge per i legislativi quando devono occuparsi di pianificazione. Quindi, non è certamente casuale il fatto che, anche all'estero, l'allestimento di linee direttive è essenzialmente considerato come un compito governativo per eccellenza.

22

Non abbiamo obiezioni in merito all'esame preventivo delle linee direttive da parte delle *commissioni* parlamentari giusta il nuovo articolo 45^{ter} LRC. Ricordiamo tuttavia che i promotori e il legislatore¹⁾, con la procedura sinora vigente, hanno voluto attribuire importanza ai gruppi politici. Tale principio è stato ribadito in risposta a un'interrogazione del 1973. In quell'occasione è stato fatto notare che qualora i gruppi parlamentari non approvassero talune intenzioni del governo, precisate nelle linee direttive, potevano modificare il corso degli eventi mediante mozioni²⁾. Pertanto deploriamo che non siano divenute realtà le intenzioni inizialmente espresse e l'auspicata rivalorizzazione dei gruppi.

¹⁾ Cfr. FF 1969 II 1027; BU.N 1970 p. 1, 207, 246; BU.S 1970 p. 319, 473.

²⁾ Cfr. BU.N 1973 p. 1841.

La congiunzione tra pianificazione dei compiti e pianificazione finanziaria di cui all'articolo 45^{bis} capoverso 3 LRC è giustificata in quanto derivante dalla natura stessa delle cose. Daltronde ne avevamo già tenuta considerazione nelle linee direttive e nel piano finanziario del 28 gennaio 1976. I due rapporti risultano coordinati, sia nel tenore, sia per il periodo d'applicazione; quindi sono in questo punto state anticipate le esigenze della commissione.

24

Evidentemente costituisce innovazione l'esigenza che le linee direttive non si restringano unicamente alle nuove finalità e ai nuovi compiti d'una legislatura imminente ma siano estese anche a una *ricapitolazione dei compiti governativi*. Osserviamo in merito che il piano finanziario ha sempre interessato tutti i compiti della Confederazione aventi ripercussioni finanziarie. Per contro, con le linee direttive ci si prefiggeva unicamente di indicare le correzioni di rotta nell'esecuzione dei compiti, di segnalare i nuovi problemi e di presentare proposte per la loro soluzione.

La rinuncia a siffatta limitazione solleva considerevoli problemi sul piano politico nonché circa i metodi d'applicazione (cfr. n. 41). Ove, ogni quadriennio, sono regolarmente posti in forse tutti i campi della politica nonché soluzioni minuziosamente vagliate risulterà difficile sfociare in un consenso. Pertanto, possiamo considerare tale ricapitolazione dei compiti governativi soltanto come cosa sommaria che presenta però talune analogie con la classificazione considerata nel piano finanziario. Persevereremo nondimeno affinché nelle linee direttive sia posto l'accento su quei problemi che, conseguentemente al riesame dei diversi campi, esigono nuove risposte.

25

Nel nuovo articolo 45^{quater} capoverso 1 LRC, la commissione prevede che il Consiglio federale presenti, a metà legislatura ¹⁾, all'Assemblea federale, un *rapporto intermedio* riguardo all'applicazione delle linee direttive. In compenso è soppresso il rapporto finale designato come rendiconto dell'attività governativa. Il rapporto iniziale sulle linee direttive deve recare però una parte speciale concernente il rendiconto della legislatura precedente. Non contrastiamo questo tentativo inteso a instaurare anche nei confronti di terzi una pianificazione dinamica. Ricordiamo comunque che, già all'inizio della presente legislatura, abbiamo incaricato la Cancelleria federale di determinare annualmente il grado d'applicazione delle linee direttive e di presentare un rapporto in merito. Con ciò è stato dato l'avvio alla pianificazione dinamica. Basterà d'ora in poi presentare, nel secondo

¹⁾ Cfr. FF 1971 I 603; 1975 I 1633.

anno di ciascuna legislatura, il rapporto intermediario al Parlamento e quindi a un vasto pubblico.

26

Giusta il nuovo articolo 45^{quinquies} LRC, in ogni *progetto* dev'essere evidenziato il *rapporto* tra quest'ultimo e le linee direttive nonché il piano finanziario. Tale esigenza è già ampiamente soddisfatta. Lo «schema di presentazione dei messaggi del Consiglio federale all'Assemblea federale del 9 giugno 1977» indica «l'indispensabilità di fare riferimento alle linee direttive e al piano finanziario»; ciò riveste carattere imperativo per l'amministrazione federale.

27

Menzioniamo infine che, secondo il disciplinamento procedurale previsto nel nuovo articolo 45^{ter} capoverso 1 LCR, è caducata la *dichiarazione del Consiglio federale davanti alle Camere riunite*, sinora prescritta. Quindi, il Consiglio federale farà separatamente le proprie dichiarazioni introduttive davanti ai due Consigli. Sorgeranno inevitabilmente doppioni che non contribuiranno certamente a semplificare la procedura.

3

Approviamo, in linea di massima, la nuova versione dell'articolo 29 *della legge sulle finanze della Confederazione (LFC)* proposta dalla commissione. Sugeriamo unicamente una diversa redazione del capoverso 5. Infatti vorremmo precisare che, sul piano interno, devono essere mantenuti i mezzi istituiti con la pianificazione finanziaria e idonei a una convenevole direzione delle finanze (dati imperativi della pianificazione).

31

L'istituzione del «*piano finanziario della legislatura*» risulta essenzialmente nuova. Secondo l'articolo 29 capoverso 3 LFC, tale piano è allestito rispettando le priorità stabilite nelle linee direttive. Esso si inserisce quindi in rango particolare nella scala dei valori e si scosta dalla pianificazione finanziaria così come sinora concepita. Non abbiamo obiezione in merito a tale speciale forma del piano finanziario, presentato all'inizio della legislatura.

32

Manca di chiarezza il rapporto tra il piano finanziario della legislatura e la *pianificazione finanziaria sinora applicata*. Il capoverso 5 della proposta versione dell'articolo 29 LFC suscita l'impressione che non abbia ad esistere altro piano finanziario se non quello della legislatura e che manchino pro-

spettive circa le finanze federali. Orbene, per ovvie ragioni, siffatta soluzione non può essere ritenuta progressistica. Infatti, sarebbe invalidata l'ipotesi della commissione secondo cui il Consiglio federale presenti al Parlamento, annualmente a fine autunno, un piano finanziario coprente gli anni successivi a quello del bilancio di previsione. Soprattutto risulterebbe però insufficiente la direzione finanziaria limitata a una legislatura; al contrario essa dovrebbe essere mantenuta in modo continuato. Proponiamo all'uopo di attribuire al capoverso 5 dell'articolo 29 LFC, il seguente tenore:

⁶ Il Consiglio federale presenta annualmente all'Assemblea federale un piano finanziario affinché essa ne prenda atto. Il piano indica la probabile evoluzione delle finanze federali riguardante il periodo per cui non ci si può fondare sulle linee direttive della politica governativa.

33

Per quanto possa apparire evidente la presentazione *simultanea del bilancio di previsione e dei dati riguardanti il piano finanziario* per gli anni successivi, dobbiamo rammentare le difficoltà di ordine pratico suscitate da una disposizione come quella del capoverso 4 dell'articolo 29 LFC. L'esperienza ha reiteratamente comprovato che i dipartimenti e gli uffici sono difficilmente in grado di presentare, contemporaneamente con il disegno di bilancio o immediatamente dopo, dati sufficientemente attendibili riguardanti gli anni successivi. Ne consegue che spesso l'Amministrazione federale delle finanze si trova in carenza di tempo quando si tratta di verificare e rettificare i dati della pianificazione o di allestire il rapporto su quest'ultima. Quindi, anche in avvenire, queste difficoltà di ordine pratico — soprattutto in circostanze straordinarie come quelle ben note degli ultimi anni — potrebbero intralciare una presentazione simultanea del bilancio e del piano finanziario.

4

Segnaliamo infine alcuni *problemi concernenti i metodi e la procedura applicabili*; tali problemi sorgono col nuovo disciplinamento della pianificazione a livello governativo, pur non dipendendo direttamente da determinati articoli della LRC o della LFC.

41

Da un canto, la commissione rinuncia espressamente a imporre al Consiglio federale l'adozione di *determinati metodi per l'allestimento della pianificazione*.

D'altro canto però, nel rapporto della commissione è sottolineato che le linee direttive devono piuttosto essere imperniate sulle finalità e non sui problemi. Soltanto in ossequio a tale principio è possibile l'allestimento di un ordine prioritario consenziente una vera pianificazione finanziaria. Auspichiamo che ci sia formalmente riservata la scelta dei metodi per l'elabo-

razione e la presentazione delle linee direttive e del piano finanziario. Infatti, riteniamo che spetti all'esecutivo la scelta dei metodi, delle tecniche e della procedura per tale allestimento. Ci facciamo premura di osservare che non condividiamo l'interpretazione della commissione riguardo all'efficacia dei diversi sistemi di pianificazione. Da anni la scienza preconizza procedure di pianificazione imperniate sulle finalità. Tali procedure sono state applicate con successo in alcuni campi; tuttavia, ove si tratti di giungere a una pianificazione globale e a una ricapitolazione di tutti i campi rientranti nella politica, emergono rapidamente i limiti di tali mezzi. Anzi tutto, sorgono spesso conflitti irrisolvibili tra le finalità più importanti dell'attività dello Stato. Inoltre, non disponiamo al momento di nessun metodo collaudato tale da consentire una determinazione graduale e sicura, partendo da finalità superiori e passando da quelle parziali, dei necessari provvedimenti, ripartiti secondo i diversi campi della politica. Infine, la stringata applicazione di un metodo di pianificazione impernato sulle finalità presuppone che possano essere poste in forse tutte le soluzioni, anche quelle soddisfacenti, e tutte le normative stabilite.

Bisognerebbe all'uopo poter porre in atto nuove costruzioni, complete e logicamente coerenti ancorché fuori di ogni condizionamento reale. Trattasi però di ipotesi che non si verificano né in Svizzera, né altrove. Quindi non vi è da stupirsi se, dopo esami approfonditi, tali metodi di pianificazione sono spesso respinti o addirittura abbandonati in quei campi in cui erano già stati introdotti. Con ciò non vogliamo però affermare che, nelle linee direttive e nel piano finanziario, non debbano essere menzionate le finalità. Anzi, nei capitoli riguardanti i singoli compiti devono in generale apparire in modo possibilmente chiaro le finalità e le intenzioni del governo. Allora sarà possibile trarne le conseguenze chiare e risolutive in favore della pianificazione finanziaria. Siamo convinti dell'impossibilità di conseguire tale scopo ricorrendo unicamente a un metodo di pianificazione impernato sulle finalità.

42

All'atto dell'elaborazione e della presentazione del piano finanziario possono sorgere singoli problemi riguardanti i metodi. Partiamo dall'idea che la presentazione di dati ripartiti per categorie d'oggetto, campi d'attribuzione e secondo i principi dell'economia pubblica nonché i rispettivi commentari recati nel rapporto sul piano finanziario siano, come in passato, rispondenti alle esigenze cui sottostà il piano finanziario. Visto che quest'ultimo non vuole essere un preventivo riguardante parecchi anni, non è necessario suddividerlo in rubriche. La procedura dovrebbe quindi rimanere immutata anche se il piano finanziario dovesse maggiormente fondarsi su un ordine di priorità inglobante tutti i campi d'attribuzione.

Sarebbe inoltre poco opportuno fornire cifre più particolareggiate in quanto le prognosi riguardanti il prodotto nazionale lordo e i suoi componenti — elementi importanti per la valutazione del gettito fiscale — sono troppo incerte se estese a un quadriennio o a un quinquennio. Daltronde anche nell'

ambito delle uscite, il calcolo dei mezzi finanziari per l'esecuzione di progetti di una certa importanza risulta più difficile se i lavori si estendono su un lungo periodo. Quindi soltanto col passare degli anni è possibile, grazie alla pianificazione dinamica, una convergenza verso i dati reali. La suddivisione in rubriche è pertinente soltanto nel bilancio di previsione.

43

Un'altra fonte di difficoltà è costituita *dalla brevità dei termini assegnati*. Evidentemente, il nuovo articolo 45^{bis} LRC precisa che il Consiglio federale deve presentare le linee direttive al Parlamento «dopo l'inizio di una legislatura». Il rapporto della commissione indica nondimeno che ciò deve avvenire tempestivamente, innanzi alla sessione di marzo del primo anno della legislatura per garantire alle commissioni competenti la possibilità di esaminare i rapporti. Faremo tutto il possibile per adempiere a tale esigenza. Ciò significa però che le linee direttive e il piano finanziario devono essere presentate alle Camere al più tardi alla fine del mese di gennaio del primo anno di legislatura. Tra il momento dell'elezione del Consiglio federale e la decisione riguardante il testo definitivo rimangono soltanto 5 settimane di tempo, considerando un termine minimo per i lavori di tipografia. Orbene, il termine risulta assai stringato; quindi in circostanze straordinarie sul piano sociale, economico e politico risulta probabile l'impossibilità di elaborare rapporti riguardanti la pianificazione fosse anche soltanto per le sempre più pronunciate esigenze. In siffatti casi, vorremmo quindi riservarci il diritto di optare in favore della qualità dei rapporti, disattendendo all'occorrenza i termini.

5 Conclusione

Giusta le considerazioni che precedono, ci associamo alle proposte della commissione riguardanti le modificazioni della legge sui rapporti tra i Consigli e di quella sulle finanze della Confederazione.

Proponiamo unicamente la versione seguente dell'articolo 29 capoverso 5 della LFC, leggermente diversa da quella della commissione:

° Il Consiglio federale presenta annualmente all'Assemblea federale un piano finanziario affinché essa ne prenda atto. Il piano indica la probabile evoluzione delle finanze federali riguardante il periodo per cui non ci si può fondare sulle linee direttive della politica governativa.

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

25 settembre 1978

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ritschard
Il cancelliere della Confederazione, Huber

Parere del Consiglio federale in merito all'iniziativa parlamentare su le linee direttive della politica di governo e la pianificazione finanziaria del 25 settembre 1978

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1978
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.222
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.10.1978
Date	
Data	
Seite	851-857
Page	
Pagina	
Ref. No	10 112 663

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.