

# Linee direttive della politica di governo 1975 -1979





# **Linee direttive della politica di governo (1975–1979)**

**Edizione illustrata**

**Rapporto del Consiglio federale  
all'Assemblea federale concernente  
le linee direttive della politica di governo  
per la legislatura 1975–1979  
(Del 28 gennaio 1976)**

## Prima parte: Introduzione

1	Portata giuridica e politica .....	5
2	Struttura .....	6
3	Situazione e prospettive economiche .....	8
4	Situazione finanziaria .....	10
5	Situazione politica .....	12

## Seconda parte: catalogo dei compiti

1	La Svizzera nell'insieme delle nazioni .....	14
2	Stato e società .....	22
3	Economia e società .....	26
4	Cultura e società .....	41
5	Altre tematiche .....	45

## Terza parte: punti nodali

1	Principi per la loro enucleazione .....	46
2	Elenco dei punti nodali .....	47

## Allegato

Iniziative popolari pendenti il 1° febbraio 1976 .....	48
--------------------------------------------------------	----

## Impressum

Editore: Cancelleria federale, 3003 Berna  
Grafico: Roland Hirter, Berna  
Copertina: Hans Keusen, Berna, Fritz Wachter, Basilea  
Stampa: Buri Druck S.A., Berna  
Ordinazioni presso: Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale,  
3000 BERNA

## Illustrazioni:

Hans Keusen, Berna (Pagine 8, 20, 25, 27, 30, 31, 32, 34, 35, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46)  
Eduard Rieben, Berna (Pagina 14)  
Didier Derriaz, Morrens (Pagina 16)  
Karl Gähwyler, Lucerna (Pagina 17 in alto)  
Gérard Salamin, Sierre (Pagina 22)  
Kurt Baumli, Basilea (Pagina 45)  
Ringier Bilderdienst, Zurigo (Pagina 5)  
Keystone Press, Zurigo (Pagine 15, 33)  
Photopress, Zurigo (Pagine 18, 24)  
Foto BLS, Berna (Pagina 45)

## Copyright

©by Cancelleria federale, Berna  
È espressa riconoscenza a tutti coloro che vorranno riprodurre sia capitoli interi sia singoli passaggi del presente opuscolo. Nondimeno li preghiamo di indicare la fonte di tali estratti e di voler inviare una copia giustificativa al Servizio d'informazione della Cancelleria federale.

Fondandosi su un mandato conferitogli per legge, il Consiglio federale elabora per ogni legislatura (durata in carica del Consiglio nazionale) un rapporto alle Camere sulle «Linee direttive della politica di governo». In questo rapporto l'Esecutivo valuta l'evoluzione nazionale e internazionale ed annuncia i progetti legislativi che intende presentare nel corso del successivo quadriennio. Le linee direttive per il 1975-1979 sono il terzo rapporto di questa natura.

Il rapporto è rivolto alle Camere, che infatti lo discutono ogni volta animatamente; tuttavia i progetti legislativi che il Consiglio federale annuncia e commenta, avranno profonde incidenze sulla vita di tutto il popolo, per cui ognuno dovrebbe conoscere i punti essenziali di questo importante documento. Pertanto, la Cancelleria federale, d'intesa con il Consiglio federale, si è proposta di far conoscere le linee direttive della politica di governo a cerchie quanto possibile ampie, mediante un'edizione speciale illustrata.

L'opuscolo è messo gratuitamente a disposizione di ogni cittadino interessato, ma, in particolare, ancora una volta, delle scuole, per l'insegnamento della civica.

La Cancelleria federale spera così di fornire un valido contributo per ravvivare la discussione sugli attuali molteplici compiti della Confederazione.



## INTRODUZIONE

## 1 Portata giuridica e politica

L'articolo 45bis della legge sui rapporti tra i consigli richiede che il Consiglio federale sottoponga all'Assemblea federale, ad ogni inizio di legislatura, un rapporto concernente le linee direttive della politica di governo (denominate appresso, semplicemente, « direttive »). Il rapporto segnatamente deve informare sugli *obiettivi* che il Governo, nell'esecuzione del proprio mandato costituzionale, si prefigge di raggiungere durante la nuova legislatura; simultaneamente esso struttura un *ordine di priorità* rispetto ai compiti incombenti. Le *direttive* costituiscono quindi un programma-quadro, entro il quale deve attuarsi l'azione dell'Esecutivo. Quest'anno, per la prima volta, esse vengono vincolate al *piano finanziario*, la cui impostazione era stata differita, e che quindi vi è ora sottoposto contemporaneamente al presente testo. Conseguentemente, è risultato necessario non solo armonizzare tra loro questi due strumenti dell'azione governativa<sup>1</sup>, bensì anche connetterli reciprocamente, onde poter determinare le conse-

guenze finanziarie delle direttive e valutare sino a qual punto siano sopportabili. I temi trattati nel piano finanziario e nelle direttive sono, in ampia misura, gli stessi, ancorché non si ricoprano compiutamente: infatti, le direttive trattano talune attività statuali che non appaiono nel piano finanziario dacché non influiscono punto sulle spese federali, pensiamo segnatamente a una parte del programma legislativo nonché a taluni temi di politica estera; dal canto suo, il piano finanziario si spinge molto più nel dettaglio e tratta molte questioni minute che non appaiono nelle direttive. Tirando le somme, le direttive e il piano finanziario vedono le cose da angolature diverse. Le direttive mirano a prospettare l'*attività governativa* propriamente detta, nei suoi tratti essenziali, onde darne una veduta sintetica al Parlamento e al pubblico; per questa ragione il proseguimento dei compiti già avviati è segnalato unicamente qualora siano frattanto emersi aspetti nuovi; le direttive inoltre non indicano soluzioni precise, tale essen-

do invece il compito specifico dei messaggi che via via vi indirizziamo: trattasi insomma d'espone le finalità cardinali e i principi basilari, e proprio questa connotazione d'essenzialità intendiamo esplicitare col termine stesso di « linee direttive ». Il piano finanziario, per contro, vuol offrire un prospetto completo di tutti i compiti, vecchi o nuovi, purché assumano una certa rilevanza per l'erario dello Stato centrale. Le direttive hanno un contenuto di *natura politica* e non comportano alcun *obbligo* nel senso giuridico stretto del termine. Il Consiglio federale considera tuttavia *come proprio dovere quello di fare il possibile per raggiungere le finalità prospettate e per concretare le intenzioni espresse*. Come si è potuto constatare durante l'ultima legislatura, il presente rapporto muove da dati

<sup>1</sup> Vedi art. 1 cpv. 2 lett. e della LF del 4 ottobre 1974 concernente il miglioramento della gestione.



Il 10 dicembre 1975, l'Assemblea federale (Camere riunite) ha eletto il Consiglio federale e il Cancelliere della Confederazione, per la Legislatura 1975-1979. Subito dopo ebbe luogo il giuramento, cui assistettero in piedi i deputati al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati, come anche il pubblico che gremiva le tribune. Sulla foto si riconoscono, da sinistra a destra, i consiglieri federali Rudolf Gnägi (presidente della Confederazione per il 1976), Kurt Furgler (vicepresidente del Consiglio federale per il 1976), Ernst Brugger, Pierre Graber, Willi Ritschard, Hans Hürlimann, Georges-André Chevallaz e il signor Karl Huber, cancelliere della Confederazione.

## 2 Struttura

non statici, bensì notevolmente mutevoli, specie sull'arco dei quattro anni di legislatura, onde potranno tornar necessari dei riesami delle finalità e dei compiti singoli. Dobbiamo quindi *riservarci un certo margine* di manovra rispetto alle linee qui indicate, nonché la possibilità di dare la priorità a nuovi temi che venissero ad acquisire importanza maggiore di altri qui catalogati.

Le presenti direttive non rivestono affatto il carattere di «programma di governo», negoziato tra partiti rappresentati nell'Esecutivo; costituzionalmente, del resto, non potrebbero nemmeno avere tale carattere. L'Assemblea federale e, a fortiori, il popolo e i Cantoni non sono da esse vincolati e possono, mediante iniziative popolari e referendum o interventi parlamentari, spingere innanzi temi e concetti anche inconciliabili con le direttive qui tracciate. Le direttive sono solo parzialmente cogenti, dacché le decisioni dipenderanno poi dalle effettuali condizioni politiche, finanziarie, economiche e giuridiche. Questa complessa imbricazione non dispensa le autorità dal preoccuparsi, oltre che delle problematiche presenti, di quelle che occorrerà affrontare in avvenire: *la pianificazione dell'attività* è uno strumento di cui ogni governo ed ogni amministrazione oggi giorno abbisogna, tanto più che l'azione governativa va pur incontestabilmente costretta entro i limiti segnati dalle possibilità di finanziamento attuali e future, nonché entro quelli tracciati dal sistema politico, dall'apparecchiatura amministrativa e dallo strumentario applicativo. L'angustia erariale e la recessione economica ci obbligano inoltre, oggi giorno, ad enucleare proprio solo l'essenziale e l'urgente.

Le direttive, e il connesso piano finanziario, mirano ad attirare l'attenzione degli altri organi federali decisionali sui problemi, sulle loro interconnessioni e sulle conseguenze delle diverse soluzioni. All'uopo, esse invitano il Parlamento, il popolo ed i partiti a meditare sulle finalità cardinali della nostra politica.

Per l'Assemblea federale, le direttive si pongono come un mezzo ausiliario d'informazione e come una base di discussione per impostare correttamente il discorso politico. Conoscendo, tramite il presente testo, le intenzioni dell'Esecutivo, l'Assemblea federale può inoltre influire a tempo sullo svolgimento dell'attività governativa. I deliberati parlamentari e le eventuali istruzioni, impartite all'Esecutivo tramite l'istituto della mozione, indicheranno al Consiglio federale su quali punti il programma debba essere completato, ove debba essere semplificato, ove debba essere connesso con una diversa sequenza cronologica e in quale misura esso possa contare sulla approvazione del Legislativo. Di fatto, le direttive potranno essere tradotte nella realtà soltanto se i principi e gli intenti che vi sono enunciati incontrano un'ampia approvazione, specie da parte delle principali forze politiche del Paese.

Le critiche mosse da membri dei consigli legislativi alle direttive 1971-1975 mettevano segnatamente in evidenza che *il programma governativo mancava di basi finanziarie e non prevedeva un vero ordine di priorità per i compiti federali*. Tenendo conto di tali critiche, abbiamo riveduto la concezione delle direttive e dei metodi d'elaborazione delle medesime. Nel corso dei lavori preparatori concernenti il metodo, sono emerse due soluzioni principali. La prima consisteva nel definire innanzitutto le finalità generali, nel precisare poi i singoli obiettivi deducendoli sequenzialmente da esse, nello sviluppare i programmi atti a raggiungere gli obiettivi prefissi, nel mettere sulla bilancia i vantaggi e gli inconvenienti dei programmi attuabili onde compilare i programmi definitivi, nel determinare infine le spese necessarie all'attuazione dei medesimi ed inserirle nel piano finanziario. La seconda soluzione, invece di partire dal generale, consisteva nello sceverare i problemi che effettivamente si pongono, nel compilarne l'elenco, nel precisarne l'importanza e l'onere, nel determinare il margine di manovra per le decisioni politiche al lume delle possibilità finanziarie ordinarie, nello stabilire un limite d'indebitamento classificando le spese secondo un ordine di priorità, nell'appurare il programma con l'occhio fisso alle possibilità finanziarie, indi nel connetterlo col piano finanziario. La prima soluzione, quella incentrata sulla definizione generale delle finalità, si è rivelata troppo complicata e macchinosa, segnatamente nel punto di precisare i singoli obiettivi per via di deduzione. Per questa ragione abbiamo ripiegato sulla soluzione consistente nello stabilire le direttive in stretta rispondenza con i problemi che effettivamente si pongono. Tuttavia l'elenco dei compiti statuali non rinuncia ad includere le necessarie precisioni concernenti le finalità prefisse; infatti, nella seconda parte del rapporto, le materie sono state quanto possibile esposte da una veduta sistematica: enunciato dei problemi, finalità prefisse, mezzi e metodi per raggiungerle.

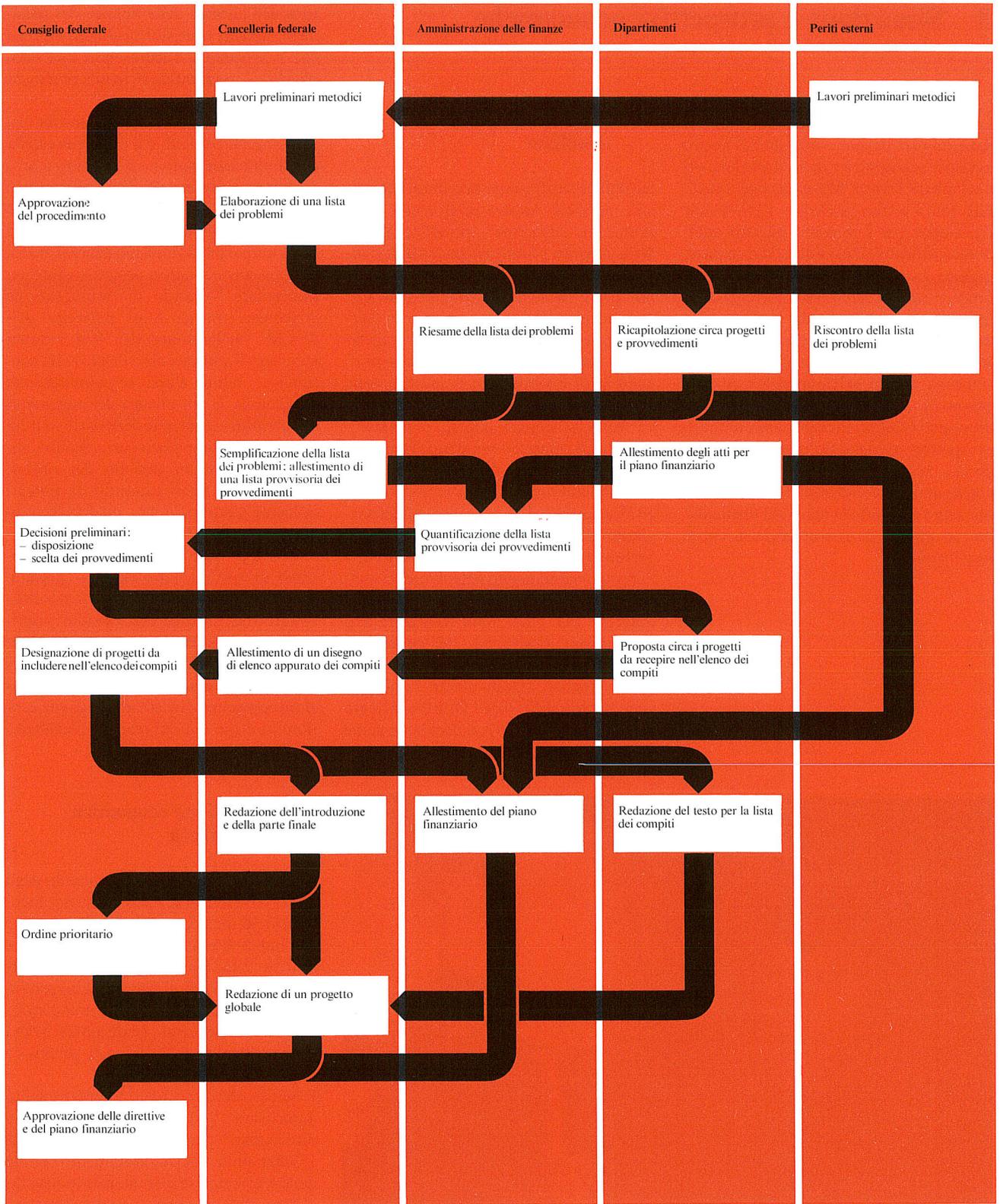
Abbiamo accennato sopra che il risultato maggiore dell'impostazione delle presenti direttive è stato quello di stabilire un nesso stretto con il piano finanziario. I lavori preparatori hanno, da questo profilo, portato a conferire *una nuova struttura* al presente rapporto: l'introduzione (prima parte) stabilisce il quadro della politica governativa durante la legislatura testé iniziata sia sul piano giuridico sia su quelli economico, finanziario e politico; segue *l'elenco dei compiti* (seconda parte), ordinato per gruppi di problemi in modo da evidenziarne i rapporti intrinseci e l'organica interdipendenza; la terza parte tratta i *punti nodali*, vale a dire i principali temi (primo grado di priorità) e le que-

stioni di più viva attualità, esposti in una forma che ne evidenzia il legame con l'insieme della problematica statale.

Va da sé che la preoccupazione delle priorità non ha informato soltanto quest'ultima sezione consacrata ai punti nodali; *l'elenco stesso dei compiti indica già una scelta dei problemi fatta proprio secondo una veduta dell'urgenza dei medesimi*. L'attuazione dei compiti recepiti nell'elenco è stata peraltro subordinata<sup>2</sup>, quand'essi presentano riflessi finanziari, ad introiti supplementari (imposta sulla cifra d'affari giusta il sistema del valore aggiunto, per esempio), il che riflette l'attribuzione d'un minor grado d'urgenza (secondo grado di priorità). Infine, siccome i mezzi finanziari e tecnici sono forzatamente limitati, tutta una serie di progetti importanti è stata esclusa dall'elenco dei compiti; nondimeno tali progetti verranno comunque studiati in vista di una loro attuazione nel corso di ulteriori legislature (terzo grado di priorità).

2

Tranne compiti che per natura richiedono finanziamento immediato (lotta contro la recessione, ad es.).



*Nascita delle direttive della politica di governo per il 1975-1979*

### 3 Situazione e prospettive economiche

La legislatura testé iniziata sarà dominata dalle preoccupazioni suscitate dal nostro avvenire economico e dalla situazione del mercato del lavoro. Mai come oggi è risultato tanto arduo prevedere l'evoluzione economica per i prossimi quattro anni: numerosi fattori d'instabilità, economica e politica, su scala mondiale, nonché le profonde trasformazioni nelle correnti commerciali, nelle bilance dei pagamenti e nelle strutture produttive complicano la lotta contro quella che è la maggior recessione mai avutasi nel dopoguerra, ed ostacolano di tanto la ripresa dell'espansione economica. Questi elementi consentono di prospettare al massimo una crescita moderata, la quale inoltre dovrebbe essere conseguita in condizioni concorrenziali più aspre e tramite la massima disponibilità ad operare le ristrutturazioni che si impongono.

#### 31 Andamento economico mondiale

Sin dall'inizio di questo decennio, l'economia mondiale appare prigioniera d'una evoluzione abnorme: ipersollecitazione degli apparati produttivi generatrice d'inflazione; aumento delle sfasature strutturali tra i Paesi industrializzati; poscia, dislocazione del sistema monetario internazionale di Bretton Woods. Parallelamente venivano emergendo fenomeni di penuria di materie prime, mentre, nelle zone d'alta industrializzazione, subentrava una certa sfiducia rispetto al mantenimento della crescita economica tramite le stimolazioni indotte da un'offerta costantemente abbondante. Nell'autunno del 1973, al termine d'una espansione ipercongiunturale senza precedenti, la guerra nel Vicino Oriente diede l'avvio alla crisi dell'approvvigionamento petrolifero, la quale cagionò gravi difficoltà nelle economie opulente dei Paesi industrializzati dell'Occidente, mostrando, nel contempo, quanto essi fossero «dipendenti» nel settore energetico. Questo quadro circostanziale indusse gli Stati dell'OPEP ad attuare forti rincari petroliferi i quali ebbero, come mediato risvolto, una modifica della strut-

tura dell'insieme delle bilance dei pagamenti nonché la trasformazione, di quella che si presentava ancora come una semplice stasi congiunturale, in una profonda tenace recessione.

L'esplosione della disoccupazione ha dissuasato numerosi Stati dal proseguire nella loro politica deflattiva e li ha spinti a prospettare provvedimenti di mantenimento dell'occupazione e di protezione delle bilance dei pagamenti. Sorgeva il pericolo di un nuovo protezionismo generalizzato, e veniva avvicinandosi progressivamente, nonostante l'accordo di stabilizzazione concluso tra gli Stati partecipi dell'OCSE. Nell'autunno del 1974, i cambi subivano il contraccolpo della svolta economica: taluni Paesi economicamente vulnerabili, le cui bilance dei pagamenti apparivano nettamente deficitarie ed il cui tasso d'inflazione permaneva elevato, ebbero a subire un tracollo dei cambi; all'opposto, i Paesi catafratti da potenti industrie d'esportazione – quali la Repubblica federale di Germania e la Svizzera – videro le proprie monete prese in un processo di rivalutazione vieppiù spiccata. L'impennata del franco venne così a difficoltà assai le nostre esportazioni; imbracciandosi con la flessione congiunturale in atto presso i nostri principali interlocutori commerciali, essa fece sì che le esportazioni cessassero di sostenere l'attività economica e che i germi recessivi venissero, anche da noi, a maturazione.

#### 32 Situazione economica in Svizzera

Con la fine del 1974, il rallentamento degli affari, all'interno e verso l'esterno, incominciò ad incidere sul livello d'impiego e sull'indice d'utilizzo della capacità produttiva; e tal fenomeno andò poi rafforzandosi: nel 1975, il volume della produzione segnava già, in media, una contrazione del 17 per cento, traducendosi in una diminuzione di 200000 posti di lavoro rispetto all'anno precedente.

Il numero dei disoccupati completi è salito addirittura a 26258 (fine 1975), quello dei disoccupati parziali ha raggiunto le 137000 unità. Malauguratamente l'entità delle scorte rimase costantemente elevata; il potenziale produttivo veniva sfruttato solo al 75 per cento in media, la situazione variando però alquanto da regione a regione da settore a settore.

La domanda interna regrediva, con andamento particolarmente visibile nell'edilizia abitativa. L'evoluzione demografica pone del resto all'industria edile problemi d'ordine strutturale che la necessitano ad adeguare la propria capacità produttiva ai bisogni di lungo periodo.

Nel corso del 1975, le esportazioni patirono della rivalutazione del franco meno assai di quanto si sarebbe potuto temere: ad esempio l'export orologiero si stabilizzò in media su un buon 40 per cento. Tornava evidente che tal rivalutazione poteva solo ridurre d'una certa entità, non già



*L'assicurazione dei posti di lavoro, soprattutto anche per i giovani, è divenuta uno scopo impellente della nostra politica economica.*

annullare, il richiamo esercitato dalla superiorità tecnica e qualitativa dei nostri prodotti. In concreto poi, la sopravvalutazione del franco ebbe come risvolto la caduta dei prezzi delle merci importate, ciò che facilitò la lotta contro l'inflazione e il contenimento dei costi di produzione nelle industrie d'esportazione. I rami privi di tali vantaggi in quanto indipendenti o quasi dalle importazioni finirono per perdere grossi mercati esteri, specie oltremare. L'insieme delle circostanze spinge ad inferire che gli spostamenti delle correnti commerciali, indotti dall'alterazione dei cambi, continueranno; a lungo termine, quest'evoluzione si ripercuoterà sulla capacità concorrenziale della nostra industria d'esportazione.

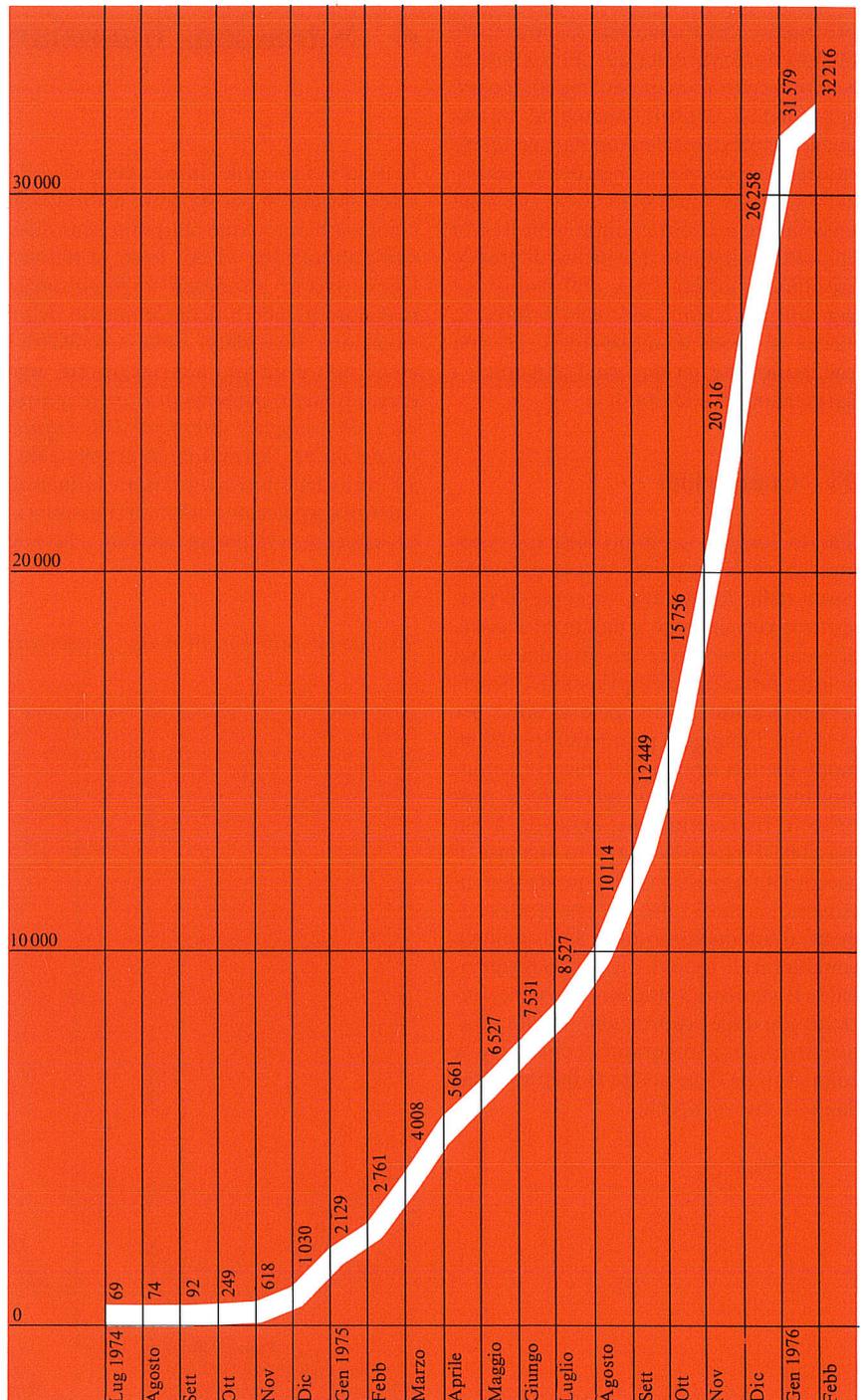
La salita dei prezzi, stante l'inversione congiunturale, è stata jugulata in modo straordinariamente rapido: a contare dal settembre del 1975, registriamo il tasso d'inflazione di gran lunga minore tra tutti i Membri dell'OCSE; nel loro insieme i prezzi all'ingrosso sono addirittura diminuiti. Gli aumenti salariali sono stati contenuti nei limiti del rincaro al consumo, ciò che costituisce un fattore propizio al rilancio economico.

Verso la fine del 1975, il ritmo di flessione della nostra attività economica venne rallentando. Nonostante la perdurante recessione dell'occupazione, della produzione, degli investimenti, del consumo e del commercio estero, appaiono degli indizi d'un esaurimento della recessione. Nondimeno le tendenze a moderare le spese rimanevano nette e mancavano degli impulsi chiaramente espansionistici. La ripresa degli investimenti rimaneva impedita, a sua volta, dal perdurante sottoimpiego del potenziale produttivo.

### 33 Prospettive d'evoluzione economica e di crescita

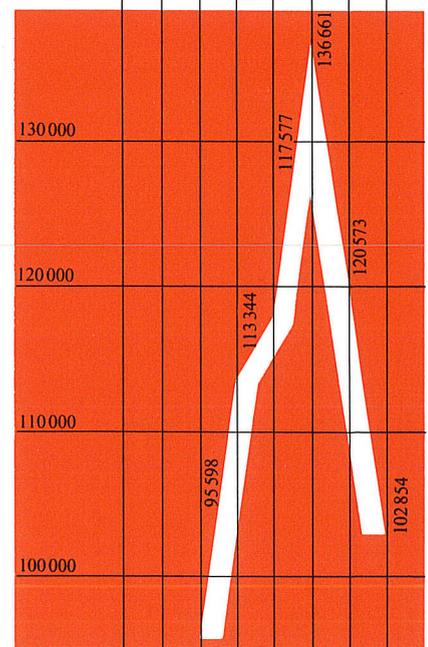
La durata e l'intensità della ripresa statunitense eserciteranno, nel 1976, un'influenza determinante sull'economia mondiale. Da una veduta globale, si prevede, per l'Europa, una ripresa economica ancorché appena accennata. *Ma l'evoluzione resta minata da numerosi fattori d'insicurezza.* I gravi squilibri nelle bilance dei pagamenti di molte Nazioni, pronti ad emergere non appena la congiuntura migliorasse; il ritorno di un'esiziale inflazione in taluni Stati, nutrita magari dai disavanzi consentiti per avviare il rilancio economico possono compromettere seriamente la stabilità economica mondiale.

Pur se la ripresa congiunturale si rivelasse durevole, l'economia elvetica dovrebbe comunque affrontare, questi prossimi anni, una concorrenza accresciuta sui mercati sia interni sia internazionali. L'evoluzione demografica e le necessità della protezione ecologica limiteranno l'espansione economica. Sul proscenio della crescita dovrà venire l'incremento della produttività. Per questa ragione la Svizzera deve, in quanto Stato industriale,



*Disoccupati completi luglio 1974–febbraio 1976 (in alto)*

*Disoccupati parziali settembre 1975–febbraio 1976 (in basso)*



provvedere a salvaguardare e a potenziare una produzione d'alta qualità. La nostra economia potrà rimanere competitiva solo adeguandosi deliberatamente al nuovo quadro circostante mondiale ed intensificando gli sforzi nei campi della ricerca e dello sviluppo. Questo processo, possibile unicamente qualora gli imprenditori ed i lavoratori sappiano dar prova di grande duttilità, costituirà l'asse dell'evoluzione per tutti i prossimi anni; esso richiede la messa in opera di mezzi adatti ad una collaborazione intima tra l'economia, i partner sociali e lo Stato.

### 34 Conclusioni

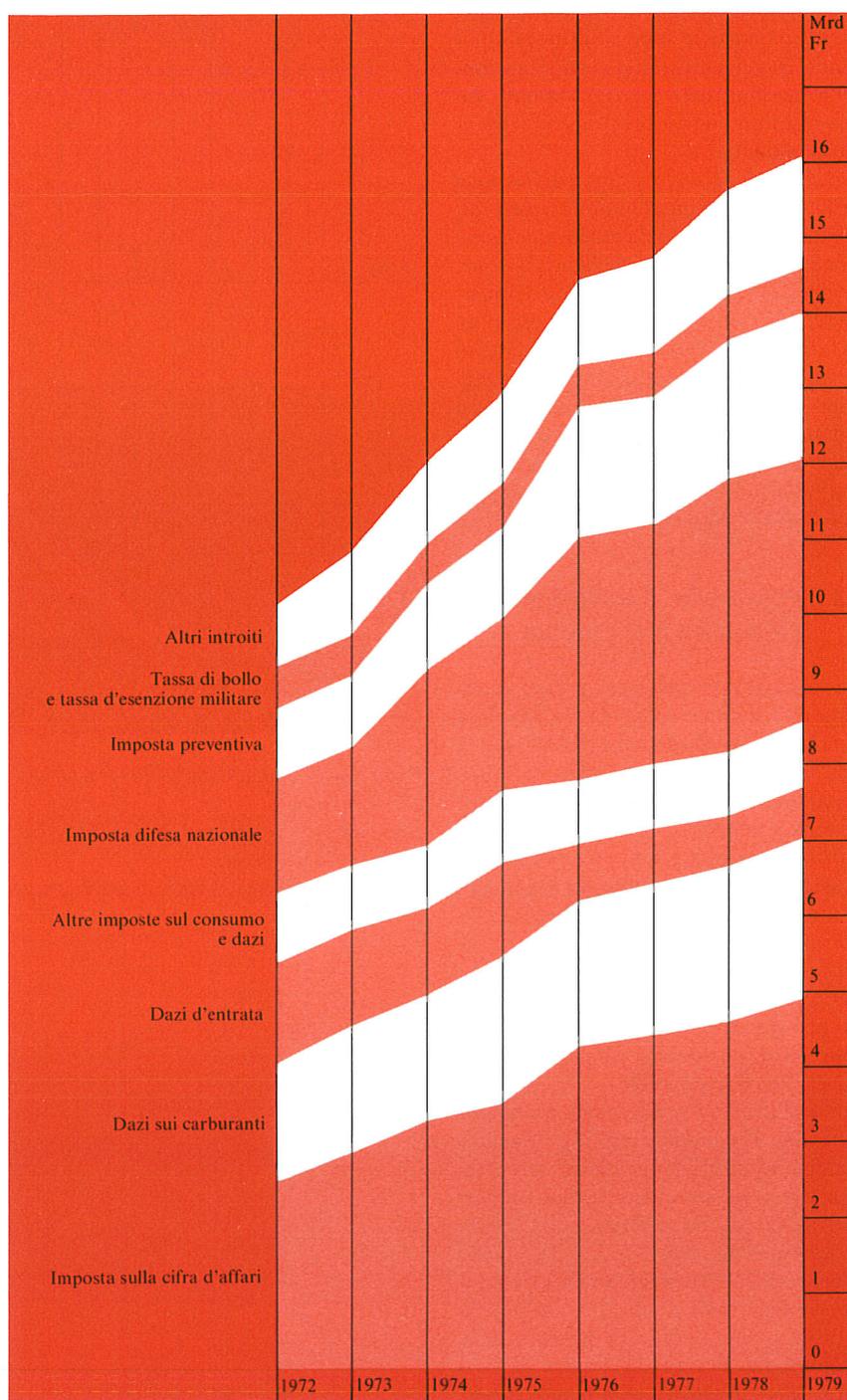
Stando così le cose, la problematica economica verrà in primo piano per tutto l'arco della legislatura. Siccome le prospettive permangono sfumate ed incerte, dovremo provvedere ad impostare una politica sufficientemente flessibile. Occorrerà innanzitutto dar opera assidua per garantire l'impiego, manovrando però in modo da non stimolare il rincaro; simultaneamente occorrerà agevolare il processo di ristrutturazione, evitando il più possibile di passare attraverso una fase di accentuata regressione. Per queste ragioni teniamo, innanzi tutto, a disporre di strumenti d'intervento in materia di politica congiunturale (nuovo articolo costituzionale). Il rilancio economico dipende essenzialmente dalle esportazioni, risulta dunque di massima importanza conservare la competitività delle nostre industrie e guadagnare nuovi sbocchi.

## 4 Situazione finanziaria

L'attuale stato delle finanze federali e gli sforzi intrapresi per superare le difficoltà connesse hanno avuto una parte essenziale nell'elaborazione delle linee direttive. Questi fattori assumono un'importanza maggiore poiché il deterioramento della situazione finanziaria della Confederazione non è dovuto alla recessione, ma deriva da uno *squilibrio strutturale provocato dall'evoluzione divergente delle entrate e delle uscite*. Senza dubbio attualmente, all'inizio della nuova legislatura, le finanze federali soggiacciono ad oneri suppletivi a causa dei provvedimenti adottati a favore

della ripresa della congiuntura frenata dalla recessione, mentre nel contempo diverse importanti entrate federali non aumentano, come il gettito dell'imposta sulla cifra d'affari, e persino diminuiscono, come i dazi e l'imposta sul tabacco. La svolta nell'evoluzione delle finanze federali si è delineata già nella metà degli anni sessanta per poi dar luogo, all'inizio degli anni settanta, ossia ancora in un periodo caratterizzato dall'espansione economica, a considerevoli disavanzi del conto finanziario. Già nelle ultime direttive (capitolo IV, Aspetti finanziari) ab-

*Evoluzione delle entrate della Confederazione*



biamo sottolineato quest'evoluzione e annunciato che per la fine della legislatura 1971-1975 si sarebbero avuti disavanzi dell'ordine di un miliardo.

Le difficoltà finanziarie sempre più gravi sono dovute in gran parte alla *crescita straordinariamente elevata delle spese* in campi diversi, segnatamente quelli della sicurezza sociale, dell'insegnamento e della ricerca, come pure dei trasporti e delle comunicazioni che assorbono, secondo il preventivo per il 1976, quasi la metà delle spese complessive della Confederazione. Anche qualora le spese fossero limitate agli impegni attuali, le previsioni indicano che esse passeranno da 15,5 miliardi (1976) a più di 19 miliardi nel 1979.

L'aumento delle spese ammontante a 3,5 miliardi di franchi avrà come contropar-

tita, secondo il diritto fiscale vigente, soltanto una crescita degli introiti valutata a 1,5 miliardi di franchi, cosicché ci si dovrebbe attendere un *aumento dei disavanzi fino a 3 miliardi*. Tenendo conto dei nuovi progetti pienamente giustificati, i disavanzi probabili si avvicineranno a 4 miliardi di franchi.

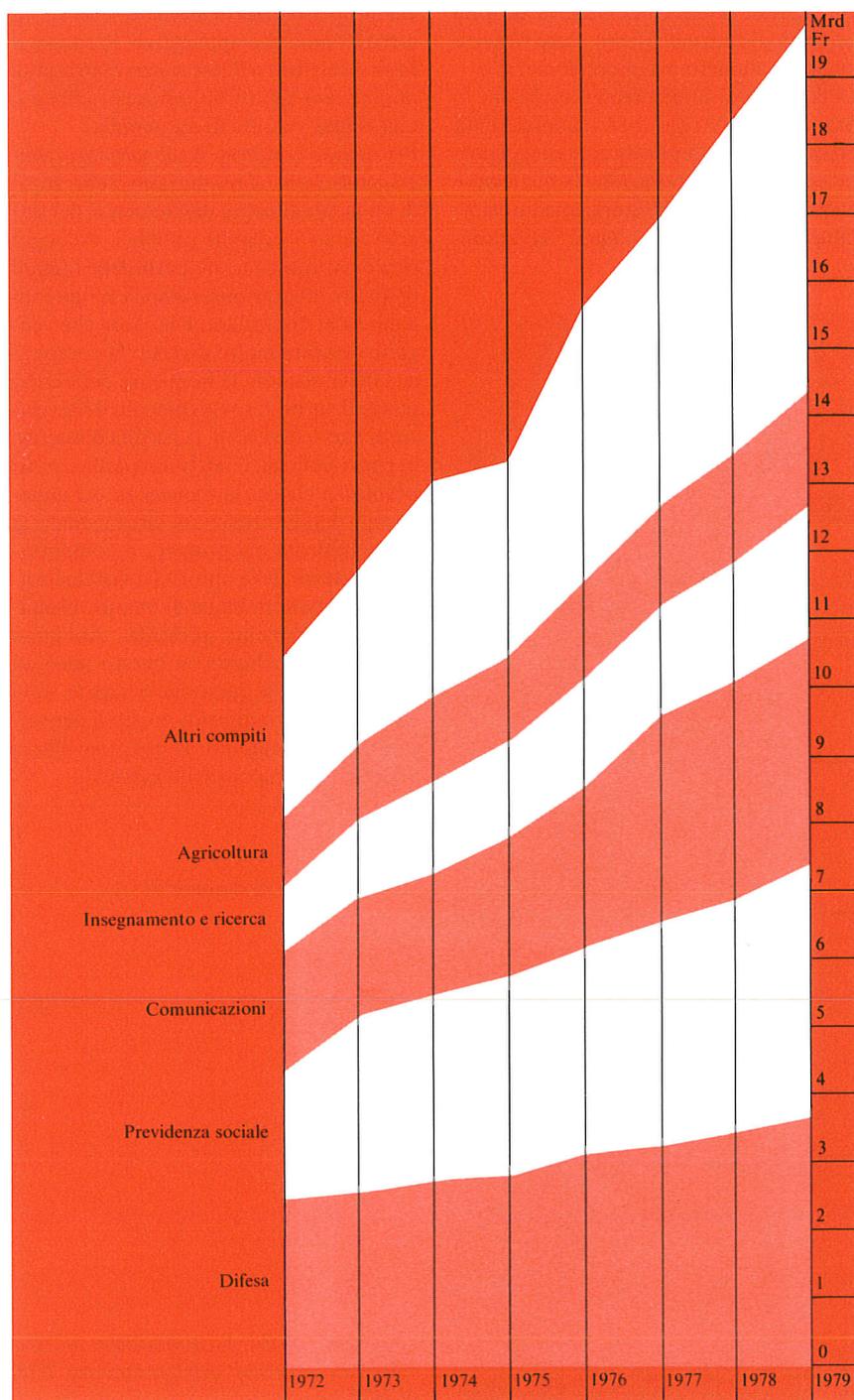
Con disavanzi di tale grandezza, l'indebitamento assumerebbe dimensioni intollerabili; la Confederazione non potrebbe procurarsi i fondi necessari sul mercato monetario e finanziario senza causare gravi ripercussioni sull'economia nel suo insieme. Poiché i bisogni finanziari delle FFSE delle PTT supereranno i loro introiti correnti, la tesoreria centrale della Confederazione dovrà coprire anche le loro spese eccedenti. A causa dei limiti imposti

dalle possibilità finanziarie, è stato indispensabile prendere provvedimenti drastici al fine di frenare lo sviluppo delle spese.

Queste erano le prospettive finanziarie che ci stavano di fronte al momento dell'elaborazione delle direttive. I dati impiegati si basano su tassi probabili di crescita del prodotto nazionale lordo nominale oscillanti fra +5 e +7 per cento; ciò implica una crescita del prodotto nazionale lordo reale del 2 per cento circa. Qualora l'attività economica dovesse evolvere in modo assai differente, essa influirebbe segnatamente sugli introiti fiscali e, di conseguenza, sulle dimensioni dei disavanzi; si avrebbe così, a seconda dei casi, un miglioramento o un deterioramento della situazione. Ma, anche se la tendenza del rincaro a diminuire si rafforzasse sotto l'effetto di una recessione ancor più forte, il divario tra le entrate e le uscite crescerebbe ancora, visto che la diminuzione degli introiti fiscali non potrebbe essere compensata da una diminuzione delle spese. Confrontando l'evoluzione delle spese con quella delle entrate e le cifre attualmente a disposizione con le previsioni fino al 1979 fatte precedentemente, si nota che il debole aumento degli introiti contribuirà sempre di più alla forte crescita dei disavanzi; sarebbe impossibile domare tale situazione soltanto mediante il ricorso a nuovi introiti. *È dunque indispensabile limitare considerevolmente il tasso di espansione delle spese*. Come già abbiamo esposto nel messaggio concernente il preventivo per il 1976, la limitazione delle spese non può essere effettuata solo in sede di pianificazione finanziaria. Essa dovrebbe avvenire soprattutto in occasione della pianificazione dei compiti nell'ambito delle linee direttive della politica di governo; quest'ultima ha dovuto essere conciliata con le possibilità finanziarie della Confederazione<sup>3</sup>.

Sul piano degli introiti, è importante preparare senza indugi una riforma delle finanze federali. Come sapete, molti lavori preparatori si sono già svolti. La Confederazione potrà adempiere ai suoi compiti solamente se disporrà di entrate supplementari già nel corso della presente legislatura. Soprattutto occorre trasformare e ampliare l'imposta sulla cifra d'affari secondo il principio del valore aggiunto e, in correlazione, riformare l'imposta federale diretta, se non si intende modificare ancora di più il rapporto fra l'onere fiscale gravante il reddito e la sostanza e l'imposizione del consumo a scapito della fiscalità diretta. Riguardo a ciò, stiamo portando a termine una proposta che verrà sottoposta alle Camere federali. Inoltre nel campo dell'imposi-

*Evoluzione delle uscite della Confederazione*



3

Per ulteriori dettagli rimandiamo alle spiegazioni contenute nel rapporto sulla pianificazione finanziaria per gli anni 1977-1979, cifre 2,4.

zione del reddito e della sostanza il problema dell'armonizzazione fiscale dovrà venir risolto a livello svizzero; per ciò che concerne l'imposta federale diretta è necessario accordare uno sgravio in particolare ai redditi medi e bassi, al fine di compensare ulteriormente gli effetti della progressione a freddo.

In relazione al nuovo regime delle finanze federali, sorge la questione di una verifica della divisione dei compiti fra la Confederazione e i Cantoni e del miglioramento della perequazione finanziaria. Speriamo di poter sottoporre proposte concrete circa questi problemi nel corso della legislatura.

## 5 Situazione politica

Per il nostro «Stato sociale di diritto» vale oggi l'imperativo di stabilire *un buon equilibrio tra le domande del cittadino privato e le possibilità dell'ente pubblico*. Lo Stato di diritto liberale mira alla limitazione degli interventi statuali, per contro lo Stato di diritto sociale richiede degli interventi viepiù incisivi. L'attuale marea delle iniziative riflette chiaramente l'accrescimento delle domande rivolte all'autorità statale. Nel giudicare questa antinomia, occorre por mente che lo Stato, se vuole padroneggiare i propri compiti, arrischia di raggiungere non solo i limiti finanziari bensì anche quelli meramente tecnici. Conseguentemente, affinché la Confederazione, la quale peraltro non può restringersi a mantenere quanto è stato sinora conseguito, possa conservare la propria capacità di funzionamento, deve ricevere anche un numero maggiore di mezzi.

Delle tensioni intercorrono anche tra lo Stato centrale e i Cantoni. Il compimento eventuale dei compiti statuali d'oggi giorno esige una collaborazione la quale deve travalicare le frontiere storicamente determinatesi tra le diverse collettività pubbli-

che. Al posto di un operare parallelo tra Stato centrale e Cantoni subentra progressivamente una vera collaborazione tra i diversi membri della Confederazione. Malauguratamente la ripartizione attuale dei compiti appare, da diversi profili, insoddisfacente e poco organica: tale è il caso allorché, per esempio, la responsabilità per l'impostazione, l'attuazione o il finanziamento di un solo compito appartiene a diversi enti. Comunque il centro di gravità delle azioni statuali va progressivamente spostandosi verso lo Stato centrale, cosicché l'autonomia cantonale, e quindi il federalismo in quanto fattore essenziale della Svizzera, vanno via via perdendo peso. Occorre quindi ritrovare delle forme di riparto dei compiti, le quali impediscano che il nostro assetto statale sfoci in un mero federalismo applicativo. Però, per il futuro del nostro Paese, torna di massima importanza che i Cantoni stessi abbiano una chiara volontà di autonomia.

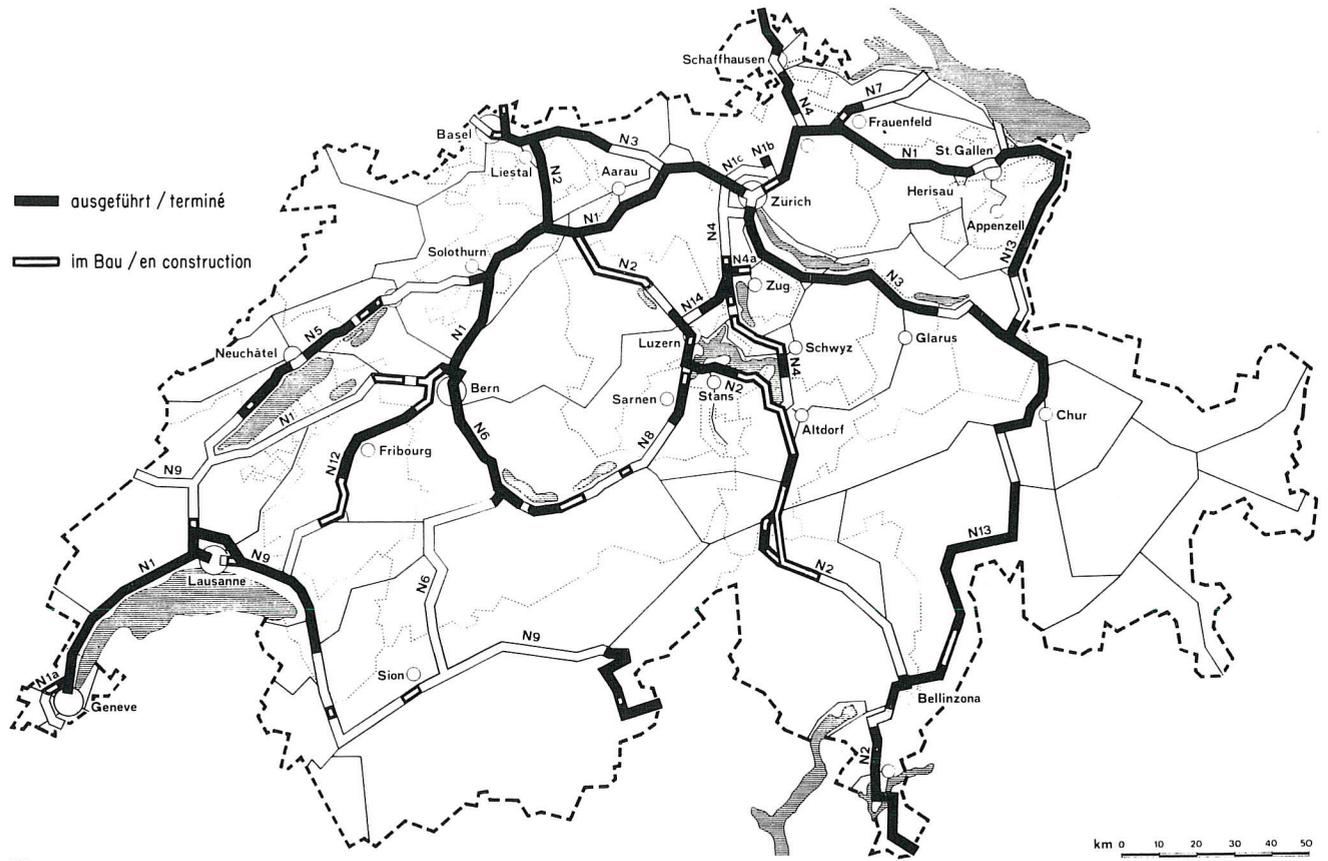
Per quanto concerne il rapporto del cittadino allo Stato, si riscontrano chiari segni di un indebolimento dell'interesse del singolo verso i compiti pubblici. Ad ogni elezione o votazione si riparla delle ragioni di questa involuzione, tuttavia le opinioni sono assai discordanti e le cause che vengono elencate molto diverse: la complessità della materia, la frequenza delle chiamate alle urne, il sovertimento delle relazioni interindividuali, la perdita d'interesse per la politica, l'indebolirsi della consapevolezza civica, la mancanza o l'unilateralità dell'informazione circa la materia o il significato dei progetti, il comportamento stesso delle autorità e via elencando. Trattasi comunque di una problematica costantemente presente. Abbiamo ordinato un'inchiesta su questo tema ed esamineremo la questione a sapere se vi siano dei provvedimenti possibili per rafforzare, nel cittadino, la consapevolezza della sua corresponsabilità civica<sup>4</sup>.

4

Vedi più sotto al numero 213.1.



*Evoluzione della partecipazione al voto calcolata su periodi quinquennali dal 1900 al 1975*

**Stand der Bauarbeiten, Ende 1975****Etat des travaux de construction, fin 1975**

ASF

*La costruzione delle strade nazionali costituisce un esempio di collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Nelle procedure di pianificazione e di progettazione è tenuto conto dei desideri regionali e locali.*

## CATALOGO DEI COMPITI

### 1 La Svizzera nell'insieme delle nazioni

#### 11 Concetto della nostra politica estera

L'articolo 2 della Costituzione federale enuncia, come scopo della « Lega », principalmente quello di « sostenere l'indipendenza della patria contro lo straniero ». Da questa norma basilare si deduce immediatamente il compito più essenziale della nostra politica estera. Tuttavia, in un'epoca in cui la reciproca interconnessione tra le nazioni va intensificandosi in tutti i settori, il concetto di indipendenza di un singolo Stato deve essere pensato entro un quadro di riferimento più ampio. Tale indipendenza è possibile unicamente in un mondo pacifico e libero; ciò vale specialmente proprio per la Svizzera, la quale, prescindendo dalla sua positura geografica, trovasi, nei campi vitali, collegata in una misura inabituale con gli Stati esteri. La salvaguardia dell'indipendenza postula, proprio per un piccolo Stato, un'azione volta ad influenzare in un senso favorevole, mediante i mezzi disponibili, il mondo circostante. L'intensificata dipendenza

reciproca tra le nazioni è *condizionata da un'aumentata collaborazione*: la Svizzera ha tratto, già da lungo tempo, le conseguenze di questa constatazione, valida segnatamente sul terreno economico, impostando una cooperazione attiva nell'ambito di numerose organizzazioni europee e mondiali per il commercio e lo sviluppo. Ma la discriminazione netta tra tematiche economiche e tematiche politiche diventa, specie a livello multilaterale, sempre più ardua: organizzazioni e conferenze volte precipuamente verso fini economici, tecnici o anche culturali, sono tratte vieppiù ad occuparsi di problematiche politiche, mentre nei collettivi a scopo politico sovente emergono problematiche di tipo economico. Questa stretta imbricazione tra questioni economiche e politiche rende impossibile, ad uno Stato neutrale, decidere una volta per tutte, bensì lo obbliga via via a prendere sempre nuove decisioni. Comunque una politica di neutralità ben compresa, fecondata dai principi della solidarietà, dell'universalità e della disponibilità, consente anche alla Svizzera di

apportare il proprio contributo alla soluzione dei massimi problemi del nostro tempo, sia nel quadro del dialogo occidentale-orientale sia in quello del dialogo nord-sud.

La politica d'aiuto allo sviluppo si pone come importante componente di questo apporto; tale politica non si esaurisce però nella fornitura unilaterale, ai Paesi depressi, di capitali e di conoscenze: trattasi piuttosto della strutturazione di rapporti quanto possibile equi sui piani politico, economico e tecnologico, tra tutti gli Stati e gruppi di Stati del mondo. La politica di aiuto allo sviluppo è, in una accezione ampia, anche un valido strumento di elisione dei conflitti e di promovimento della pace. La Svizzera, in quanto Paese d'entroterra povero di materie prime, ha massimo interesse ad una politica universale di sviluppo, la quale si prefigga di incrementare la comprensione reciproca, l'ordinamento giuridico internazionale, nonché una maggior equità economica nel quadro della comunità dei popoli del mondo.



La manifestazione più saliente della vita diplomatica in Svizzera è costituita dal ricevimento di Capodanno al Palazzo federale. Il signor Rudolf Gnägi, presidente della Confederazione per il 1976, saluta i rappresentanti dei Governi stranieri accreditati a Berna. A lato del presidente della Confederazione, quasi sul fondo, il decano del corpo diplomatico, S. E. Monsignor Ambrogio Marchioni, Nunzio apostolico.

### 111 Rapporti bilaterali con l'estero

In prima linea gli Stati sogliono curare i propri interessi all'estero entrando direttamente in contatto tra loro; infatti, nonostante l'intensificarsi della diplomazia multilaterale, le relazioni bilaterali dirette, strumento classico dei rapporti internazionali, non hanno perso punto significato: come sempre, una rete quanto possibile efficace di rapporti bilaterali forma la base di ogni politica estera. Peraltro i due metodi, bilaterale e multilaterale, si integrano vicendevolmente: per il nostro Paese neutrale torna particolarmente importante curare le proprie relazioni bilaterali, dacché, in un dialogo diretto, i nostri bisogni specifici possono essere meglio lumeggiati, segnatamente anche rispetto agli enti internazionali ai quali la Svizzera non ha ancora aderito.

In un tempo poi di estesa flessione economica, e quindi di acuita competizione internazionale, un tenace lavoro analitico nel quadro bilaterale assume importanza primordiale; il crescente intervento richiesto alle autorità pubbliche ha come risvolto la necessità di un'opera ancora più intensa sul piano diplomatico e consolare, volta a tutelare al massimo la nostra industria d'esportazione.

In questo contesto, segnaliamo che nei prossimi anni anche i rapporti con gli Stati confinanti assumeranno importanza maggiore, tra l'altro per la necessità di una pianificazione territoriale travalicante i confini, almeno in talune regioni, specie attorno a Basilea e a Ginevra.

### 112 La Svizzera nel quadro europeo

I disposti dell'atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, adottato il 1° agosto 1975 in Helsinki, con la partecipazione di 33 Stati europei, degli USA e del Canada, forniranno, per i prossimi anni, la base della collaborazione interstatale. La Svizzera, la quale ha partecipato con gran zelo ai lavori della Conferenza, provvederà, nel quadro delle proprie possibilità, a prendere le misure atte a tradurre in pratica il documento di Helsinki. Nel 1977, in Belgrado, si solleverà la questione di un eventuale proseguimento della Conferenza generale.

Seguiamo con attenzione l'evoluzione economica e politica nelle Comunità europee (CE); intendiamo infatti proseguire attivamente i contatti con le CE, al lume dell'accordo di libero scambio così confacente al nostro quadro circostanziale. Inoltre esaminiamo la questione a sapere se il nostro Paese, verso la fine della legislatura, potrà partecipare al programma di ricerche delle CE nel settore della fusione nucleare e della fisica del plasma.

Continueremo a batterci per la collaborazione nell'ambito dell'AELS e parteciperemo ai lavori di questo ente. Il significato dell'AELS, in quanto elemento portante del sistema d'interscambio libero nell'occidente europeo, nonché organo di coordinamento, rimane oggi ancora intero.

Anche in futuro parteciperemo attivamente ai lavori del CERN, a quelli del-



La Svizzera partecipa, come membro a parte intera, alle discussioni del Consiglio d'Europa. Sulla foto una seduta a Strasburgo.

l'Organizzazione spaziale europea e a quelli del Laboratorio europeo di biologia molecolare.

Il Consiglio d'Europa è l'unico foro politico del continente e ad esso il nostro Paese partecipa, in quanto membro di pieno diritto. Rispetto a questo ente, il nostro interesse si appunta sugli sforzi di intensificare gli scambi di opinioni politiche, nonché sull'armonizzazione dei sistemi giuridici.

La Convenzione europea sui diritti dell'uomo è stata ratificata dalla Svizzera il 28 novembre 1974. Prospettiamo di firmare il primo protocollo addizionale e di sottoporvi un messaggio per la sua ratificazione. Successivamente vi faremo delle proposte concernenti il protocollo n. 4, il quale garantisce taluni diritti e talune libertà non sancite né nella convenzione né nel primo protocollo addizionale.

Due postulati sollecitano l'Esecutivo a prendere posizione circa una possibile adesione del nostro Paese alla Carta sociale europea; prevediamo di proporvi, presumibilmente nel 1977, la ratificazione di questo documento.

La Svizzera, in questi ultimi anni, ha firmato tre accordi sul diritto dei brevetti; finalità dei tre testi è quella di armonizzare il diritto dei brevetti, di razionalizzarlo e di semplificare la procedura di rilascio dei documenti sul piano internazionale, segnatamente su quello europeo. L'atto capitale in questa materia è l'accordo del 5 ottobre 1973 sul rilascio di un brevetto europeo, per l'esecuzione del quale è stato istituito, in Monaco, un ufficio europeo dei brevetti. Siccome si prevede di porre in vigore l'Accordo europeo sui brevetti nella primavera del 1977, la sua ratificazione da parte del nostro Paese diviene urgente; tanto più in quanto gli Stati che aderiscono successivamente soffriranno, rispetto ai partecipanti originari, di taluni svantaggi. L'adozione dei tre nuovi testi negoziali postula un adeguamento ed una completa-

zione della nostra legge interna sui brevetti: prospettiamo di proporvi un disegno di revisione della legge contemporanea al decreto di adesione ai tre nuovi accordi.

### 113 Organizzazioni internazionali

Le nostre relazioni con le organizzazioni internazionali devono essere ulteriormente potenziate. Nell'ambito dell'ONU, trattasi di intensificare la nostra partecipazione alle attività consentite agli Stati non membri. Una collaborazione attiva alle organizzazioni specializzate dell'ONU rimane indispensabile anche se talora le problematiche politiche vengono assumendo un peso eccessivo. Partendo dal rapporto dell'apposita commissione consultiva, noi ci pronunceremo anche sull'opportunità di un'adesione all'ONU. Ciò avverrà nel quadro del terzo rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente le relazioni del nostro Paese con l'ONU, previsto per l'anno 1976.

Già i due rapporti del 1969 e del 1971 concludevano che non v'era alcun ostacolo fondamentale sulla via dell'adesione della Svizzera all'Organizzazione mondiale, rimanendo ovviamente inteso che un'adesione la quale comportasse rinuncia o modifica dello statuto di neutralità non era proponibile.

Frattanto le Nazioni Unite hanno raggiunto un grado di universalità tale che rende ben arduo questo nostro estraniarci da esse, il quale minaccia di spingerci in un isolamento nettamente antinomico rispetto alla nostra politica di rapporti mondiali, improntati a solidarietà e disponibilità. Inoltre sempre più sovente tematiche economiche, giuridiche e sociali, che ci concernono direttamente, vengono esaminate e decise nell'ambito dell'ONU. Il nostro Stato, impartecipe dell'ONU, non ha così occasione alcuna di far sentire la sua voce su questi temi e rimane tagliato fuori dalle discussioni determinanti.

Del resto la nostra estraneità all'ONU può porci problemi anche rispetto agli altri enti internazionali cui siamo partecipi: ciò è stato mostrato dalle più recenti discussioni svoltesi nell'Assemblea generale e concernenti il trasferimento di taluni organi dell'ONU da Ginevra a Vienna. In proposito ci batteremo affinché Ginevra continui a svolgere il suo ruolo di centro internazionale.

**114 La Svizzera in un mondo in sviluppo**  
Sull'arco di questi ultimi anni, i Paesi in sviluppo, presi nel loro insieme, sono divenuti una notevole forza politica mondiale. Il nostro apporto alla politica internazionale di sviluppo assume quindi, dal profilo della nostra politica estera, economica e di sicurezza, importanza crescente. A questo proposito intendiamo aumentare gradualmente le nostre prestazioni pubbliche in modo da cominciare almeno con l'avvicinarle alla media degli altri Stati dell'OCSE, la quale tocca lo 0,33 per cento del prodotto nazionale lordo. L'aiuto pubblico deve andare precipuamente ai Paesi più depressi ed ai ceti più indigenti; ciò facendo osserveremo le priorità inserite dal Consiglio nazionale nel progetto di legge concernente la collaborazione internazionale allo sviluppo e l'aiuto umanitario. Inoltre procureremo di mantenere un equilibrato rapporto tra prestazioni bilaterali e multilaterali. Per il *proseguimento e l'intensificazione della collaborazione tecnica e dell'aiuto finanziario bilaterale e multilaterale* prospettiamo di proporre al Legislativo lo stanziamento di *altri crediti-quadro*, tenendo ovviamente conto, nel definire la sequenza temporale e l'entità dei singoli crediti, delle circostanze di politica interna ed internazionale. Per quanto concerne l'aiuto finanziario, prospettiamo pure nuove obbligazioni, per esempio contributi all'organizzazione di sviluppo internazionale IDA, come anche alle banche regionali di sviluppo, nonché l'adesione al Fondo agricolo internazionale. Ovviamente, accanto all'aiuto pubblico, promuoveremo pur sempre l'aiuto privato, il quale rappresenta un apporto notevole per lo sviluppo del terzo mondo. Infine si faranno ulteriori sforzi nel campo

della collaborazione commerciale, affinché i Paesi in via di sviluppo possano veder facilitata una loro integrazione nell'economia mondiale, rispondente ai loro bisogni basilari. Le nuove soluzioni andranno ricercate segnatamente nel settore delle materie prime e in quello della trasmissione delle conoscenze tecniche.

**115 Politica dei rifugiati e politica d'asilo**

Su questo tema la dichiarazione di principio del Consiglio federale del 1957 conserva piena validità. L'attuale politica d'asilo si svolge nell'ambito delle possibilità del nostro Paese e va attuata mediante la concessione dell'asilo a singole persone perseguitate, mediante azioni di più ampio raggio, nonché mediante il sostegno finanziario a programmi specifici, specialmente a quelli condotti dall'apposito alto commissariato delle Nazioni Unite per inserire i rifugiati negli Stati che li accolgono.

Prospettiamo comunque di apprestare una normativa più chiara per il *diritto d'asilo*. Pensiamo infatti di raccogliere in un'unica legge, ancorata all'articolo 69ter della Costituzione federale, le singole molteplici disposizioni, oggigiorno sparse in diversi testi, di sistemarle adeguatamente e di porle in consonanza con le mutate condizioni. L'avamprogetto di detta legge è stato sottoposto, iniziandosi l'anno, ai Cantoni, ai partiti e alle organizzazioni interessate affinché diano il loro parere in merito.

*Questa foto è stata presa in una forgia di Bobo Dioulasso, nell'Alto Volta e mostra due giovani artigiani che stanno imparando metodi di lavoro razionali, preparandosi pertanto a confezionare o a riparare, nei loro villaggi, gli strumenti agricoli necessari, ad esempio gli aratri. Questo programma di formazione, parte di un programma globale del Governo dell'Alto Volta, è promosso dalla cooperazione tecnica svizzera.*



### 116 Contenimento dei conflitti e promozione della pace

Il nostro Paese continuerà a contribuire al sopimento dei conflitti ed al rafforzamento della pace, rimanendo pronto a mettere a disposizione dei contendenti che glielo chiedessero i suoi buoni uffici, ad assumere la rappresentanza dei loro interessi ed a fornire aiuto umanitario. In questo con-

testo, continueremo a sostenere il Comitato internazionale della Croce Rossa e ad apportare contributi finanziari alle azioni di pace dell'ONU, per esempio nel Vicino Oriente e a Cipro.

Sotto il concetto di rafforzamento della pace può essere sussunta anche l'ulteriore strutturazione del diritto pubblico internazionale, come anche la già avviata, ma

non ancora conclusa, formulazione del diritto umanitario internazionale (convenzioni di Ginevra del 1949) applicabile ai conflitti armati. Su questo tema vanno pure menzionati gli sforzi elvetici nel quadro della Conferenza di Helsinki per l'impostazione di un sistema europeo volto al componimento pacifico delle controversie.



*Nel 1973, questa famiglia cilena si è rifugiata in Svizzera, dove si è già molto familiarizzata. La Svizzera permane una terra d'accoglienza per i rifugiati politici. È in preparazione una legge federale sul diritto d'asilo.*



*Il corpo di volontari svizzeri in caso di catastrofe è intervenuto nell'Anatolia orientale turca, devastata dal terremoto. Con l'aiuto d'operai indigeni, un gruppo di specialisti svizzeri edifica case prefabbricate. Il corpo di volontari, che presta assistenza all'estero nel caso di catastrofi, non omette alcuno sforzo per migliorare la sua preparazione affinché sia costantemente in grado d'intervenire efficacemente.*

### 117 Aiuto umanitario e aiuto in caso di catastrofi

L'aiuto umanitario, anche nella forma di forniture di vettovaglie, andrà continuato e potenziato nel limite dei crediti consentiti dal Legislativo. L'aiuto va precipuamente indirizzato al soddisfacimento dei bisogni fondamentali dei ceti più depressi di quei Paesi che sono stati particolarmente colpiti dal deterioramento della situazione mondiale. Il corpo di volontari per l'aiuto in caso di catastrofi all'estero continuerà decisamente a migliorare la propria potenzialità e la propria prontezza d'impiego. Segnaliamo qui che vi abbiamo già proposto lo stanziamento di due nuovi crediti-quadro per il proseguimento dell'aiuto umanitario e della fornitura di viveri, segnatamente di prodotti lattieri.

La nostra politica economica estera non può essere avulsa né dal contesto della politica estera in genere né da quello della nostra partecipazione alla politica internazionale di sviluppo. Essa invero cura innanzitutto gli interessi economici elvetici ma assolve questo assunto in quel contesto di ampio respiro che caratterizza la nostra politica estera generale e la nostra politica di cooperazione allo sviluppo. I punti cardinali della politica economica estera elvetica dovranno, nei prossimi anni, configurarsi alquanto diversamente che non all'inizio della passata legislatura. Oltre all'approfondimento delle nostre relazioni economiche con i Paesi europei, che rimangono ovviamente sul proscenio, parteciperemo alla riconfigurazione dei rapporti economici internazionali su piano multilaterale e bilaterale; un'attenzione speciale dovrà essere rivolta al mantenimento ed all'accentuazione della competitività internazionale della nostra industria d'esportazione.

### 121 Collaborazione multilaterale

Le profonde modificazioni dell'economia mondiale (vedi n. 3 della prima parte) hanno indotto un certo mutamento dei rapporti di forza nell'economia mondiale, il quale postula ormai un'azione concertata su piano multilaterale. Quest'andamento ha spinto la comunità internazionale a prospettare un riadeguamento dei rapporti economici mondiali alla nuova situazione ormai chiaramente delineatasi. Come primo risultato concreto di questi sforzi, possiamo citare la *Conferenza sulla collaborazione economica internazionale*, la quale è destinata a completare i lavori già avviati nel quadro del GATT, del Fondo monetario internazionale e delle organizzazioni dell'ONU (specialmente UNCTAD e UNIDO) deputate ai problemi di sviluppo.

Questa conferenza mira ad impostare la collaborazione economica internazionale su nuove basi ed a perfezionare così la riforma delle relazioni economiche tra le diverse nazioni. Per trattare la problematica sottesa ai lavori della conferenza, furono create, già durante la prima sessione del dicembre 1975, quattro commissioni: per l'energia, per lo sviluppo, per le materie prime e per i finanziamenti. Il nostro Paese è rappresentato nella commissione dell'energia e nella commissione delle questioni finanziarie. I lavori della conferenza dovrebbero presumibilmente durare oltre un anno.

La questione di un rinserramento *dei vincoli tra il nostro Paese e la Banca mondiale (con le sue filiali)* trovasi strettamente connessa con la questione di un'entrata del nostro Paese nel *Fondo monetario internazionale*. Prescindendo da questa connessione, la Svizzera comunque sarà chiamata a cooperare con le istituzioni di Bretton Woods, incaricate della collaborazione allo sviluppo, e con le banche regionali per lo sviluppo.

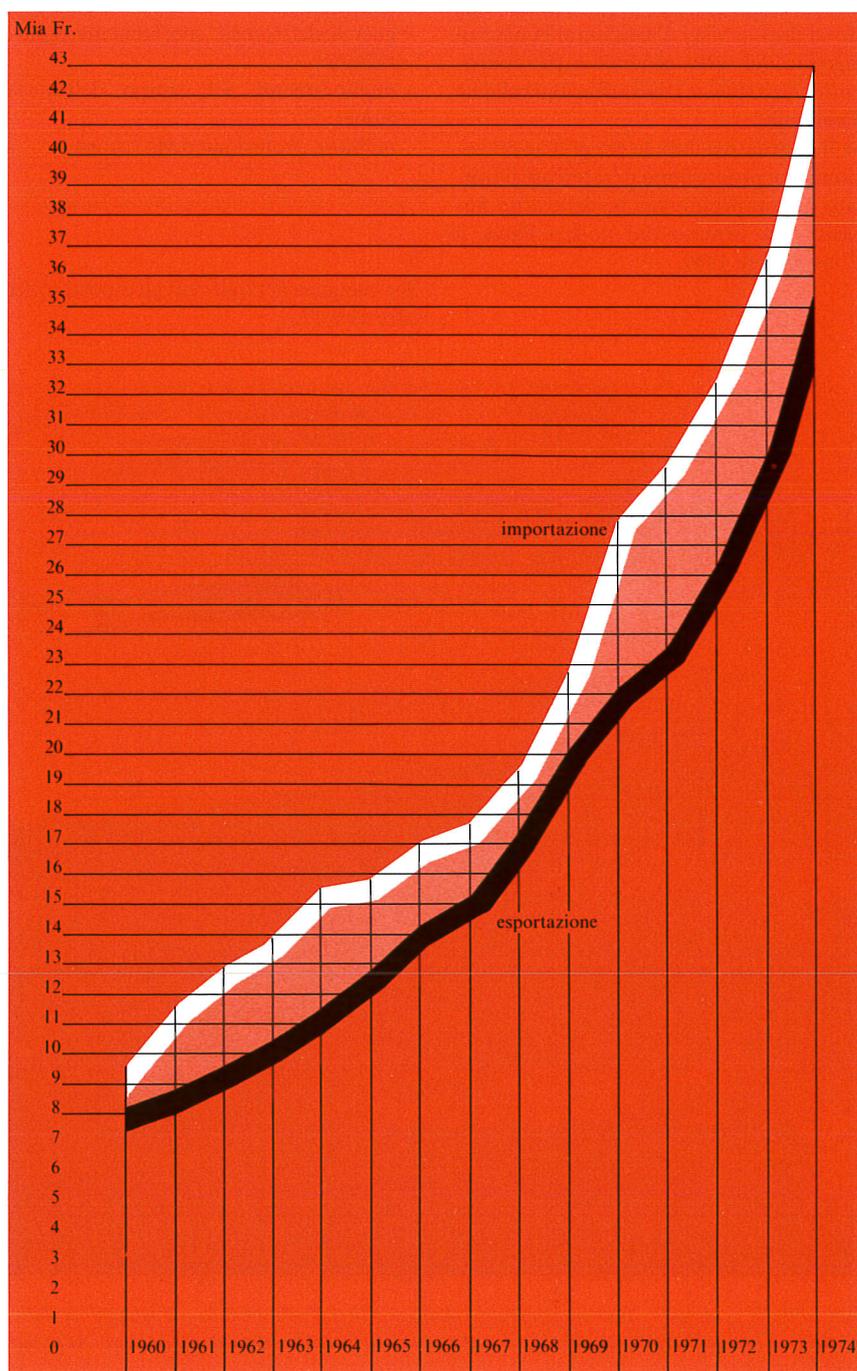
*Anche la Svizzera dedica, nell'ambito della sua politica estera, un'attenzione particolare alla ristrutturazione dei rapporti economici mondiali, perseguita dalla Conferenza sulla collaborazione economica internazionale (Conferenza Nord-Sud). L'immagine riproduce la seduta d'apertura di questa Conferenza, avvenuta a Parigi il 16 dicembre 1975.*



Nel campo della *politica commerciale multilaterale*, il nostro Paese continuerà a partecipare attivamente ai negoziati del GATT. Esso proseguirà la propria attività anche nel quadro dell'OCSE, ove si batterà specialmente per l'osservanza dell'obbligo assunto dai membri di evitare provvedimenti restrittivi del commercio estero. Anche nell'ambito delle altre organizzazioni internazionali che trattano problemi commerciali, come l'UNCTAD e l'UNIDO, la Svizzera continuerà a dare la sua opera attiva ed a sostenere tutti gli sforzi che si faranno per mantenere un sistema commerciale internazionale quanto possibile liberistico.

Saranno pure continuati i negoziati avviati su piano internazionale in tema di *materie prime*, volti ad approntare dei meccanismi generali di stabilizzazione nonché a preparare degli accordi su singoli prodotti. Trattasi precipuamente di ritrovare delle soluzioni le quali, nell'interesse dei consumatori e dei produttori, conducano ad una migliore armonia sui mercati delle materie prime rispetto sia ai prezzi sia alle quantità. La comunità internazionale dovrà pure rivolgere la propria attenzione al grosso problema della *alimentazione*, ai cui fini l'aumento della produzione agricola delle aree depresse e l'aiuto in forma di fornitura di viveri vengono chiaramente in prima linea.

Anche in futuro la Svizzera sosterrà, nell'ambito dell'OCSE, gli sforzi fatti per mantenere e perfezionare la liberalizzazione degli investimenti internazionali. Continueremo pure a partecipare ai lavori del detto ente in tema di società multinazionali, onde ottenere una migliore trasparenza di queste imprese ed una loro migliore autodisciplina.



Saldo passivo

*Evoluzione dell'importazione e dell'esportazione 1960-1974*

La situazione politica mondiale esige la continuazione di una politica di sicurezza quale l'esponemmo la prima volta nel nostro rapporto del 1973. Tale politica consta di due elementi principali, uno che si richiama all'azione verso l'esterno, l'altro all'azione interna di difesa e salvaguardia del Paese. Gli sforzi che noi facciamo su piano internazionale per promuovere nella misura delle nostre possibilità l'instaurazione e il mantenimento di una pace durevole mirano precisamente ad un ruolo creativo, mentre l'insieme delle misure prese per prevenire o combattere azioni ostili dirette contro la sicurezza del Paese tendono ad una finalità prettamente difensiva. Solo sviluppando simultaneamente questi due grandi insiemi di provvedimenti potremo tener conto in modo realistico delle ripercussioni della politica mondiale.

Stante l'importanza degli eserciti che si fronteggiano, lo scoppio di ostilità non è a priori assolutamente escluso, segnatamente in Europa. Bisogna anche non preterire il fatto che, sul piano della guerra indiretta (condotta cioè con mezzi d'intervento politici, economici, psicologici e militari, questi ultimi in funzione di pressione politica) numerosi focali si accendono nel mondo intero. Una tale situazione ci spinge a concentrare sui punti seguenti i provvedimenti volti a garantire la sicurezza del Paese:

- migliore le disposizioni atte ad assicurare il mantenimento delle nostre istituzioni in periodo di guerra indiretta;
- continuare gli sforzi intesi a sviluppare senza sosta la nostra difesa generale, specie per prevenire un attacco armato, migliorando la nostra preparazione militare (dissuasione).

Trattasi ora di rivedere costantemente la nostra politica di sicurezza in previsione delle evoluzioni possibili.

### 131 **Politica estera**

Nel quadro della politica di sicurezza, la politica estera e la politica economica estera possono apprestare dei mezzi d'azione suscettivi d'essere impiegati di fronte allo straniero ed atti a creare delle condizioni tali che il nostro Paese, per quanto almeno dipende da esso, riesca ad evitare d'essere implicato in conflitti internazionali. Per questa ragione noi coglieremo ogni occasione, compatibile con la salvaguardia della nostra neutralità e della nostra indipendenza, per associarci agli sforzi fatti in vista d'assicurare la pace in maniera del tutto generale e per contribuire così a ridurre i rischi di azioni belliche dichiarate<sup>5</sup>.

Se il Legislativo darà la propria approvazione, noi proporremo di ratificare il trattato di non proliferazione delle armi nucleari, già firmato dal nostro Paese il 27 novembre 1969.

### 132 **Elementi difensivi della politica di sicurezza**

#### 132.1 *Difesa militare*

Nel nostro rapporto del 1975 sul concetto direttivo della difesa nazionale militare degli anni 80 (Concetto direttivo-Esercito 80), abbiamo esposto il modo in cui il nostro esercito dev'essere strutturato per poter adempiere i compiti che gli saranno affidati nei prossimi anni nell'ambito della politica di sicurezza.

Lo svolgimento degli acquisti che risultano dal Concetto direttivo-Esercito 80 si attiene al principio di effettuare, in prima linea, investimenti che servano a colmare manifeste lacune nel campo dell'armamento e dell'istruzione. All'uopo i settori seguenti rivestono la massima importanza:

- aumento del numero e dell'efficacia delle armi anticarro, nonché ammodernamento dei carri armati;
- acquisto di velivoli per la protezione aerea e rinnovamento dei mezzi di difesa contraerea;
- guerra elettronica, specialmente esplorazione;
- miglioramenti nel campo dell'istruzione;
- migliore protezione della truppa.

5

Per maggiori dettagli vedi gli esposti sotto cifre 11 e 12.



*L'ammodernamento dell'arma blindata costituisce uno dei principali obiettivi perseguiti dalla politica d'armamento e d'istruzione delle truppe. La foto mostra un carro armato del tipo Pz 68 e un carro di granatieri 63/73 durante un'esercizio invernale sul terreno dell'Allmend di Thun.*

Oltre i progetti di preminente importanza, la cui realizzazione dipende, non da ultimo, dalla disponibilità finanziaria, si possono dedurre, dalla concezione e dalla struttura dell'esercito, i seguenti ulteriori necessari perfezionamenti:

- automazione della direzione del fuoco d'artiglieria;
- mezzi per migliorare l'idoneità al combattimento notturno;
- completamento delle riserve di materiale sanitario e ospedaliero;
- esecuzione di costruzioni (specialmente impianti logistici e preparativi di distruzione).

Occorre, anche oggi, mantenere sul nostro territorio un potenziale bellico che consenta la maggiore indipendenza possibile dall'estero. Nel valutare questo complicato problema si deve tener conto anche dello stato dell'occupazione.

La crescente complessità della tecnica militare ingrandisce inevitabilmente l'ambito dell'istruzione. Occorre perciò sopperire con sollecitudine alla mancanza di personale istruttore.

Ineluttabile e urgente è parimente l'ampliamento e l'ammodernamento delle piazze d'armi, di tiro e d'esercizio esistenti e la costruzione di nuove. La realizzazione di detto programma, di capitale importanza per il nostro esercito, richiede che le sue esigenze siano equamente prese in considerazione nell'ambito della pianificazione del territorio e che incontrino maggiore comprensione nell'opinione pubblica, la quale deve pur accettare gli inconvenienti inevitabili, causati dall'istruzione della truppa nel nostro Paese densamente popolato.

Anche nell'ambito dell'organizzazione il Concetto direttivo - Esercito 80 avrà conseguenze:

L'esercito si trova oggi, e si troverà anche in avvenire, di fronte a grosse *difficoltà di effettivi*. Fondandoci sulle statistiche, dobbiamo contare con un'ulteriore diminuzione del numero degli uomini obbligati al servizio militare. Questa evoluzione impone di adeguare l'organizzazione dell'esercito alla reale situazione: non si potrà fare a meno di trasformare o addirittura di sciogliere talune formazioni. Per detto nuovo ordinamento vale la regola secondo cui le riduzioni d'effettivo devono essere sopportate in modo proporzionale da tutte le armi, affinché il carattere del nostro esercito incentrato sulla fanteria possa essere salvaguardato.

Un altro aspetto che dovrà essere considerato in futuro concerne la posizione degli uomini del nostro esercito di milizia nella società in continua trasformazione. La prescrizione basilare del militare, cioè la *Regolamento di servizio*, dovrà essere prosimamente rielaborata in modo radicale. In occasione della revisione dovranno venire definiti di nuovo i diritti e gli obblighi del militare. Urgente è anche la revisione del *Codice penale militare* e dell'*Organizzazione giudiziaria e procedura penale per l'armata federale*.

Nella presente legislatura dovrà essere risolto anche il problema circa l'eventuale *introduzione del servizio civile sostitutivo*. La decisione fondamentale in merito compete al popolo e i Cantoni che in votazione popolare dovranno decidere la revisione corrispondente dell'articolo 18 (obbligo di servire) della Costituzione federale.

### 132.2 Protezione civile

In considerazione del fatto che le moderne armi ad effetto persistente ed esteso costituiscono una minaccia per la popolazione del nostro Paese, il nostro scopo è di prevedere, per principio, un posto protetto per ogni abitante nel luogo del suo domicilio, di formare nei Comuni un'organizzazione di protezione e di assicurarne l'efficienza operativa fornendo un'istruzione ed un equipaggiamento conformi.

Per garantire una tale protezione della popolazione è necessario estendere a tutti i Comuni l'obbligo di costruire opere e di istituire organismi di protezione, creare degli organismi di rifugio nonché in seguito attuare tutti i provvedimenti atti ad assicurare l'istruzione in ogni campo e ad ogni livello. Per raggiungere questa meta abbiamo quindi avviato la *revisione della legge sulla protezione civile* e previsto di creare un *centro federale d'istruzione*. I relativi disegni saranno presentati, a seconda delle possibilità, ancora entro il 1976 (legge sulla protezione civile) e il 1978 (centro d'istruzione).

### 132.3 Difesa nazionale economica

Le costatazioni fatte nel corso di questi ultimi anni hanno dimostrato che la legge

del 1955 sulla preparazione della difesa nazionale economica non rispondeva più alle attuali esigenze, le basi giuridiche da essa apprestate consentendo essenzialmente di prendere dei provvedimenti solo in caso di imminente pericolo di guerra o di grave ostacolo alle importazioni di beni d'importanza vitale.

Stiamo dunque ricercando una soluzione che possa estendersi a tutti i generi di minacce e che consenta d'assicurare, in qualunque momento, l'approvvigionamento del Paese in merci e servizi d'importanza vitale, sia in presenza d'un imminente pericolo di guerra o d'uso della forza, sia in presenza di minacce derivanti dal sovvertimento dei mercati.

Comunque la nostra politica d'approvvigionamento deve riposare su una base costituzionale sufficiente. La legge vigente si ancora all'articolo 31bis capoverso 3 lettera e della Costituzione, il quale permette unicamente di prendere delle misure precauzionali in vista di un periodo bellico. In un tal quadro circostanziale occorre manifestamente non solo rivedere la legge bensì apprestare un nuovo fondamento costituzionale. In merito abbiamo ricevuto un parere giuridico approfondito corredato d'un disegno d'articolo costituzionale e di un progetto di legge sull'approvvigionamento del Paese: potremo probabilmente trattarne agli inizi del 1978, limitatamente al testo costituzionale.

### 132.4 Protezione dello Stato (vedi cifra 214)



*I moderni mezzi di combattimento che esplicano effetti continuativi mettono in pericolo la popolazione di tutto un Paese. La foto mostra le cure di pronto soccorso date a un ferito, nel corso di una esercitazione di protezione civile.*



*La difesa nazionale economica è avantutto fondata sulle riserve di ogni singolo. Il Delegato alla difesa nazionale economica evidenzia l'opportunità delle scorte d'emergenza mediante affissi, inserzioni ed esposizioni.*

## 21 Stato di diritto

### 210 Metodologia legislativa

Al fine di migliorare la qualità degli atti legislativi, il diritto federale deve procedere da chiari principi metodologici. L'elaborazione di questi principi è tuttora in corso. La strutturazione del diritto federale deve però tener conto anche delle soluzioni e esperienze degli ordinamenti giuridici di altri Paesi e contribuire dal canto suo all'armonizzazione del diritto a livello internazionale. Nel corso del 1976 vi proporremo pertanto la fondazione di un *Istituto svizzero di diritto comparato*, con sede a Losanna.

### 211 Costituzione federale

I lavori preparatori per una *revisione totale della Costituzione federale*, iniziati nel 1967, sottendono l'idea che una rinnovazione integrale della nostra legge fondamentale non è soltanto auspicabile a lungo termine, bensì necessaria. A dire il vero, i principi essenziali su cui poggia la Costituzione federale si sono a tal punto radicati da essere ormai ampiamente incontesi. È però dubbio se la nostra legge fondamentale possa essere tempestivamente adeguata alle esigenze odierne e future con mere revisioni parziali<sup>6</sup>. D'altro lato dobbiamo però chiederci se, secondo la procedura prevista, una revisione totale sia politicamente attuabile e praticamente possibile. Per loro natura, le numerose proposte di

revisione non possono essere facilmente riunite in una chiara concezione generale. Secondo i lavori finora intrapresi, si delineano comunque i seguenti punti nodali:

- attuazione dei diritti fondamentali e potenziamento della protezione giuridica;
- ristrutturazione dell'ordinamento della proprietà e dell'ordinamento economico;
- più chiara e più aperta ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni;
- maggior trasparenza dei processi decisionali;
- semplificazione e codificazione dei diritti politici e migliore definizione del loro esercizio;

- creazione dei presupposti per una politica lungimirante dell'Assemblea federale e del Consiglio federale.

La commissione peritale ci sottoporrà verosimilmente alla fine del 1977 il disegno preliminare di una nuova Costituzione federale, eventualmente con alcune varianti, come anche un rapporto accompagnatorio con pertinenti proposte per la procedura ulteriore. Ci siamo riservati completa libertà di decisione e ci pronunceremo in merito soltanto sulla scorta del disegno preliminare e del rapporto summenzionati.

*Presieduta dal Consigliere federale Kurt Furgler, una commissione peritale sta preparando la revisione totale della Costituzione federale. Sull'immagine sono visibili i presidenti delle sottocommissioni e i quadri della commissione; da sinistra a destra il prof. Charles-Albert Morand, presidente della sottocommissione II, il prof. Otto Konstantin Kaufmann, presidente della sottocommissione I, il Consigliere federale Furgler, presidente della commissione peritale, il prof. Luzius Wildhaber, coordinatore della commissione peritale, il prof. Joseph Voyame, direttore della Divisione federale di giustizia, presidente sostituto della commissione peritale e il signor Samuel Burkhardt, segretario della commissione peritale. Manca il presidente della sottocommissione III, il prof. Kurt Eichenberger.*

6

Per la legislatura 1975/79 prevediamo i seguenti progetti costituzionali: servizio civile (cfr. n. 13), approvvigionamento del Paese (cfr. n. 13), ordinamento congiunturale (cfr. n. 32), ordinamento finanziario (cfr. n. 33), armonizzazione fiscale (cfr. n. 33), cittadinanza (cfr. n. 35), energia (cfr. n. 37), istruzione (cfr. n. 41), promovimento della stampa (cfr. n. 42).



## 212 Diritto civile

### 212.1 Diritto delle persone

L'accresciuta protezione della personalità di fronte al turbinoso sviluppo della tecnica e dell'informazione è un'aspirazione legittima cui dedichiamo la nostra completa attenzione. Una revisione dell'articolo 28 del Codice civile e dell'articolo 49 del Codice delle obbligazioni permetterà di adeguare alle nuove condizioni la protezione giuridica dell'individuo, vieppiù privo di aiuto. Si tratta in primo luogo di sancire il diritto di replica nella stampa, alla radio e alla televisione, come anche di agevolare l'attuazione delle pretese di risarcimento e riparazione e dell'esecuzione del diritto in genere. Prevediamo di sottoporvi un pertinente progetto nel corso del 1977.

### 212.2 Diritto di famiglia

Il vigente diritto matrimoniale, risalente al 1907, non si addice più alla posizione della donna nella società odierna. La revisione delle disposizioni sugli *effetti del matrimonio in generale e sul regime dei beni fra i coniugi* dovrebbe garantire la parità dei diritti dell'uomo e della donna e ancorare nella legge una concezione matrimoniale adeguata all'odierna realtà sociale. È nostra intenzione di avviare la procedura di consultazione nel corso del 1976.

Il diritto svizzero in materia di *celebrazione del matrimonio* contiene istituzioni che

hanno ampiamente perso la loro importanza pratica. Nel *diritto sul divorzio* dev'essere fra l'altro riordinato il rapporto tra turbazione delle relazioni coniugali e colpa, segnatamente per quanto concerne gli effetti accessori del divorzio. Prevediamo di trasmettervi un corrispondente progetto nel corso del 1978.

Per poter abrogare la riserva fatta dalla Svizzera all'articolo 5 della Convenzione europea sui diritti dell'Uomo, le nostre disposizioni in materia di *procedura di ricovero* devono essere conformate alle esigenze poste dalla Convenzione. A tal fine, nel Codice civile dev'essere disciplinato non solo il ricovero dei minori e degli interdetti ma anche quello di persone maggiorenni, escludendo gli internamenti per motivi assistenziali previsti dal diritto cantonale. Un progetto sarà pronto per il 1977.

7

Per il diritto in materia di locazione cfr. n. 363, per il diritto in materia di pagamenti rateali e il diritto sulla società anonima cfr. n. 32.

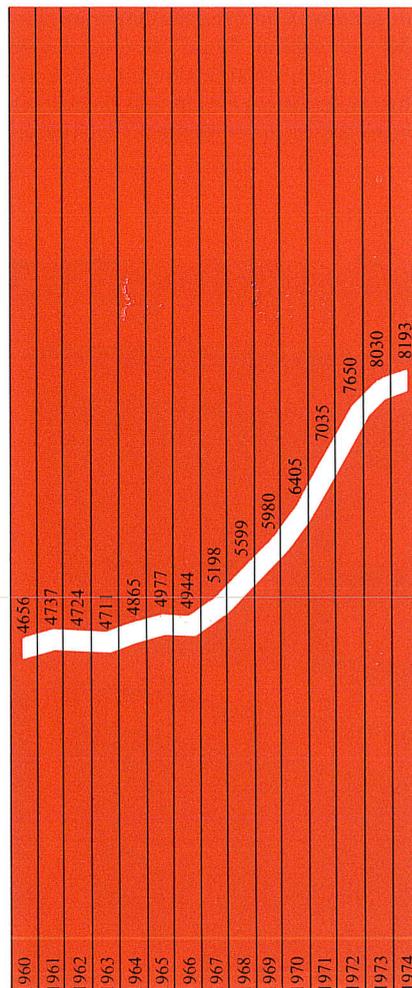
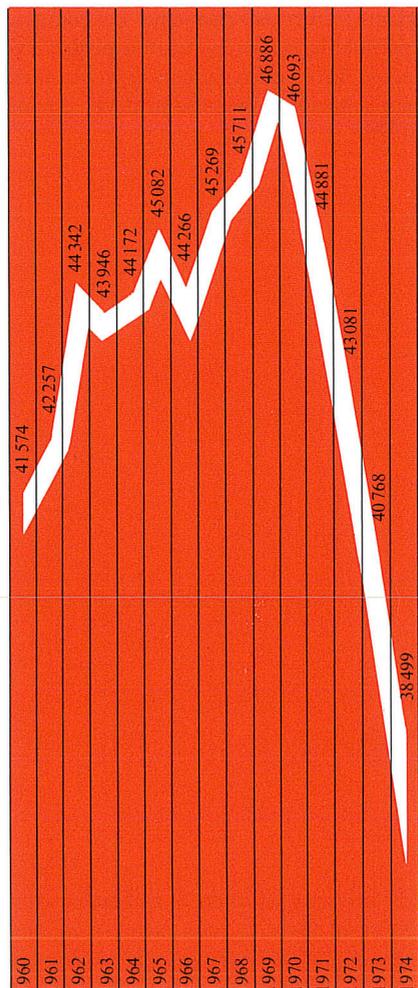
## 213 Diritto procedurale

### 213.1 Procedura amministrativa

Come esposto nel numero 5 dell'introduzione, si tratta di consolidare la fiducia del cittadino nello Stato, nelle sue autorità e nella sua amministrazione. In un numero vieppiù grande di Paesi, l'istituzione dell'*ombudsman*, di origine svedese, si è dimostrata vitale e atta a migliorare il rapporto tra il cittadino e lo Stato. Presumiamo che anche in Svizzera un'analoga istituzione, adeguata al sistema sociale e giuridico, promuoverà l'integrazione del cittadino nell'ordinamento statale. È nostra intenzione di sottoporvi un pertinente disegno di legge nella prima metà di questo periodo amministrativo.

### 213.2 Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale

Ci prefiggiamo di conformare il nostro diritto interno al disciplinamento vigente a livello internazionale e di promuovere la collaborazione anche con Stati con cui la Svizzera non ha concluso trattati in materia d'assistenza giudiziaria. A tal fine stiamo preparando una *legge federale sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale* in cui saranno disciplinate tutte le forme di siffatta collaborazione. Il previsto adeguamento del diritto interno dovrebbe permettere di ritirare alcune riserve fatte dalla Svizzera al momento dell'adesione alla Convenzione europea di estradizione. Il messaggio vi sarà presentato nel corso del 1976.



Evoluzione dei matrimoni (a sinistra) e dei divorzi (a destra) dal 1960

## 214 Sicurezza interna

A livello internazionale, ma anche all'interno, sono sorte nuove forme di minaccia per l'individuo e la società che le autorità non possono ignorare. L'aumento della violenza criminale, in particolare gli atti terroristici, le prese d'ostaggi, i rapimenti e gli attentati dinamitardi, ma anche altri seri turbamenti della tranquillità e dell'ordine, esigono nuovi provvedimenti.

Già da anni il Consiglio federale si è sforzato di consolidare debitamente le misure di sicurezza nel campo della polizia. Purtroppo questi sforzi sono rimasti finora infruttuosi; ricordiamo soltanto la sorte toccata alla Polizia mobile intercantonale. Le trattative con i Cantoni sono ancora in corso e speriamo che lo scopo prefisso, ossia un sistema di collegamento dell'aiuto poliziesco fra i Cantoni e fra i Cantoni e la Confederazione, possa essere conseguito; le condizioni odierne non ci consentono però di affermare che sarà trovata una soluzione a breve scadenza.

Questa situazione ci induce a prospettare la possibilità di prendere altri provvedimenti per la sicurezza interna del Paese e il mantenimento della tranquillità e dell'ordine (costituzione di un corpo di polizia federale per proteggere magistrati e deputati federali, tutelare la proprietà federale, adempiere impegni federali di diritto pubblico e provvedere alla sicurezza del traffico aereo). Quale provvedimento fiancheggiatore per il consolidamento della sicurezza interna, prevediamo di istituire, insieme con i Cantoni, un efficace mezzo ausiliario per la ricerca e la cattura dei criminali, ossia un *sistema elettronico di informazione di polizia criminale*. Prossimamente sarete chiamati a decidere sulla partecipazione federale a questo progetto di portata nazionale.

## 22 Stato centrale e Cantoni

### 221 Nuova ripartizione dei compiti

Una nuova ripartizione dei compiti tra lo Stato centrale ed i Cantoni riveste ancora oggi un'importanza veramente centrale. Un gruppo di lavoro ha innanzitutto studiato la situazione attuale della ripartizione dei compiti ed ha prospettato alcune considerazioni fondamentali in merito a questo complesso e difficile problema. Intendiamo continuare questi lavori preparatori e spingerli più in profondità considerandoli in connessione con i risultati della commissione peritale incaricata di preparare la revisione totale della Costituzione federale. Siccome la situazione erariale (vedi n. 33 della seconda parte) non permetterà di attribuire allo Stato centrale compiti che rappresentino ulteriori oneri, resta nostro scopo di trovare delle soluzioni le quali permettano avantutto un impiego ottimale dei mezzi disponibili lasciando agli Stati cantonali un sufficiente margine di manovra politica. Non appena saranno disponibili dei progetti maturi per una nuova ripartizione dei compiti, ci rivolgeremo ai Cantoni per esperirne assieme l'esame.

### 222 Preparativi per la formazione di un nuovo Cantone

In base all'aggiunta costituzionale berneese, cui il Legislativo federale ha conferito la garanzia il 17 ottobre 1970, nel Giura la procedura di autodeterminazione si è sviluppata al punto da giungere fondamentalmente alla decisione della creazione di un nuovo Cantone e alla determinazione dei suoi confini. Dopo l'accettazione del testo costituzionale elaborato dalla costituente, occorrerà avviare a livello federale la procedura di conferimento della garan-

zia alla nuova carta fondamentale; seguirà poi la votazione del popolo e dei Cantoni circa l'accoglimento del nuovo Cantone nella Confederazione. Ben consapevoli della rilevanza nazionale di questa creazione di un nuovo Stato cantonale, abbiamo provveduto a seguire attentamente e molto da vicino tutta la procedura d'autodeterminazione. Per lo svolgimento delle ulteriori fasi, i lavori preparatori a livello federale saranno continuati ed accelerati. Inoltre, come sempre, noi offriamo a tutti gli interessati in questa procedura i nostri buoni uffici.

### 223 Collaborazione intercantonale e competenza in materia di assistenza

Il popolo e i Cantoni hanno recentemente approvato la modificazione dell'articolo 45 e dell'articolo 48 della Costituzione federale concernenti la libertà di domicilio e la competenza in materia d'assistenza. Per poter tradurre in atto i nuovi disposti costituzionali, occorre creare una legge concernente la competenza in materia d'assistenza, in quanto con l'entrata in vigore del nuovo disposto costituzionale, il vigente concordato intercantonale sull'assistenza al luogo di domicilio diverrà caduco. Al posto dei disposti concordatari, spetta ovviamente ad una legge disciplinare la competenza per l'assistenza, nonché il regresso del Cantone di domicilio tenuto all'assistenza nei confronti del Cantone d'attinenza oppure di un precedente Cantone di domicilio. Un comitato peritale ha già preparato un progetto di legge: su di esso avvieremo la procedura di consultazione preparlamentare già nel 1976.



*Ci troviamo di fronte a molteplici nuove forme di minaccia per il singolo e la comunità. La foto mostra, come eloquente esempio, gli effetti di un attentato con la bomba.*

## 23 Questioni concernenti singoli gruppi sociali

### 231 La questione femminile e quella giovanile

Nei vari settori della vita politica, occorre che i problemi delle donne e dei giovani vengano studiati tempestivamente a tutti i livelli della collettività statale. Questi due gruppi demografici dovrebbero poter maggiormente contribuire alla definizione delle linee politiche e all'assetto della vita associata. Raccogliendo il suggerimento del Congresso delle donne svizzere, tenutosi nel gennaio del 1975, abbiamo istituito una *Commissione consultiva per le questioni femminili* cui abbiamo dato mandato di pronunciarsi su tutti i progetti legislativi federali, presentanti delle incidenze sulla situazione della donna, come anche di prendere le iniziative opportune. Esaminiamo attualmente la possibilità di creare un organo consultivo analogo per i problemi giovanili, fondandoci sul rapporto del gruppo di studio per una politica svizzera della gioventù, nonché sulle risposte ricevute nel corso della consultazione in merito. Ovviamente continueremo ad incoraggiare l'istruzione politica dei giovani, impartita dalle organizzazioni giovanili e da altre istituzioni apposite.

*Le autorità federali intendono dedicarsi maggiormente all'esame dei problemi sociali interessanti la gioventù. Il Consiglio federale studia presentemente la possibilità di istituire una Commissione consultiva per la gioventù.*



*Il Consiglio federale, per soddisfare una risoluzione del Congresso nazionale delle donne del gennaio 1975, ha istituito una Commissione consultiva per le questioni femminili. Sulla foto, presa in occasione della prima seduta di questa commissione, si riconosce la signora Emilie Lieberherr, presidente, sulla sinistra, e il consigliere federale Hans Hürlimann, sulla destra.*

31 Politica economica

311 Congiuntura e crescita

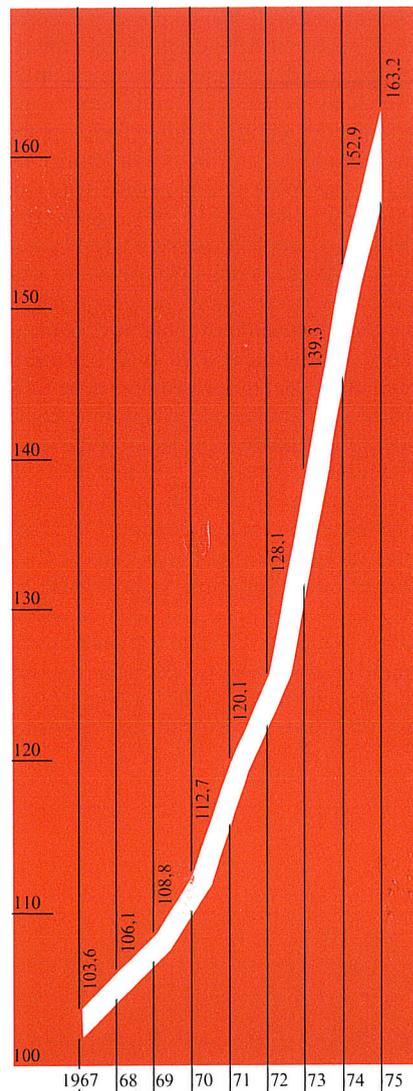
Come già indicammo nella parte I, l'economia svizzera, dopo un periodo di 25 anni di espansione e prosperità, unico nella storia del nostro Paese, è venuta a trovarsi nel vortice di forze recessive che rendono incerte le previsioni per la prossima legislatura. Può comunque essere ritenuto per certo che le possibilità di crescita della nostra economia risulteranno essenzialmente inferiori a quelle di cui fruimmo dal 1950 al 1972. Sussiste inoltre il pericolo che l'involuzione in talune branche finisca per superare la soglia richiesta dalle normalizzazioni e dai ridimensionamenti inevitabili e provochi pertanto un'inammissibile diminuzione della produttività. Ovviamente, ci adopereremo per prevenire una siffatta recessione sproporzionata e provvederemo quindi ad agevolare i necessari adeguamenti strutturali. Nel caso in cui la situazione economica interna dovesse peggiorare, elaboreremo provvedimenti completivi atti a procurare lavoro. Al riguardo occorrerà anche por mente ai limiti posti dalla precaria situazione delle finanze federali.

I tentativi finora intrapresi per rimediare agli squilibri economici hanno dimostrato l'insufficienza dei fondamenti legali per gli interventi federali di politica congiunturale. La nostra economia, a cagione dell'affievolimento delle forze di crescita, diverrà ancora più vulnerabile ai dissesti congiunturali. Per questo motivo, un esaustivo articolo costituzionale sulla congiuntura e una funzionale legislazione di politica congiunturale, fondata su detto articolo, costituiscono più che mai i presupposti indispensabili per contenere entro limiti ragionevoli le ripercussioni della mutata situazione economica e per lottare metodicamente contro la disoccupazione e il rincaro. Durante la prima metà del periodo legislativo vi presenteremo dunque un messaggio a sostegno del nuovo articolo congiunturale, che dovrebbe conferire alla Confederazione la competenza di prendere, derogando alla libertà di commercio e d'industria, provvedimenti nel campo monetario e creditizio, delle finanze pubbliche e dell'economia esterna. Nel quadro dei provvedimenti di politica congiunturale la Confederazione dovrà tener conto anche delle sfasature di sviluppo tra le singole regioni del Paese.

Pure insufficienti si sono dimostrate, negli ultimi anni, le possibilità legali della Banca nazionale d'influire sull'approvvigionamento monetario e creditizio, che costituisce un importante fattore dello sviluppo economico. In effetti, essendo mancata la realizzazione del potenziamento dello strumentario della banca d'emissione, proposto nel 1968, è divenuto necessario ricorrere a provvedimenti fondati sul di-

ritto d'emergenza. Il decreto federale del 1972 su provvedimenti nel settore del credito, prorogato nel 1975 nella forma del decreto federale sulla politica monetaria e creditizia, soggiace al voto del popolo e dei Cantoni e, se accettato, resterà in vigore fino al 1978. Entro questa scadenza dovrà essere riveduta la legge sulla Banca nazionale: ve ne presenteremo prossimamente il corrispondente messaggio.

Indice nazionale dei prezzi al consumo secondo la media annua. Sett. 1976 = 100 (in alto)



Quote d'aumento secondo le medie annue (in basso)



	Totale (Mio Fr.)	Confederazione (Mio Fr.)	FFS, PTT (Mio Fr.)	Terzi** (Mio Fr.)
PI 1975	1100	332	124	644
SB 1976	1100	500	109	491
PL 1976*	2200	740	160	1300
	4400	1572	393	2435

\*valori approssimativi  
\*\* prevalentemente cantoni e comuni

Per contrastare la recessione e la disoccupazione, le camere federali hanno varato i programmi d'investimento seguenti, ricapitolati secondo gli interessati: programma d'investimento 1975 (PI 1975), supplemento al bilancio 1976 per ravvivare la congiuntura (SB 1976) e programma 1976 per procurare lavoro (PL 1976)

### 312 Struttura

L'arrovesciamento della crescita economica non solo accentua le oscillazioni congiunturali, ma accelera anche le trasformazioni strutturali, evidenziando maggiormente i problemi fondamentali dell'economia. Occorrerà bensì attenuare i rigori insopportabili nei cambiamenti strutturali ma sarà soprattutto necessario d'influenzare le forze del mercato in modo che lo sviluppo venga a collimare con le strutture auspiccate.

Gli sforzi della Confederazione in materia di politica strutturale dovranno prioritariamente essere diretti al miglioramento delle condizioni-quadro per lo sviluppo economico. Trattasi, ad esempio, di un adeguato ampliamento dell'infrastruttura, del promovimento della ricerca applicata e dell'evoluzione tecnica, come anche della formazione professionale. Nel caso di provvedimenti a favore di singoli rami economici occorrerà procedere con cautela, non da ultimo per motivi politici. La competenza costituzionale della Confederazione di intervenire a favore di singole branche economiche è pertanto assai limitata. Nel settore della politica delle strutture regionali, la Confederazione dispone nondimeno, con la legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane e con i provvedimenti promozionali fondati su di essa, della possibilità di intervenire finalisticamente sul miglioramento delle condizioni in queste regioni.

Per agevolare alle aziende montane, piccole e medie, l'ottenimento di mutui a lungo termine, vi abbiamo proposto, con il messaggio del 3 settembre 1975, la promulgazione di una legge federale sul promovimento della concessione di fidejussioni nelle regioni montane.

Nel campo del commercio al minuto viene emergendo una marcata tendenza verso una concentrazione degli spazi e delle aziende. In diversi luoghi è dubbio se l'approvvigionamento della popolazione con beni di necessità quotidiana sia ancora sufficientemente assicurato. Per questo motivo, l'esistenza minacciata di servizi di vendita regionali ma indispensabili dev'essere assicurata mediante adeguati provvedimenti promozionali. La possibilità di migliorare le condizioni operative dei piccoli negozi dev'essere esaminata anche a livello nazionale. In particolare si pone la domanda circa l'opportunità di rivedere la legge federale sulla concorrenza sleale.

Con le trasformazioni strutturali, però, perde continuamente il posto un determinato numero di lavoratori i quali devono essere reintegrati, in nuovo posto di lavoro, nel processo economico. Il successo in questo campo dipende soprattutto dalla mobilità professionale del singolo. Nella rielaborazione dell'assicurazione contro la disoccupazione adotteremo provvedimenti concernenti la riforma e la reintegrazione dei disoccupati.



*Nelle regioni montane, diventa sempre più difficile l'approvvigionamento della popolazione con beni di prima necessità. In luoghi discosti, i piccoli negozi svolgono un compito importante; la loro esistenza è però minacciata.*

### 32 Diritto economico

La rapida evoluzione economica degli ultimi anni ha dimostrato che il quadro giuridico per l'attività economica nei singoli rami dev'essere adeguato alla mutata situazione. Questo imperativo si evidenzia non soltanto nel settore della politica congiunturale, bensì anche, ad esempio, a livello del diritto sulle società.

La società anonima, che ha un'importanza prevalente nella vita economica svizzera, ha bensì dimostrato di possedere un abito adeguabile alle esigenze più disparate; non va tuttavia dimenticato che la forma unitaria di questo abito non può risolvere adeguatamente certi conflitti d'interessi, che si manifestano in modo completamente diverso nelle grandi società accessibili al pubblico e nelle piccole società di famiglia, e non può soddisfare tutti i desideri giustificati. Sarà quindi necessario di riesaminare, nel corso di una revisione parziale, i settori importanti della pubblicità, delle possibilità di procurarsi capitale e della formazione della volontà nella

società anonima. Presumibilmente durante il 1977 vi presenteremo un pertinente disegno.

Quanto al diritto sui pagamenti rateali, dovrebbe essere rafforzata la protezione sociale, bensì perseguita con la legge federale del 1962 sulle vendite a rate, ma attuata solo parzialmente. Trattasi segnatamente di evitare le stipulazioni scriteriate nei contratti a credito su beni di consumo nonché oneri eccessivi per il beneficiario del credito, di garantire lo svolgimento leale del negozio e di escludere qualsiasi tentativo di elusione. L'intento principale consiste quindi nel disciplinamento dei cosiddetti piccoli crediti, grazie ai quali, secondo il diritto vigente, possono essere eluse le limitazioni istituite dal diritto sulle vendite rateali.

Altre modificazioni importanti del diritto economico concernono il diritto dei brevetti (cfr. n. 112), il diritto del lavoro (cfr. n. 352) e il diritto d'autore (cfr. n. 431).

331 **Situazione originaria**

Dal 1971, la situazione delle finanze federali è caratterizzata da crescenti eccedenze d'uscite, cosicché le riserve accumulate negli anni del dopoguerra e dell'alta congiuntura vennero esaurite in poco tempo. La Confederazione è stata inoltre costretta a ricorrere vieppiù al mercato monetario e creditizio, perciò i suoi debiti sono aumentati, a contare dal 1971, di più di 3 miliardi di franchi ed hanno pertanto superato, nel frattempo, il limite dei 10 miliardi. La recessione, che grava pure anch'essa le finanze federali dalla tarda estate del 1974, provoca massicce defalcazioni delle entrate ed esige d'altronde considerevoli spese suppletive per garantire l'occupazione e incrementare la congiuntura: conseguentemente, aumenta in modo notevole il divario fra entrate ed uscite.

Uno sguardo sulle valutazioni mostra che le entrate secondo il vigente ordinamento delle finanze non bastano neppure più ad assicurare la prosecuzione dei compiti presenti. Aggiungasi inoltre che l'attuazione di tutti i nuovi compiti annunciati dai Dipartimenti ed addossabili alle finanze federali avrebbero provocato un aumento complessivo dei disavanzi di 0,7 a 1,3 miliardi di franchi, facendoli salire, fino al 1979, a oltre 5 miliardi.

Ove volessimo poi anche considerare tutte la ingenti necessità finanziarie delle imprese di trasporto della Confederazione, in quanto non siano già comprese nei conti federali, ne verrebbe che il fabbisogno monetario complessivo della tesoreria centrale raggiungerebbe somme di un'elevatezza intollerabile.

Un primo compendio delle valutazioni annunciate dai Dipartimenti fornisce i seguenti dati:

Tavola 1: Valutazioni

332 **Piano finanziario**

Il piano finanziario per il periodo legislativo 1975-1979 doveva, come l'indicammo nell'introduzione, coincidere con le linee direttive della politica governativa. Tenuto conto della situazione finanziaria estremamente tesa, questo compito necessitò ardue decisioni. Le prime valutazioni mostrano invero che le difficoltà finanziarie della Confederazione non sono da attribuire a una tensione passeggera, bensì a un profondo squilibrio strutturale. Perseguiamo quindi lo scopo di *riassettare* durevolmente le finanze federali.

Siamo consapevoli al riguardo che i provvedimenti necessari non possono essere limitati unilateralmente all'istituzione di nuovi introiti, ma che trattasi molto più di adattare la *politica delle uscite* alle possibilità ristrette di crescita e di contenere l'aumento troppo rapido delle spese.

Durante la presente legislatura, sarà inevitabile protrarre<sup>8</sup> i provvedimenti restrittivi in materia di sussidi federali e di partecipazione federale alle spese dell'AVS. I risparmi così ottenuti sono il frutto di una nostra decisione preliminare e sono già stati considerati nei dati inerenti al piano finanziario. Nell'elaborazione delle direttive sulla politica governativa si è inoltre stabilito anticipatamente che gli *oneri esistenti* dovranno essere quanto possibile ridotti; in riscontro ai primi dati disponibili, durante la presente legislatura si dovrebbe pertanto giungere a una riduzione delle spese di 220 fino a 740 milioni di franchi l'anno.

Per quanto concerne i *nuovi progetti* annunciati, abbiamo recepito nel catalogo, e pertanto nel piano finanziario, soltanto quelli urgenti. *La loro attuazione è stata per altro subordinata all'acquisizione di nuovi*

*fondi*. Ciò significa che i pertinenti atti legislativi potranno entrare in vigore soltanto quando sia garantito il finanziamento, il che comporterà nella maggior parte dei casi una dilazione fino al 1978 e dunque un'ulteriore riduzione delle spese di circa 600 milioni di franchi all'anno. Anche dopo questi ampi difalchi, i dati pianificatori per il 1977/1979 rilevano una maggior uscita di 2,2 fino a 3,2 miliardi di franchi, pur limitando le spese alla continuazione dei compiti esistenti, e persino di 2,4 fino a 3,8 miliardi se si tiene conto dei nuovi compiti urgenti e del programma 1976 sulle misure per procurare lavoro. Se

8  
Oltre dunque il 31 dicembre 1977.

Tavola 1: Valutazioni

	1977	1978	1979
	in mio di franchi (cifre tonde)		
<i>Entrate</i>	14 720	15 550	16 000
<i>Uscite</i> nel caso della prosecuzione dei compiti esistenti	17 100	18 740	20 000
<i>Disavanzo</i> senza nuovi progetti	-2 380	-3 190	-4 000
<i>Nuovi progetti</i>	710	730	1 260
<i>Disavanzo</i> con nuovi progetti	-3 090	-3 920	-5 260

Tavola 2: Dati del piano finanziario

	1977	1978	1979
	in mio franchi		
<i>Introiti globali</i>	14 708	15 645	16 093
<i>Spese globali</i> in caso di limitazione dei compiti alla continuazione dei progetti in corso	16 886	18 107	19 258
<i>Maggiori uscite</i>	-2 178	-2 462	-3 165
<i>Nuovi progetti urgenti</i>	69	271	511
<i>Programma di provvedimenti per procurare lavoro, 1976</i>	150	42	125
<i>Maggiori uscite con nuovi progetti e programma 1976</i>	-2 397	-2 775	-3 801
<i>Maggiori entrate con l'imposta sul valore aggiunto, aliquota normale del 10%<sup>1</sup></i>	—	+ 3 000	+ 3 100
<i>Maggiori uscite, o maggiori entrate, con imposta sul valore aggiunto del 10%, cifre tonde</i>	-2 400	+ 230	- 700
<i>Fabbisogno finanziario aggiuntivo</i>			
- PTT	400	400	400
- FFS	611	550	550
<i>Fabbisogno finanziario totale, in cifra tonda</i>	3 410	720	1 650

<sup>1</sup> Maggiori entrate nette (incl. deduzione difesa nazionale)

vi si aggiunge il fabbisogno finanziario delle aziende federali di trasporto e comunicazione, si arriva a una *somma totale* di 3,2 fino a 4,9 miliardi.

Un'altra decisione preliminare concerneva la valutazione delle *possibilità di finanziamento*. In tale contesto è decisiva non tanto la situazione momentanea quanto l'evoluzione a lungo termine delle diverse potenzialità del mercato della moneta e dei capitali. Stante la capacità, tuttora alta, del mercato capitalizio, dovrebbe tornare possibile, senza stimolare l'inflazione, di compensare in certa misura il fabbisogno finanziario, divenuto ormai notevolmente maggiore, e ciò, nonostante gli accresciuti bisogni dei Cantoni e dei Comuni. Negli anni successivi, il fabbisogno pronosticato sarà difficilmente finanziabile senza incentivare l'inflazione e senza gravose ripercussioni sul livello degli interessi e del corso dei cambi. Una sovrasollecitazione del mercato della moneta e dei capitali farebbe insorgere nuovi pericoli d'inflazione e recessione. Per non pregiudicare completamente gli importanti scopi della nostra politica economica, il fabbisogno finanziario sopportabile per mezzo dell'indebitamento dovrebbe essere notevolmente abbassato. Si deve pertanto fare tutto quanto possibile affinché il nuovo indebitamento della Confederazione (incluse le sue aziende in regia) – eccezion fatta per i provvedimenti a corto termine – possa essere contenuto in limiti sopportabili.

Tuttavia le lacune finanziarie restano invero tanto grandi che si dovrà inevitabilmente e rapidamente far capo al *reperimento di nuovi introiti*. In primo luogo pensiamo alla ristrutturazione dell'*imposta sulla cifra d'affari secondo il principio del valore aggiunto*. Va qui tenuto conto che per accrescere le entrate di circa 3 miliardi di franchi nel 1978 è necessaria un'aliquota fiscale normale del 10 per cento (per i particolari cfr. n. 333).

#### *Tavola 2: Dati del piano finanziario*

In ogni caso, anche dopo l'introduzione di un'imposta della cifra d'affari secondo il principio del valore aggiunto, la Confederazione dovrà far capo al mercato della moneta e dei capitali per sopperire al fabbisogno finanziario globale. Nonostante il marasma che perdurerà ancora nel 1977, ci sforzeremo, con apposite misure, di aiutare l'economia a sollevarsi dalla presente fase di recessione e di contribuire ad una prospera evoluzione.

### **333 Il nuovo regime delle finanze<sup>9</sup>**

Come *mostrano* chiaramente le previsioni finanziarie, né la riduzione delle spese né il recente aumento delle aliquote di alcune

imposte federali e dei sopraddazi sui carburanti sono in grado di colmare le lacune finanziarie della Confederazione. Si deve perciò intraprendere *immediatamente una riforma del regime fiscale della Confederazione* avente come scopo principale l'acquisizione di entrate suppletive pari almeno a 3 miliardi a contare dal 1978. Il disegno relativo vi sarà presentato ancora questa primavera.

Il nocciolo della riforma costituzionale delle finanze federali sarà la summenzionata introduzione di un'*imposta sulla cifra d'affari secondo il principio del valore aggiunto*. Ma siccome con un'aliquota pari all'1 per cento si potrebbe contare con introiti dell'ordine di 800 milioni nel 1978 e di 840 milioni nel 1979, e anche con l'aliquota del 5,6 per cento si otterrebbe soltanto un gettito uguale a quello prodotto dall'imposta sulla cifra d'affari attuale, l'aliquota normale della nuova imposta dovrà essere fissata al 10 per cento e l'aliquota ridotta per commestibili e altri generi vitali al 3 per cento.

Nel quadro della riforma finanziaria s'impingono anche modificazioni dell'*imposta per la difesa nazionale*. Per i redditi inferiori si concederà l'esenzione, per quelli delle categorie medie vi saranno sgravi sensibili; parimenti prevediamo agevolazioni per imprese aventi uno scarso rendimento. Per contro l'aliquota massima relativa all'imposizione delle persone fisiche e giuridiche sarà aumentata. In seguito a questi provvedimenti nel 1978 e nel 1979 a saldo risulteranno minori entrate pari a 400 milioni di franchi. Deducendo tali perdite dagli introiti suppletivi conseguiti con una nuova imposta sulla cifra d'affari basata su un'aliquota normale del 10 per cento, nel 1978 si otterrà un'entrata netta suppletiva pari a 3 miliardi di franchi; bisogna comunque notare che le valutazioni sono particolarmente difficili mancando appigli nel passato.

Unitamente a questo disegno sottoporremo inoltre un progetto di articolo costituzionale concernente l'*armonizzazione delle imposte dirette della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni* che si limiterà, in un primo tempo, ad un'unificazione dei principi d'imposizione.

Il trattamento del progetto dovrebbe avvenire in modo da poter essere sottoposto al popolo e ai Cantoni al più tardi entro marzo 1977. Qualora venisse accettata, mediante una procedura legislativa accelerata, l'imposta per la difesa nazionale modificata potrebbe esser messa in vigore il 1° gennaio 1977 e la nuova imposta sulla cifra d'affari 1° ottobre 1977. Nonostante la procedura accelerata, il 1977 non darebbe ancora entrate eccedenti; i nuovi provvedimenti avrebbero tale effetto a partire dal 1978.

Unitamente alla proposta concernente la riforma delle finanze federali, intendiamo presentare al Parlamento anche il rapporto sull'*iniziativa del Partito socialista svizzero per un'imposta sulla ricchezza* con l'invito a respingerla, contrapponendole il nostro programma finanziario.

Le proposte relative alla riforma finanziaria potranno essere sottoposte alle Camere federali nel modo esposto soltanto se l'iniziativa popolare per una più equa imposizione e per l'abolizione dei privilegi fiscali, presentata dall'*Anello degli indipendenti* in forma di proposta generale, sarà *respinta* nella votazione popolare del 21 marzo 1976. Qualora il popolo accettasse l'iniziativa dell'*Anello degli indipendenti*, a procedura di consultazione avvenuta, dovremmo presentare un disegno costituzionale corrispondente alla proposta generale, dopo di che il popolo e i Cantoni dovrebbero pronunciarsi nuovamente. La legislazione d'esecuzione potrebbe essere elaborata soltanto dopo l'accettazione delle basi costituzionali. Quindi per il momento la proposta dell'*Anello degli indipendenti* non procurerebbe alla Confederazione alcuna entrata suppletiva. Dovremmo perciò proporre contemporaneamente provvedimenti atti a migliorare le finanze federali.

In particolare per ragioni finanziarie dovremmo insistere sull'introduzione di una nuova imposta sulla cifra d'affari. Dovremmo per contro rinunciare alle proposte relative all'armonizzazione fiscale; per quel che riguarda l'imposta per la difesa nazionale, nell'ambito dell'attuale competenza costituzionale, potremmo essenzialmente proporre le stesse modificazioni previste dal progetto di riforma finanziaria illustrato in precedenza. La votazione su un tale progetto finanziario, limitato al campo dell'imposizione diretta, dovrebbe avvenire, come nel caso del progetto più ampio, entro il mese di marzo del 1977, al fine di conseguire maggiori entrate a contare dal 1978. Orbene, sulla revisione costituzionale richiesta dall'iniziativa dell'*Anello degli indipendenti* si voterebbe soltanto nella seconda metà del 1977. L'iniziativa socialista per un'imposta sulla ricchezza dovrebbe esser trattata solo successivamente.

In una fase di rallentamento economico e di acutizzazione delle difficoltà finanziarie, l'efficacia delle assicurazioni sociali assume una funzione viepiù importante: più si sviluppano queste assicurazioni, più diviene indispensabile garantire un miglior coordinamento tra i diversi rami assicurativi pubblici e tra l'insieme di questi e le assicurazioni private. Nonostante i progressi attuati in questo settore, occorrerà d'ora innanzi prestare maggior attenzione a tutta questa problematica da cui dipende parimente l'efficacia delle istituzioni sociali.

#### 341 Politica della sanità

Gli sforzi intesi ad impostare l'assicurazione malattie ed infortuni su nuova base costituzionale avendo subito uno scacco, sono stati ripresi i lavori preparatori al livello inferiore della legge. Nel settore dell'assicurazione malattie, noi desidereremmo per ora rinunciare ad una revisione totale e limitarci a porre in discussione una piccola revisione. Trattasi in primo luogo di sviluppare su taluni punti l'assicurazione delle cure mediche e farmaceutiche e di rendere obbligatoria l'assicurazione d'indennità giornaliera.

Problemi speciali emergono in una con l'esplosione dei costi medicali di cui trattasi di moderare l'evoluzione con il finanziamento dell'assicurazione. È stato possibile definire precisamente le questioni da recepire nei lavori di revisione tramite numerose discussioni con le cerchie interessate. Stiamo preparando un progetto di legge che sarà innanzitutto sottoposto alla valutazione di un ristretto collettivo peritale; il progetto vi sarà poi presentato a tempo debito ma, stante l'urgenza di tutta questa tematica, esso dovrebbe venir trattato senz'altro nel corso della presente legislatura.

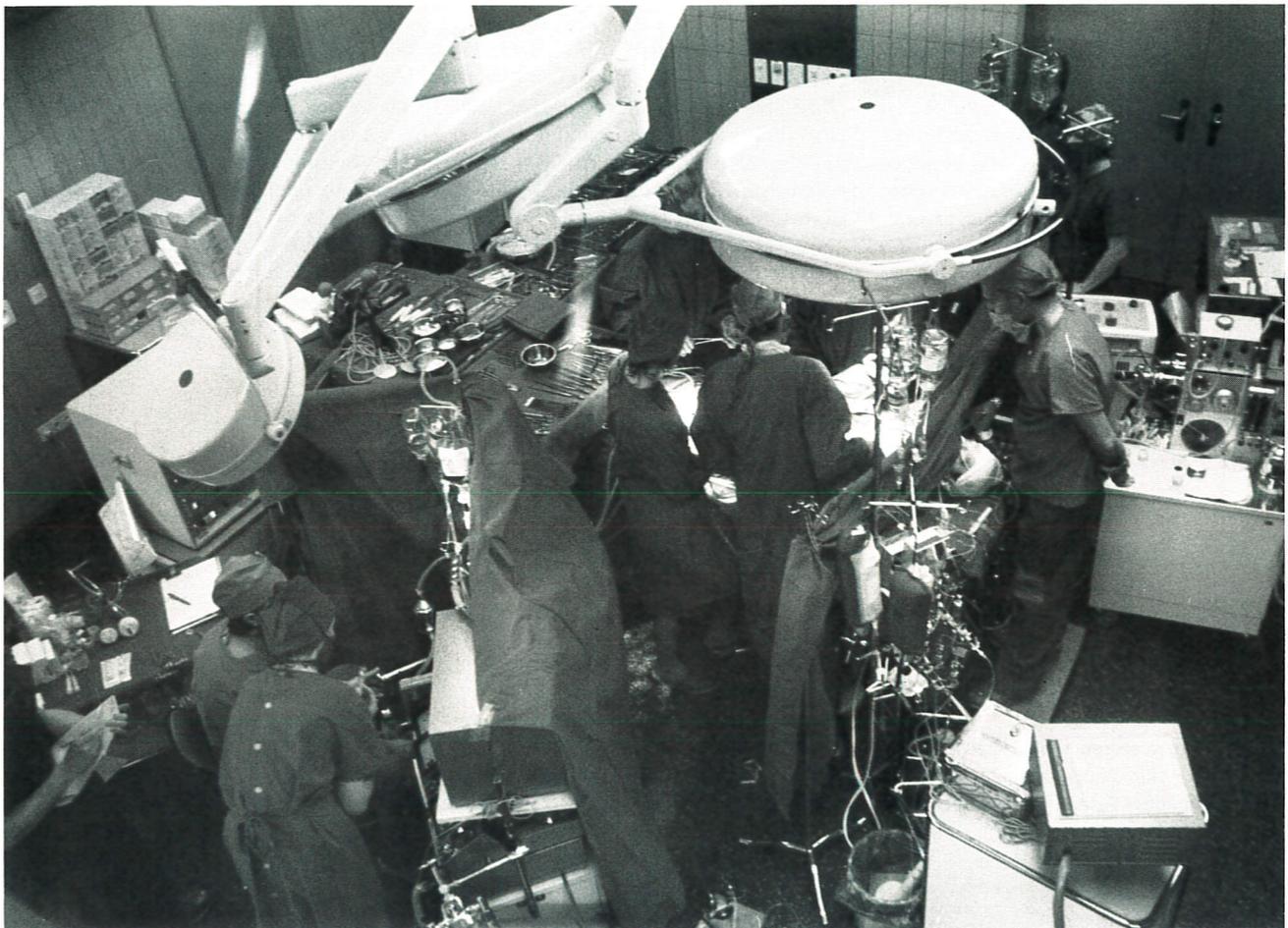
I lavori avviati per una revisione totale dell'assicurazione infortuni obbligatoria sono stati mandati attivamente innanzi. Un messaggio corredato di un progetto legislativo vi sarà verosimilmente indirizzato nel corso di quest'anno. Prospettiamo segnatamente d'estendere l'obbligo di assicurarsi a tutti i salariati, di disciplinare a nuovo la compensazione del rincarato e d'organizzare più razionalmente la prevenzione degli infortuni.

#### 342 Problemi dell'invecchiamento e dell'invalidità

L'AVS verrà retta nel 1976 e nel 1977 dai provvedimenti urgenti da voi promulgati il 12 giugno 1975. Giusta questa normativa, le rendite verranno adattate all'evoluzione dei prezzi avutasi durante questo periodo; noi siamo incaricati di prendere le disposizioni necessarie.

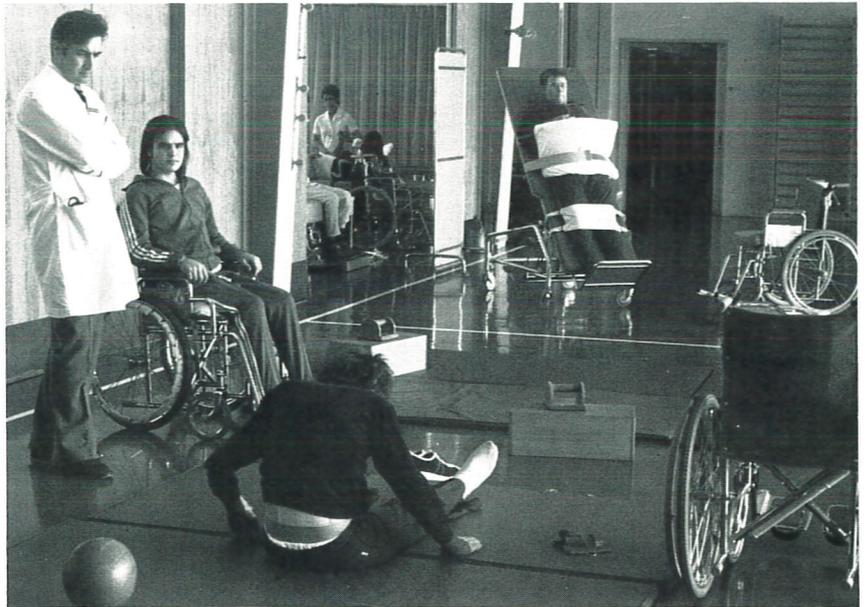
La IX revisione dell'AVS entrerà in vigore il 1° gennaio 1978 e disciplinerà a nuovo su un lungo periodo le condizioni in questo settore. La revisione dovrà primamente prevedere l'adeguamento a lungo termine delle prestazioni all'evoluzione dei prezzi e dei salari nonché le modalità di finanziamento da parte dell'economia e dei poteri pubblici. Una riduzione delle rendite non è in nessun modo proponibile. In occasione di questa revisione, occorrerà probabilmente riesaminare dal punto di vista degli assicurati taluni aspetti dell'obbligo di pagare le quote nonché diverse questioni del diritto alle prestazioni. I lavori preparatori sono del resto in corso ed il messaggio con il progetto di legge relativo vi sarà presentato già nel 1976.

Anche per l'assicurazione invalidità è opportuno ricercare soluzioni analoghe a quelle previste per l'AVS. L'evoluzione delle spese cagionate dall'assicurazione invalidità impone segnatamente allo Stato



*Nel campo dell'igiene pubblica, la Confederazione s'adopererà avantutto per potenziare l'assicurazione delle cure mediche e farmaceutiche e per istituire l'obbligatorietà dell'assicurazione di un'indennità giornaliera. L'esplosione dei costi delle cure mediche pone problemi particolarmente ardui. La foto mostra un intervento chirurgico all'Inselspital di Berna, dotato di apparecchiature complesse e costose.*

centrale e ai Cantoni degli oneri viepiù gravosi così che occorre seguirne l'andamento con una particolare attenzione. Il 19 dicembre 1975 abbiamo licenziato un messaggio corredato del relativo progetto di legge concernente la previdenza professionale (il secondo pilastro) pubblicato poi all'inizio del gennaio 1976. Scopo di questo regime previdenziale è quello di consentire agli assicurati, completando l'assicurazione federale AVS/AI, di conservare adeguatamente il loro precedente livello di vita. La soluzione proposta, caratterizzata da grande duttilità, terrà conto delle condizioni economiche e sociali esistenti all'entrata in vigore del nuovo regime. Stante l'importanza del progetto sul piano della politica sociale, è nell'interesse generale che esso venga attuato in un avvenire quanto possibile prossimo.



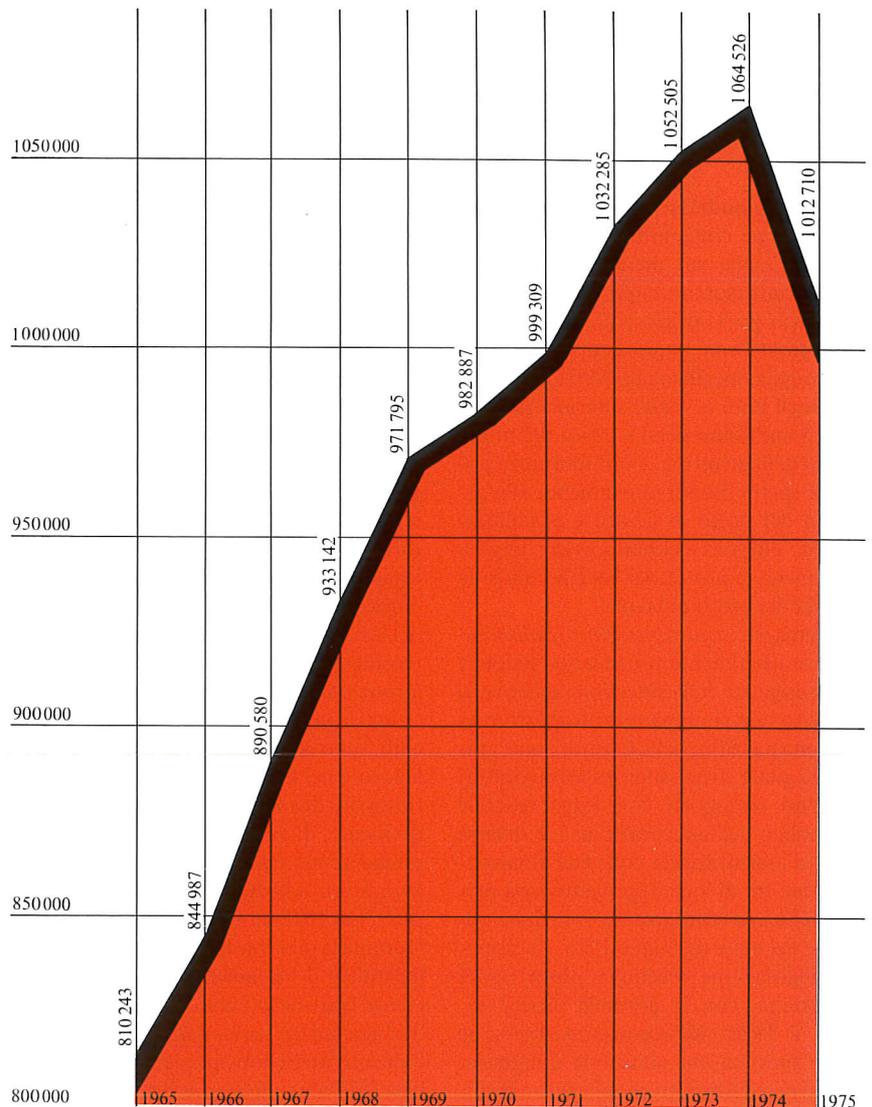
*Per quanto possibile, gli invalidi dovrebbero essere reintegrati nella società. L'evoluzione assai celere dei costi ingenera difficoltà finanziarie anche per l'assicurazione-invalidità. Foto: veduta parziale del centro per paraplegici di Basilea, dove sono curati i grandi invalidi.*

### 35 Popolazione e lavoro

#### 351 Popolazione

L'intensa crescita demografica (residenti) che ha caratterizzato il periodo postbellico e specialmente gli anni sessanta, è giunta nel 1975 ad una fase di stasi. Ciò dipende in parte dalla recessione delle nascite. Un secondo fattore importante è costituito però anche dalla politica a lungo periodo impostata già nel 1970 e volta alla stabilizzazione dell'effettivo degli stranieri residenti. Sull'arco della nuova legislatura tenderemo ormai ad attuare una riduzione graduale mirante ad ottenere un rapporto equilibrato tra la popolazione indigena e quella allogena. Ciò facendo occorrerà tener presenti le necessità politiche, le capacità ricettive del Paese, la situazione dell'economia e del mercato del lavoro, le possibilità di formazione, istruzione e ricerca, le potenzialità d'assimilazione nonchè i buoni rapporti che pur devono essere mantenuti con gli stati finitimi per ragioni economiche e politiche.

In questo contesto va precisato che la politica da noi perseguita tende ad accordare agli stranieri che risiedono a lungo da noi, nonchè alle loro famiglie, una migliore situazione giuridica sui piani personale, familiare, sociale e professionale onde facilitar loro progressivamente una vera integrazione nella collettività svizzera. Da questa veduta, occorrerà rivedere pure il problema degli stagionali. In ultimo bisognerà pur anche procedere a modificare il diritto che disciplina l'attività politica dei rifugiati e le prescrizioni del decreto del Consiglio federale concernente i discorsi politici di stranieri. L'insieme della problematica posta deve essere sottoposta a un nuovo esame organico e risolta definitivamente nel quadro della revisione della legge federale concernente la dimora e il



*Evoluzione della popolazione straniera residente dal 1965*

domicilio degli stranieri. Il relativo progetto verrà probabilmente posto in consultazione preparlamentare nel 1976.

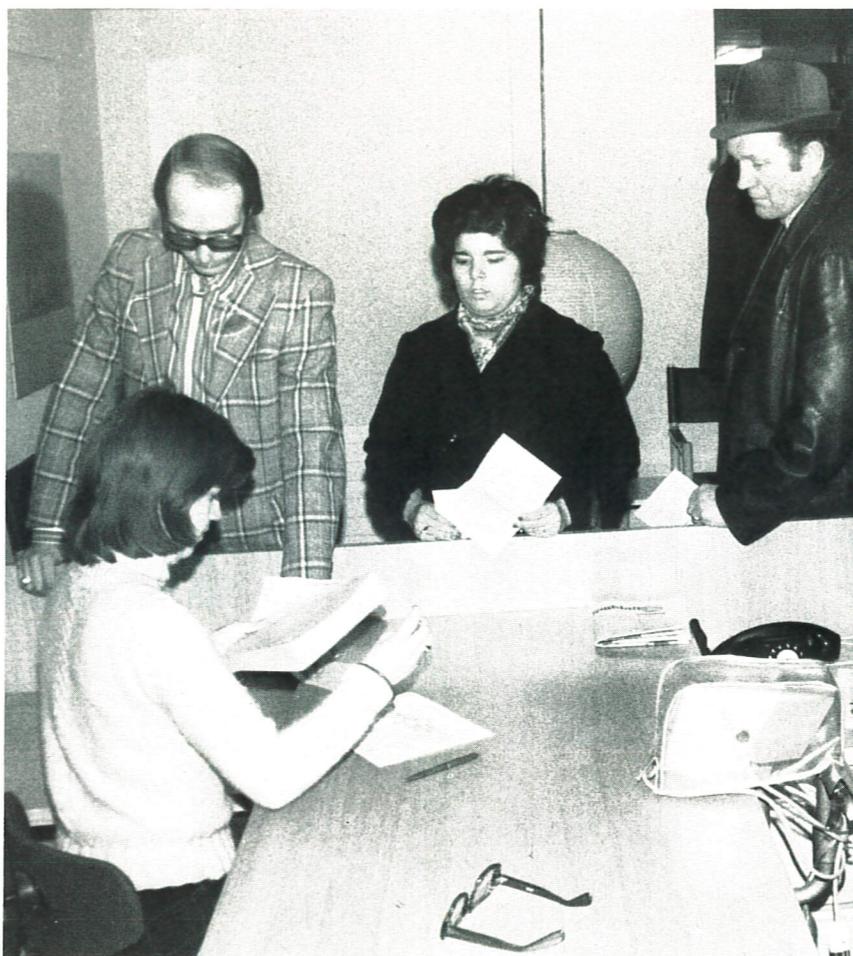
Come già ci è occorso di constatarlo, la naturalizzazione non costituisce uno strumento adeguato per lottare contro l'info- restierimento; nondimeno consente agli stranieri dimoranti in Svizzera, i quali stante il lungo soggiorno in questo nostro ambiente e gli sforzi fatti per inserirsi, risultano integrati nella nostra vita associata, di acquisire la nazionalità svizzera e di divenire cittadini partecipanti attivamente alla nostra vita elvetica. Lo Stato ha interesse a facilitare, segnatamente ai giovani stranieri educati in Svizzera, ai mariti stranieri di donne svizzere, nonchè ai rifugiati e agli apolidi, l'acquisizione della cittadinanza svizzera. È possibile definire una normativa ampia che si applichi all'insieme del Paese modificando l'articolo 44 della Costituzione.

Le incidenze sul diritto di cittadinanza dei congiunti e dei figli del nuovo diritto di famiglia, volto a promuovere l'uguaglianza dei diritti, richiedono pure la modificazione di testi costituzionali; oltre all'articolo 54 capoverso 4 ne viene toccato anche l'articolo 44, onde occorrerà procedere ad una revisione d'insieme di questi testi. I relativi lavori preparatori sono conclusi ormai ed il progetto definitivo è in allestimento. In connessione con questi temi, vi presenteremo un rapporto sull'iniziativa popolare richiedente la limitazione del numero annuo delle naturalizzazioni (la quinta iniziativa dunque contro l'info- restierimento).

### 352 Mercato del lavoro e diritto del lavoro

La flessione congiunturale si ripercuote vieppiù anche sul mercato del lavoro. Dopo anni di sovraoccupazione le autorità si vedono per la prima volta nuovamente confrontate con le preoccupazioni della disoccupazione. Bisogna inoltre prevedere che negli anni a venire ulteriori posti di lavoro andranno persi a causa del mutamento delle strutture. Un'importanza primaria spetta quindi nuovamente alla garanzia del posto di lavoro e al collocamento. Tuttavia debbono essere migliorate anche le protezioni sociali contro la perdita del posto di lavoro.

Il sistema d'assicurazione contro la disoccupazione attualmente in vigore non soddisfa più le esigenze della situazione odierna. Il progetto che vi abbiamo sottoposto prevede una modifica della Costituzione, grazie alla quale, di massima, tutti i lavoratori vengono sottoposti con legge federale all'obbligo dell'assicurazione e le diverse casse d'assicurazione collegate finanziariamente fra di loro. Il progetto sarà presumibilmente sottoposto a votazione popolare nel mese di giugno 1976. La rispettiva legislazione esecutiva potrà essere approntata, con la normale procedura, entro il 1978. All'occorrenza dovrebbe essere prevista una soluzione d'urgenza. Taluni provvedimenti che servono a bilanciare opportunamente l'offerta e la domanda di lavoro e a tutelare il lavoratore



*A contare dalla fine del 1974, la sicurezza dell'impiego e il collocamento dei disoccupati, con l'aiuto delle autorità, hanno nuovamente assunto un'importanza primordiale. Foto: i disoccupati si presentano all'ufficio del lavoro.*

indigeno sul mercato del lavoro devono essere esaminati e le relative prescrizioni integrate o modificate. A tale riguardo si dovrà tener conto degli effetti dell'evoluzione sulla struttura regionale e su quella dei settori economici. Una di queste revisioni si riferisce alla *legge federale concernente il servizio di collocamento*. In questo contesto viene chiarito se la *legge sull'emigrazione* del 1888 può essere abrogata inserendo le disposizioni sul servizio d'informazione per l'emigrazione nella citata legge concernente il collocamento.

Anche determinate disposizioni sul diritto del lavoro devono essere adeguate alle più recenti evoluzioni, ad esempio la *legge sul lavoro a domicilio*. Dopo che singole disposizioni legali disciplinanti il lavoro a domicilio sono state recepite nella legge sul lavoro e nel Codice delle obbligazioni, si tratta ora di adeguare la legge sul lavoro a domicilio, di armonizzarne i concetti e di estendere in taluni punti la protezione del lavoratore. Abbiamo l'intenzione di sottoporvi nel 1977 un relativo progetto.

Durante la presente legislatura il Consiglio federale e il Parlamento saranno nuovamente confrontati con la questione relativa alla *partecipazione dei lavoratori*. Ove l'iniziativa o il controprogetto dell'Assemblea federale venissero accettati dal popolo e dai Cantoni nella votazione del marzo 1976, si dovrà approntare la relativa legi-

slazione. Se i due progetti vengono respinti, la questione dovrà ulteriormente essere esaminata nell'ambito delle vigenti disposizioni costituzionali.

Il disegno sull'iniziativa concernente l'introduzione della *settimana lavorativa di 40 ore* vi è già stato presentato. Il Consiglio federale ne raccomanda il rigetto senza sottoporre alcun controprogetto. Con questo non si escludono riduzioni dell'orario lavorativo; esse dovrebbero pertanto essere esaminate ed elaborate dai partner sociali. Nelle soluzioni prospettate si dovrebbe tener conto delle particolari caratteristiche delle diverse regioni e dei settori economici.



*Un gruppo di volontari partecipanti alla campagna di pulizia di una riva lacuale ha scoperto masse di recipienti, copertoni, biciclette, bastoni da sci e scatole varie. Le disposizioni inerenti al trattamento dei rifiuti assumeranno pertanto un'importanza prevalente nella futura legge federale sulla protezione ecologica.*

## 36 Ambiente, pianificazione territoriale e insediamenti

### 361 Protezione ecologica

È di primaria importanza stabilire lo stato attuale nei diversi settori della protezione ecologica. Trattasi segnatamente di riunire i dati che consentano di valutare i fattori inquinanti e di stabilire gli adeguati metodi di misura. I fondamenti fattuali delle necessarie decisioni venendo costantemente completati, si potranno stabilire sicuramente le finalità e i provvedimenti in materia di protezione ecologica in modo da far entrare nella valutazione anche le conoscenze più recenti e da perfezionare incessantemente il dispositivo di lotta.

L'avamprogetto di legge federale sulla protezione ecologica è attualmente in fase di riesame al lume degli esiti della procedura di consultazione preparlamentare. Occorre evitare che, già nella prima fase, l'impostazione della legislazione applicativa dell'articolo 24 septies della Costituzione abbia a subire dei ritardi che sarebbero ormai esiziali; per questa ragione ci limitiamo all'essenziale e al sicuramente possibile. I disposti per la lotta contro l'inquinamento atmosferico e l'inquinamento fonico nonché l'eliminazione e il riciclaggio dei rifiuti vengono in primo piano. È nostra intenzione sottoporvi un messaggio corredato di un relativo progetto legislativo nel corso della prima metà della legislatura, nondimeno la legge potrà essere posta in vigore soltanto allorché lo

Stato centrale disporrà dei mezzi finanziari necessari per tradurre in pratica i provvedimenti così definiti. Congiuntamente con l'elaborazione del progetto di legge, vengono avviati dei lavori preparatori per compilare le ordinanze d'esecuzione nei diversi campi della protezione ecologica. Sintanto che mancherà un'organica normativa legale occorrerà provvedere ai necessari miglioramenti tramite l'emanazione di direttive.

#### 361.1 Protezione delle acque

La protezione delle acque tiene un posto notevole nel campo della generale protezione ecologica. La pertinente legge contro l'inquinamento idrico prescrive che tutte le immissioni di liquami suscettive di cagionare un inquinamento devono essere poste in consonanza con le esigenze della protezione delle acque oppure soppresse entro il 1982. Le ordinanze d'esecuzione principali sono già state emanate. Durante il periodo di crescita economica e demografica, il successo delle misure protettive trovavasi compromesso dai ritmi stessi di sviluppo i quali avevano un risvolto immediato sui fattori d'inquinamento; attualmente questa particolare tensione si è fortemente moderata per effetto della recessione economica. Nonostante la situazione erariale difficile dello Stato centrale, dei Cantoni e dei Comuni, che portano il peso degli impianti pubblici di depurazione, noi riteniamo che si debba insistere affinché i termini prescritti siano mantenuti. Per

consentire viemeglio di raggiungere gli obiettivi prefissi, bisognerà concentrare i provvedimenti su taluni punti precisi e destinare ad essi in modo speciale i sussidi federali onde approntare le necessarie opere.

#### 361.2 Protezione dalle immissioni e dalle emissioni inquinanti

La motorizzazione dilagante diviene viepiù fastidiosa a cagione dei gas di scappamento e dei rumori. La riduzione del tenore di piombo nella benzina pone, a livello mondiale del resto, un problema importante, ed anche complesso dacché i pareri degli specialisti variano in vero quanto agli effettivi pericoli di questo inquinamento. Aggiungasi che per motivi d'ordine tecnico e di politica commerciale, la Svizzera non può stabilire in modo unilaterale il tenore di piombo senza porre per ciò stesso in forse l'approvvigionamento del Paese. Prenderemo una prima decisione circa il modo di procedere fondandoci sul rapporto di un gruppo di lavoro incaricato di studiare proprio le questioni concernenti la benzina.

Tra i provvedimenti di lotta al rumore ed ai gas di scappamento, quelli di lotta alla fonte contro le emissioni nocive devono avere assoluta priorità. Occorre poi anche esaurire tutte le possibilità tecniche che oggigiorno si offrono; occorre anche armonizzare i metodi d'esame ed i valori limiti con quelli contemplati nelle normative internazionali.

### 362 Pianificazione territoriale

I compiti della pianificazione territoriale, come sono stati fissati dal Legislativo nell'articolo 1 della legge pertinente, assumono un'importanza ancora maggiore proprio in periodo di stasi economica e di bassa crescita demografica; infatti, quanto più i mezzi finanziari pubblici assegnabili ad importanti opere pianificatorie risultano ristretti, tanto più è necessario precisare bene i punti cardinali per gli interventi: orbene ciò torna possibile soltanto grazie ad una stretta collaborazione di tutte le collettività pubbliche competenti vale a dire, in questo caso, della Confederazione, dei Comuni e dei Cantoni. Occorre anche por mente che non è la crescita demografica quella che pone i maggiori problemi alla pianificazione territoriale, bensì l'inurbamento dei rurali e i crescenti bisogni di spazio sia della popolazione in genere sia delle imprese economiche. Per queste ragioni riteniamo che la sistemazione locale, regionale e nazionale permene compito urgente.

Nelle precedenti linee direttive, dichiaravamo d'essere disposti a conseguire un razionale equilibrio tra la campagna e la città, tra le aree depresse e quelle sviluppate, sancendo adeguati provvedimenti in materia finanziaria e in materia di pianificazione territoriale. La conferenza dei funzionari superiori dell'Amministrazione federale ha messo in punto le norme basilari relative (denominate «Concezioni direttive» dalla legge) ed ha così stabilito le «concezioni direttive CK 73». Una prima discussione con i rappresentanti dei governi cantonali ha consentito di costatare quanto questa iniziativa dei servizi federali fosse stata utile. Continueremo i nostri sforzi intesi a realizzare concezioni comuni in tema di evoluzioni possibili ed auspica-

bili della pianificazione territoriale e dello sviluppo regionale del Paese.

La costante perdita di coltivo risultante da una occupazione parzialmente caotica del territorio deve pur richiamare grande attenzione: occorre segnatamente badare attentamente a preservare tutte quelle aree le quali, nell'interesse generale, devono continuare a servire all'agricoltura. Trattasi, prendendo misure suppletive volte ad assicurare un'utilizzazione adeguata del suolo nelle regioni di difficile produzione agricola, di incoraggiare le coltivazioni in modo da por fine allo spreco di coltivi e da mantenere nella loro primaria bellezza delle regioni che sono pure indispensabili al benessere del popolo e, con il richiamo che esse possono avere, anche a certi settori economici. Siamo dunque risolti a condurre rapidamente in porto, non appena la legge sia accettata dal popolo, il mandato conferitoci di apprestare il nuovo istituto della compensazione economica.

### 363 Abitazioni

L'evoluzione delle condizioni economiche e demografiche conferisce importanza particolare alla legge volta a promuovere la costruzione delle abitazioni e l'accesso alla loro proprietà. Questo strumento della politica abitazionale varrà a contrastare la caduta delle potenzialità edilizie al di sotto della soglia rispondente ai bisogni a lungo termine, senza tuttavia peggiorare ulteriormente la situazione provocata sul mercato da una quota eccessiva di appartamenti vuoti. Si sta attualmente esaminando in qual misura occorra adeguare la legge alle nuove circostanze. Di massima, l'aiuto federale è destinato principalmente a moderare le pigioni dei nuovi alloggi e di quelli rinnovati nonchè ad assicurare l'esecuzione ulteriore di provvedimenti intesi

ad urbanizzare le aree edificabili, ad acquistare aree a titolo precauzionale, a favorire gli studi di mercatistica abitativa, a promuovere le ricerche sull'edilizia abitativa nonchè ad incoraggiare i committenti e gli enti che si occupano dell'approntamento di edifici d'utilità pubblica. Per permettere la prosecuzione dell'esecuzione della legge qui sopra citata, occorrerà disporre, probabilmente a contare dal 1977, di nuovi crediti-quadro per un periodo peraltro ancora da fissare. Vi sottoporremo a tempo debito il relativo messaggio.

La legge federale sul miglioramento degli alloggi nelle regioni montane deve essere adeguata alle mutazioni intervenute a contare dal 1970. Stante l'articolo 34sexies della Costituzione, la cerchia dei beneficiari di sussidi può, come già accade nell'ambito della nuova legge di promoviamento della costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà, essere estesa alle persone anziane ed agli invalidi. Inoltre, occorrerà disciplinare a nuovo il regime dei sussidi federali e del loro stanziamento non appena il fondo di protezione della famiglia sarà esaurito. Vi presenteremo il relativo messaggio ancora nel 1976.

In questo stesso anno vi proporremo un progetto di legge stanziante dei crediti per la creazione di alloggi di vacanza nelle regioni montane. Scopo dei nuovi disposti legislativi è quello di consolidare le basi d'esistenza della popolazione montana contribuendo al finanziamento della costruzione e dell'attrezzatura di case di vacanza tramite un certo sussidiamento federale. Potranno beneficiarne soltanto le persone di condizioni modeste, segnatamente gli agricoltori, gli artigiani e i salariati. L'aiuto sarà dato in forma di mutui ad interesse esiguo e di fideiussioni da



*Nel quadro della pianificazione territoriale e dello sviluppo regionale, occorrerà proseguire gli sforzi intrapresi per realizzare, a livello delle diverse collettività pubbliche, concetti comuni assicuranti uno sviluppo armonico.*

parte della Confederazione, tuttavia unicamente in quelle regioni che appaiono suscettive di sviluppo e dove il turismo deve già essere promosso in virtù della legge sull'aiuto in materia d'investimenti. La durata di validità del decreto federale sull'acquisto di immobili da parte di persone all'estero cessa a fine 1977. Vi proponiamo a tempo debito di prorogare questo provvedimento pur con talune modificazioni concernenti segnatamente la procedura penale in caso d'infrazione. Come sinora, il perseguimento delle medesime spetterà ai Cantoni, tuttavia il Ministero pubblico della Confederazione avrà maggiori possibilità d'intervento. Parallelamente a questi lavori, incaricheremo una commissione di studio di determinare se il decreto del Consiglio federale sull'acquisto di immobili, in luoghi turistici, da parte di persone domiciliate all'estero, decreto che verrebbe a scadere il 31 dicembre 1976, tenga sufficientemente conto degli interessi dei Cantoni fortemente turistici per quanto concerne i settori secondari dell'industria alberghiera. Nel campo della protezione dei locatari, restano da risolvere diverse questioni. Dopo che il legislativo ebbe prorogato di un anno il termine di risposta all'iniziativa popolare per un'efficace protezione dei locatari, termine che scadrà il 30 giugno 1976, un gruppo di lavoro interdipartimentale è stato incaricato di determinare quali provvedimenti possono essere presi per proteggere i locatari, segnatamente in tema di disdetta del contratto, nei limiti dell'attuale articolo 34septies della Costituzione. Dovremo prendere, in base ai risultati di questi lavori, una decisione la quale si porrà poi alla base del rapporto sull'iniziativa popolare.

In relazione con questa iniziativa per la protezione efficace dei locatari, dovremo esaminare altre questioni relative al contratto di locazione. Per tener conto di due postulati, dovremo segnatamente esaminare le questioni concernenti la revisione completa della sezione concernente la locazione nel Codice delle obbligazioni. La protezione contro la disdetta della locazione costituisce l'elemento essenziale di questa decisione. Inoltre, secondo l'esito dell'iniziativa sulla protezione dei locatari, occorrerà proporre sia l'abrogazione, sia la proroga o la modifica del decreto federale istitutivo di provvedimenti contro gli abusi nel settore della locazione, vigente sino al 6 luglio 1977. L'impostazione della legislazione esecutiva dell'articolo 34septies della Costituzione dipenderà infine dal concetto che sarà stato scelto per una valutazione dell'iniziativa. Detto articolo autorizza la Confederazione ad emanare prescrizioni concernenti la dichiarazione di forza obbligatoria generale dei contratti tipo onde migliorare la protezione dei locatari prima che provvedimenti legali più rigorosi siano presi.

#### 364 Economia idrica

Il nuovo articolo costituzionale sull'economia idrica conferisce diverse attribuzio-



*La legge sul promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla proprietà vuole istituire sane condizioni d'abitazione a prezzi adeguati.*

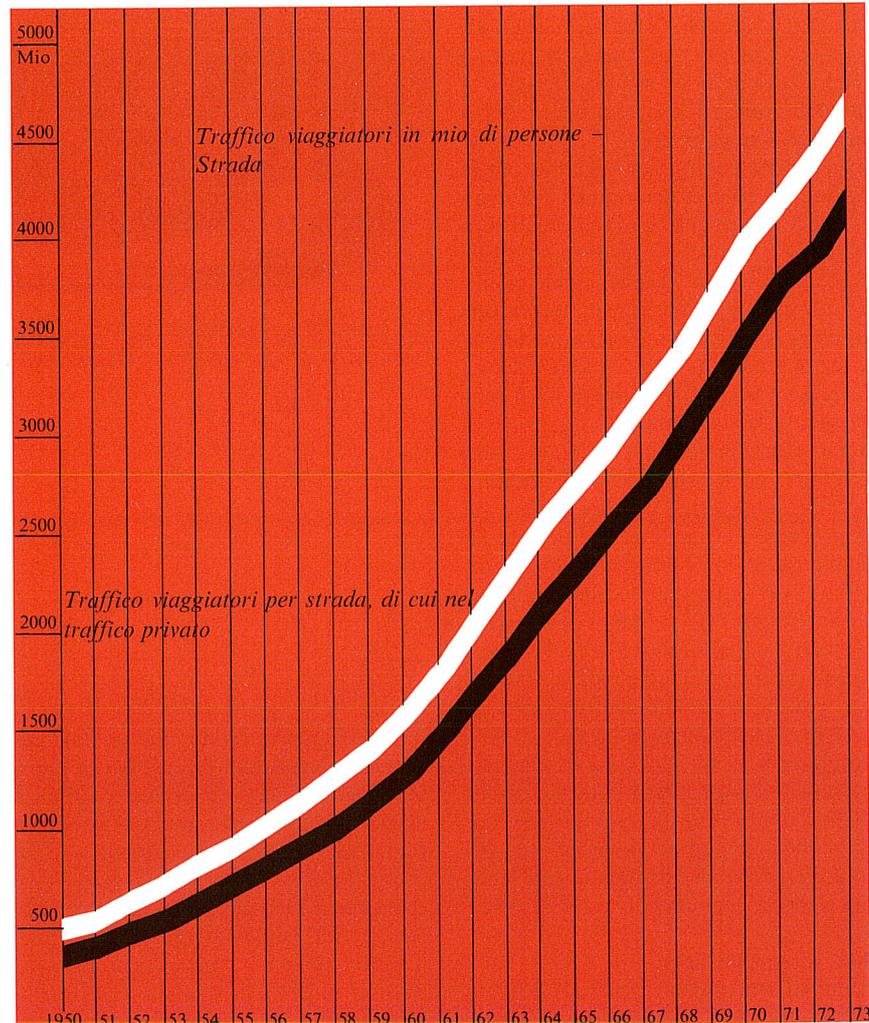
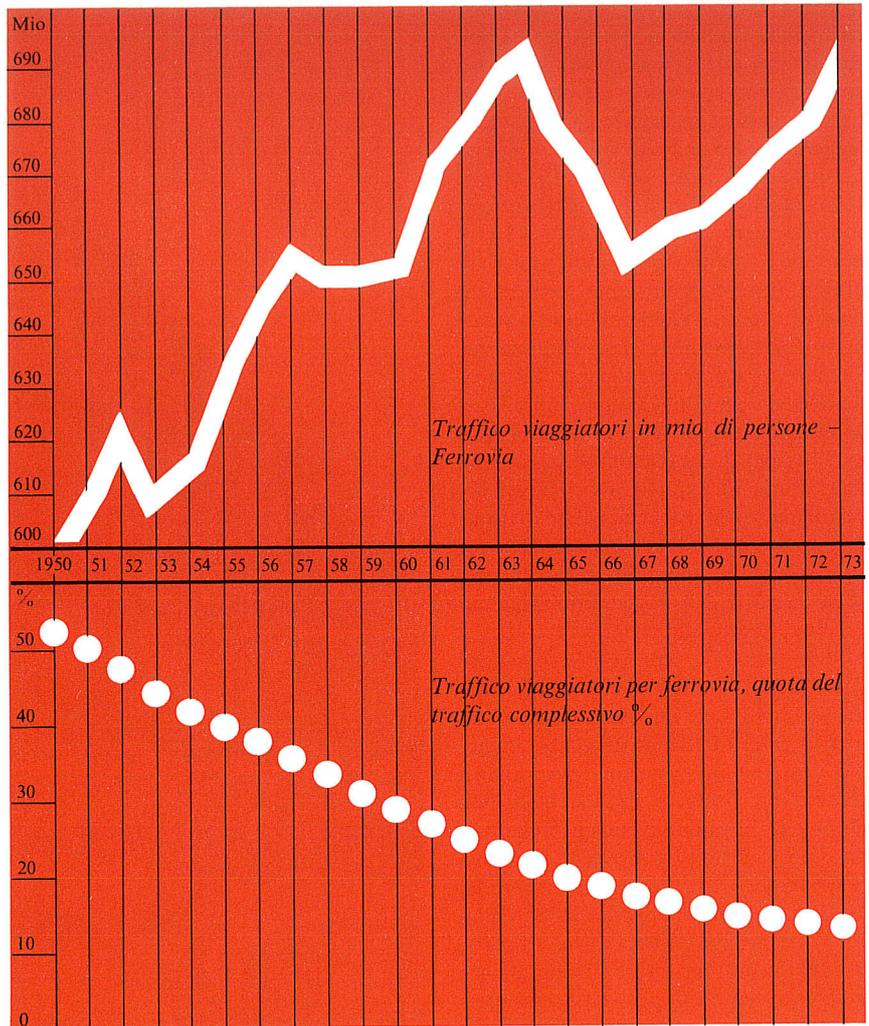
ni alla Confederazione. La legislazione esecutiva deve consentire di assicurare una utilizzazione quanto possibile economica delle risorse idriche disponibili. Occorrerà riesaminare le relazioni esistenti con la pianificazione territoriale, la protezione ecologica e la concezione generale dell'energetica. Questa legislazione è in fase d'approntamento, i lavori sono per ora condotti ancora nell'ambito dell'amministrazione.

## 37 Singoli rami economici

### 371 Traffico

Spinti dalla necessità di armonizzare l'incessante richiesta di nuove prestazioni, di mezzi di trasporto e vie di comunicazione, con l'evoluzione economica, la pianificazione del territorio, la protezione dell'ambiente e le possibilità dello Stato, abbiamo dato l'incarico di elaborare una *concezione globale svizzera del traffico*. La recessione ha avuto massicce ripercussioni negative anche per il traffico creando una pericolosa lotta concorrenziale fra i diversi mezzi di trasporto. Tuttavia gli scopi principali di una concezione globale del traffico, vale a dire l'ottimale soddisfazione delle esigenze di tutti i gruppi della popolazione e dell'economia, il razionale impiego dei mezzi ed un contributo possibilmente alto del traffico alla qualità della vita, permangono d'attualità. Dopo che la Commissione per la concezione globale svizzera del traffico ha elaborato le basi per un apprezzamento integrato di tutti i settori del traffico, attendiamo che essa presenti, quale prossimo passo, proposte concrete e realizzabili intese a superare gli attuali concetti impostati sugli interessi particolaristici dei singoli settori. Intendiamo inoltre, nel corso della presente legislatura, trarre le conclusioni dalle principali varianti presentate e sottoporle alle Camere federali.

Nel frattempo, per la soluzione degli urgenti problemi di traffico che si presenteranno, terremo in considerazione, per quanto possibile, i principi fondamentali finora elaborati. Ciò è già il caso per la politica del transito. La preparazione di



Traffico viaggiatori secondo i mezzi di trasporto

assi di transito che garantiscano un traffico internazionale sicuro ed economico è un compito svizzero di portata europea. A lungo termine il traffico di transito dovrebbe di nuovo aumentare, per cui la linea del San Gottardo e quella a un solo binario del Lötschberg potrebbero raggiungere nuovamente la saturazione. Per evitare indesiderati trasferimenti strutturali nel traffico merci di transito dopo l'apertura della galleria stradale del San Gottardo, occorre aumentare la capacità ferroviaria, ciò che può essere ottenuto mediante *il raddoppio della linea della BLS*. Questo progetto dovrà essere sottoposto alle Camere federali nel 1976. Le linee ferroviarie svizzere di transito debbono inoltre essere attrezzate per il traffico combinato (Huckepack), onde poter offrire al traffico stradale merci internazionali un efficiente canale di trasporto al quale siano ammessi anche i carichi massimi consentiti nei Paesi della CEE.

Metà della *rete di strade nazionali* autorizzata dall'Assemblea federale è ultimata e in esercizio. Si tratta ora di portare a termine la seconda metà della rete viaria in base a un programma di costruzione a lungo respiro che il Consiglio federale dovrebbe determinare periodicamente. L'ampiezza e la grandezza di tale opera permette di influenzare la situazione del mercato del lavoro nel settore del genio civile.

Nella *prevenzione degli infortuni nel traffico stradale* si tratta, oltre che di esaminare e adeguare costantemente le rispettive prescrizioni sul traffico, soprattutto anche di garantire gli occorrenti mezzi finanziari per la prevenzione pratica degli infortuni (istruzione ed educazione relativa al traffico, ricerca). In base al principio della causalità i detentori di veicoli a motore, i cui veicoli costituiscono un potenziale pericolo d'incidente, dovrebbero essere costretti da una legge federale a versare un contributo alle spese per la prevenzione degli infortuni. Il messaggio ed il disegno di legge dovrebbero essere sottoposti al Parlamento nel 1976.

Un importante problema *dell'aviazione civile* è la *sicurezza* nel traffico aereo. Le esperienze fatte nel mondo intero mostrano come sia difficile proteggere tale traffico contro attacchi di terroristi. Lo scopo dei nostri sforzi è quello di scoraggiare e limitare le probabilità di successo dei terroristi. A tale proposito, grazie ad una revisione parziale della legge sulla navigazione aerea si dovrebbero ampliare le basi legali e migliorare le installazioni tecniche. A causa dell'insufficiente ampliamento dei nostri aeroporti si registrano strozzature le

*Tra i compiti importanti incombenti al nostro Paese assume notevole rilevanza la sistemazione di assi di transito sicuri e razionali, per il traffico internazionale. Questo scopo è perseguito pure con il raddoppio della linea ferroviaria Berna-Lötschberg-Sempione. La foto mostra un convoglio che accede al ponte sul Rodano di Briga/Naters.*



quali ostacolano lo svolgimento del traffico aereo. Efficienti comunicazioni aeree verso tutti i Paesi del mondo sono di così grande importanza per il nostro Paese che gli aeroporti di Ginevra, Zurigo e Basilea debbono essere ulteriormente ampliati. Dei sussidi federali debbono quindi facilitare il finanziamento dei progetti di costruzione ai Cantoni che posseggono aeroporti.

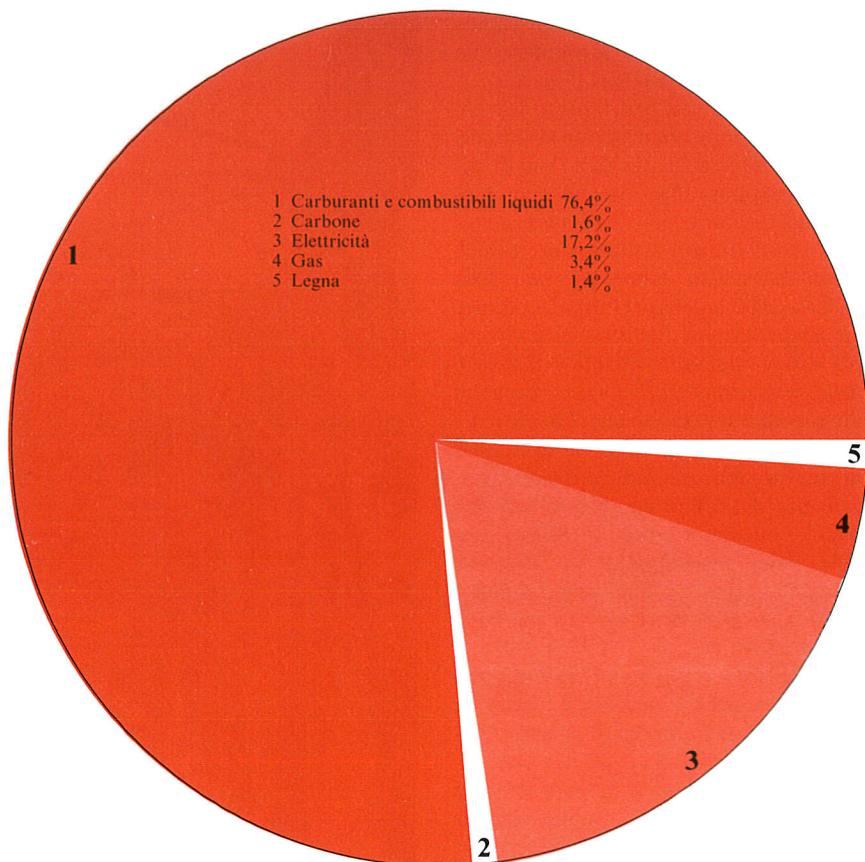
L'aumento del traffico aereo richiede un potenziamento del servizio di *sicurezza aerea*; nel contempo deve essere migliorata la sua economicità. Questa meta va raggiunta con l'estensione degli immobili e degli impianti destinati alla sicurezza della navigazione aerea a Zurigo ed a Ginevra nonché mediante un'ulteriore automazione dei servizi di sicurezza aerea. Un rispettivo messaggio è in preparazione.

### 372 Energia

Il maggior aumento del consumo d'energia rispetto all'espansione economica, con le conseguenti ripercussioni negative sull'ambiente, la questione dell'impiego dell'energia nucleare, come pure la dipendenza dall'estero, palesatasi con la crisi del petrolio, del nostro approvvigionamento in energia, pongono la politica energetica di fronte ad ardui problemi. Abbiamo perciò affidato ad una commissione l'incarico di formulare entro il 1977, nell'ambito di una *concezione globale sull'energia*, gli obiettivi della politica energetica svizzera e i provvedimenti atti a realizzarli. A tale proposito si dovrà tener conto dei principali obiettivi della politica economica e sociale e si dovranno apprezzare i diversi campi dell'economia energetica in un contesto generale. In pari tempo si dovranno esaminare le possibilità offerteci dalle tecnologie tendenti al risparmio di energia e alla salvaguardia dell'ambiente, dalla ricerca e dallo sviluppo e dalla moderazione del consumo. Si tratterà di garantire un approvvigionamento energetico sicuro, sufficiente, economico e compatibile con l'ambiente, che tenga parimente conto delle limitate risorse mondiali. Si dovrà inoltre chiarire se, per la realizzazione della concezione suddetta, dovrà essere accolto nella Costituzione un nuovo articolo concernente il settore energetico.

Per meglio garantire l'approvvigionamento energetico, la Svizzera presta la sua collaborazione anche in campo internazionale. Nell'ambito dell'accordo concernente un *programma internazionale sull'energia* essa coopera nello sforzo volto a ripartire i quantitativi di petrolio disponibili in caso di difficoltà d'approvvigionamento, a ridurre il consumo d'energia come pure alla ricerca e allo sviluppo di nuove fonti energetiche. Nel corso del 1976 vi sottoporremo un disegno di decreto federale relativo all'esecuzione del programma internazionale sull'energia.

In campo nazionale i problemi concernenti l'utilizzazione dell'energia nucleare si situano in primo piano. A tale riguardo si stanno studiando attualmente le *ubicazioni per l'impianto di centrali nucleari* che si



Percentuale dei fattori energetici nel consumo finale d'energia nel 1975

rivelano ottimali dal profilo del presumibile fabbisogno d'energia, della sicurezza, della protezione dell'ambiente e del paesaggio, dell'economia idrica, della pianificazione del territorio e della difesa globale. Nell'intento di adeguare la procedura d'autorizzazione alle più recenti esigenze, abbiamo dato inizio ad una revisione totale della legge sull'uso pacifico dell'energia nucleare. Tale revisione dovrebbe essere portata a termine durante la presente legislatura.

Il *riscaldamento centrale a distanza* costituisce una delle possibilità per un consumo energetico più razionale, poiché la quota di calore ottenuta rispetto al consumo energetico è relativamente alta. I Cantoni e i Comuni più importanti sono stati sollecitati, sulla base di un rapporto peritale, a voler esaminare l'evoluzione di riscaldamento a distanza sul loro territorio e a raggiuagliarci in merito.



La nostra politica energetica persegue lo scopo d'assicurare un approvvigionamento sufficiente, economico e conforme alle esigenze della protezione dell'ambiente. I problemi posti dall'utilizzazione dell'energia nucleare e la scelta dell'ubicazione per le centrali nucleari sono i temi di grande attualità. La foto, presa a Mühleberg, nella centrale nucleare delle Forze motrici bernesi, rappresenta la piattaforma adibita al cambio degli elementi fissili.

### 373 Agricoltura

Gli obiettivi e la concezione della nostra politica agraria, esposti nel nostro quarto rapporto sull'agricoltura, risiedono tuttora nel favorire il miglioramento delle basi, garantire il reddito mediante la politica dei prezzi e dello smercio e, grazie a provvedimenti suppletivi di politica regionale e sociale consentire all'agricoltura di adempiere in modo possibilmente ottimale i compiti vitali del nostro Paese costituiti dall'approvvigionamento in derrate alimentari, dalla cura del paesaggio e dalla protezione dell'ambiente. Questi obiettivi costituiscono pure la base del nostro *quinto rapporto sull'agricoltura*, il quale, presumibilmente ancora durante il 1976, vi orienterà in modo esauriente sulla nostra situazione agraria e segnatamente sulle linee fondamentali della nostra futura politica in materia. Il rapporto offrirà inoltre la possibilità di trattare la proposta di semplificazione del nostro strumento di politica agraria.

Le mutate condizioni esigono, anche nella politica agraria, determinati spostamenti degli accenti e talune integrazioni. In primo piano si pone il problema della garanzia del reddito. A tale proposito si tratta del problema di sapere se gli attuali strumenti – segnatamente per quanto riguarda l'agricoltura montana – debbano essere integrati mediante perequazioni finanziarie non legate alla produzione, ad esempio con il versamento, in modo speciale nella

regione di montagna, di *contributi per le superfici coltivabili*. Il necessario disegno di legge per l'introduzione di contributi suppletivi per le superfici vi sarà presumibilmente sottoposto nel 1977.

Ove i contributi di perequazione dovessero venir differiti per motivi finanziari, si dovrebbe, muovendo dalla legge federale concernente i contributi ai tenutari di bestiame nella regione di montagna, versare almeno dei *contributi per l'alpeggio delle mucche*.

In considerazione del pericolo di eccedenze di produzione nel campo dell'economia animale, occorre prestare la massima attenzione al problema del *disciplinamento della produzione*. Se non si riesce a contenere entro limiti sopportabili la produzione di latte e le perdite derivanti dalla commercializzazione dei latticini, si porrà di nuovo il problema di un disciplinamento dei quantitativi di produzione, vale a dire di una limitazione individuale della garanzia di smercio. Stiamo chiarendo la possibilità d'applicazione di siffatto contingentamento. Se del caso, la base giuridica necessaria a tale proposito vi sarà parimente sottoposta, quale parte del *nuovo decreto sull'economia lattiera*, entro il 1<sup>o</sup> novembre 1977. Mediante una revisione della legge sull'agricoltura si dovrebbero in pari tempo creare le condizioni per aumentare la coltivazione dei foraggi<sup>10</sup>.

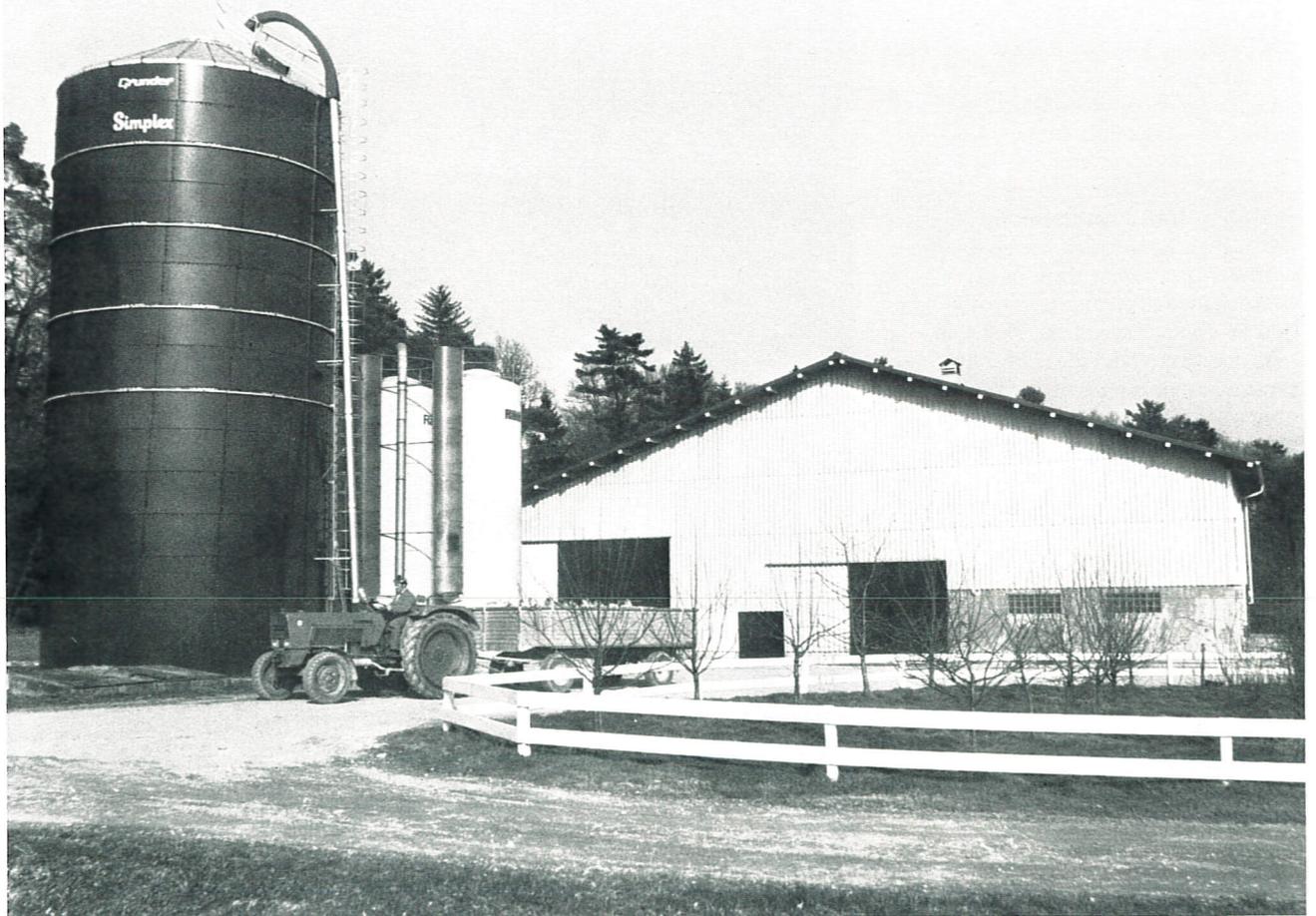
Le vigenti disposizioni sullo *sdebitamento di poderi ed immobili agricoli* devono essere

adeguate alle mutate strutture e condizioni produttive dell'agricoltura. In particolare dovranno essere elaborati nuovi principi per la determinazione del valore di reddito e un nuovo metodo di stima. Vi sottoporremo, probabilmente nel corso del 1976, un relativo disegno.

Con l'entrata in vigore del nuovo articolo costituzionale 25bis, la Confederazione è stata autorizzata a legiferare in materia di protezione degli animali. Il rapporto e il disegno della commissione peritale relativi a una nuova legge sulla protezione degli animali si trova attualmente in fase di procedura di consultazione. Il messaggio e il disegno di legge vi saranno presentati ancora nel corso del 1976.

10

Anche per lo zucchero e la viticoltura le basi legali, limitate nel tempo, devono essere rinnovate. È inoltre prevista la presentazione di progetti per l'ampliamento degli istituti di ricerca di Liebefeld e Tänikon, come pure della scuola di frutticoltura e viticoltura di Wädenswil.



*L'agricoltura svolge un compito d'importanza vitale per il nostro Paese, mediante l'approvvigionamento della popolazione con derrate alimentari, la cura del paesaggio e la protezione dell'ambiente. La foto riproduce una moderna fattoria nella campagna bernese.*

### 374 Economia forestale e del legno

Alla fine del 1975 una commissione di periti ha presentato, nell'ambito di una concezione globale, un rapporto sui necessari provvedimenti per la politica svizzera dell'economia forestale e del legno. Le raccomandazioni fatte tendono verso una coltura forestale utile tanto ai fini della produzione del legno quanto a quelli della funzione protettiva e di svago della foresta. In merito ai futuri sviluppi in questo campo decideremo nell'autunno 1976, non appena ultimata e vagliata l'ampia procedura di consultazione sul rapporto dei periti, attualmente in corso.

### 375 Ramo assicurativo

Numerosi disposti della vecchia legge del 1885 sulla sorveglianza delle imprese private in materia di assicurazione devono essere adeguati alle mutate condizioni: particolarmente va ridefinito il campo d'applicazione del dovere di vigilanza. Un disegno di legge vi sarà sottoposto probabilmente nella prima metà della legislatura. L'accoglimento della nuova legge richiederà la revisione delle ordinanze applicative. L'armonizzazione delle normative di vigilanza nella comunità europea ha creato una sfasatura pregiudizievole alle imprese assicurative svizzere nel territorio comunitario: provvederemo a rimediarevi concludendo un adeguato accordo con le autorità competenti. All'uopo bisognerà passare dall'attuale sistema delle cauzioni ad un'altra forma di garanzia: le concezioni basilari vengono ora elaborate da un gruppo peritale.

### 376 Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi

Una mozione dei consigli legislativi sollecita l'Esecutivo ad assumersi la competenza di stabilire le tasse postali liberandone così il Legislativo: del resto la lunga procedura di modifica legislativa, necessaria oggi per ogni revisione delle tasse, si rivela vieppiù come un grave ostacolo per una sufficientemente tempestiva e duttile politica tariffaria. Seguendo la mozione si verrebbe così ad introdurre per le tasse postali la stessa normativa già introdotta, il 1° luglio 1970, per le tasse dei servizi telecomunicazionali. Su questo tema vi presenteremo il relativo messaggio già nella prima metà della legislatura.



*L'economia forestale non si occupa soltanto della produzione del legno, ma persegue pure la protezione dell'ambiente e il mantenimento delle zone di riposo e di svago.*

## 4 Cultura e società

### 41 Formazione e ricerche

#### 411 Testi costituzionali

I vigenti disposti costituzionali concernenti la formazione risultano ormai obsoleti e insufficienti. L'inadeguatezza della base costituzionale appare in modo palpabile ove si pensi al settore viepiù importante della formazione continua. Riteniamo conseguentemente imprescindibile una revisione degli articoli pertinenti della nostra Costituzione. I nuovi disposti dovranno consentire alla Confederazione, di concerto coi Cantoni, di regolare i diversi rami formativi, sussumendoli sotto una concezione globale o potenziandoli secondo i bisogni.

Stante però lo scacco del primo tentativo del marzo 1973, occorrerà studiare i nuovi articoli costituzionali in stretta connessione con tutte le istanze competenti dello Stato centrale e dei Cantoni: speriamo di poter sollecitare i lavori in modo che torni possibile di presentarvi un progetto costituzionale prima dello scadere della legislatura.

#### 412 Scuole superiori

Per l'ambito universitario occorre apprestare una base legislativa atta ad assicurare una pianificazione ed un coordinamento efficaci e quindi uno sviluppo equilibrato dell'insieme delle università svizzere e dei due politecnici. Contemporaneamente perseguiamo lo scopo di rafforzare gradualmente il sostegno federale alle università cantonali. Tale sostegno deve essere volto anche ad assicurare una sufficiente capacità ricettiva delle scuole onde evitare l'introduzione di qualunque specie di numerus clausus. Prospettiamo di presentarvi il messaggio illustrante la nuova legge di promovimento delle università ancora nel corso di quest'anno affinché la legge stessa possa poi entrare in vigore il 1° gennaio 1978. Parallelamente i due politecnici federali ed i loro istituti annessi dovranno ricevere una base legislativa consentanea ai tempi che permetta a queste scuole scientifiche e tecniche così importanti per la nostra economia e la nostra amministrazione di aprirsi decisamente verso i bisogni futuri. Procureremo di tradurre adeguatamente nelle norme della nuova legge le esperienze fatte durante il regime transi-

torio vigente ormai dal 1970. Siccome lo sviluppo dei politecnici deve essere coordinato con quello delle università cantonali, la nuova legge sui politecnici, che progettiamo di presentarvi nella seconda metà della legislatura, dovrà essere strutturata in corrispondenza puntuale con la nuova legge sul promovimento delle università.

#### 413 Educazione degli adulti

Mancando un punto d'appoggio costituzionale, che verrà però apprestato con i nuovi articoli di cui s'è detto testè, lo Stato centrale si trova, in tema di promovimento dell'educazione degli adulti, rinserrato in limiti molto stretti. Finora di questo problema se ne occupava la Fondazione Pro Helvetia. L'educazione degli adulti ha rilevanza non soltanto dal punto di vista dell'educazione permanente bensì anche da quello più generale della preparazione della persona ad una consapevole partecipazione alla vita sociale.

#### 414 Formazione professionale

La Confederazione muove da una concezione globale della formazione e, quindi, si preoccupa del perfezionamento sistema-

*Foto presa all'Hönggerberg, in occasione di una dimostrazione di fisica sperimentale al Politecnico di Zurigo.*

*La nuova legge sui Politecnici e quella sul promovimento delle università istituiranno, come atti fondamentali di una efficace pianificazione e coordinazione, la possibilità di uno sviluppo armonico degli istituti d'insegnamento superiori.*



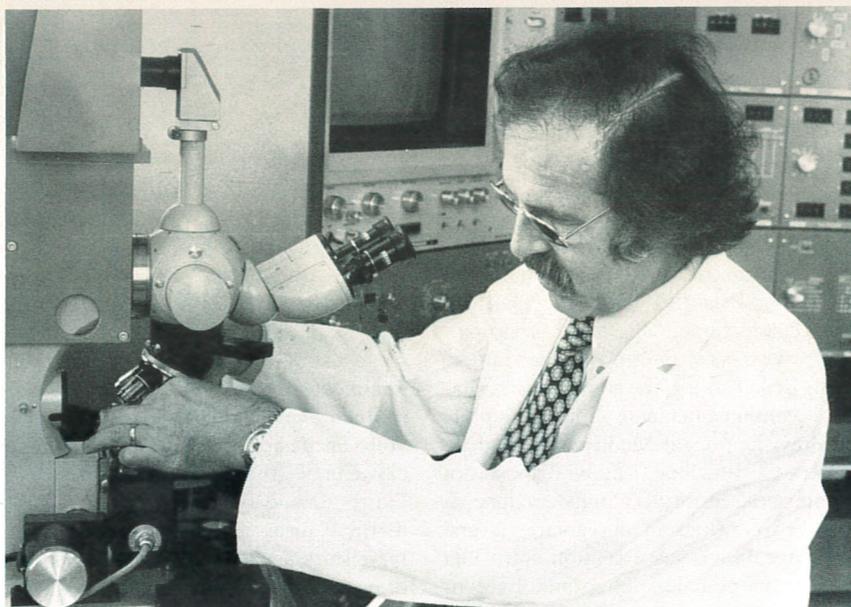
tico della formazione professionale e del suo organico inserimento nel sistema educativo generale. L'avviata *revisione legislativa*, mantenendo nella legge l'istituto del tirocinio aziendale, mira ad elevare la formazione dell'apprendista, a regolare la formazione pratica, a promuovere il progresso professionale, ad incrementare la permeabilità dei curricula ed a istituzionalizzare nuovi tipi di scuola (scuole tecniche, economiche e amministrative di grado superiore). Il relativo messaggio vi sarà indirizzato ancora quest'anno.

#### 415 Borse

I Cantoni, con l'aiuto federale, hanno, negli ultimi anni, completato e migliorato assai l'aiuto agli studi; sussistono però, tra loro, crasse diversità sull'entità delle borse assegnate in casi comparabili, onde essi attendono dallo Stato centrale una partecipazione agli sforzi per armonizzare il sistema. Ma, per un efficace intervento, manca ogni addentellato costituzionale e dobbiamo dunque vedere se, *modificando la vigente legge del 1965 sulle borse* potremo promuovere una certa perequazione: comunque, senza articolo costituzionale, il problema non sarà mai soddisfacentemente risolto.

#### 416 Ricerca

Qui dobbiamo tenerci al livello raggiunto, volgendo tuttavia vieppiù il lavoro scientifico alla soluzione dei problemi attuali del



*La Confederazione promuove finanziariamente la ricerca fondamentale; a lunga scadenza, il suo aiuto dovrebbe parimente permettere d'incoraggiare la ricerca applicata. A livello scientifico e tecnico, la ricerca è in effetti il fondamento della produttività della nostra economia.*

Paese. Fondamento irrinunciabile del potenziale scientifico e tecnico elvetico e componente essenziale della cultura è certo la ricerca fondamentale, la quale va dunque fattivamente sostenuta con mezzi federali, nel quadro già tracciato. Sul lungo periodo, anche la ricerca applicativa andrà spronata con sussidi federali, se

vogliamo poter assolvere gli ardui compiti che il futuro porrà al nostro Stato e alla nostra economia: i programmi nazionali di ricerca sono chiamati, in questo contesto, a svolgere un ruolo di primo piano, onde procureremo che si appuntino sulle tematiche più pregnanti della nostra vita associata.



*Lo sviluppo sistematico della formazione professionale e la sua integrazione nel sistema svizzero dell'insegnamento sono compiti assai importanti in questo campo. Nella foto una veduta parziale di un'officina di tirocinio per meccanici-attrezzisti.*

I provvedimenti a livello nazionale dovranno essere completati dalla continuazione della nostra partecipazione alle imprese scientifiche e tecniche internazionali; pensiamo segnatamente allo sviluppo dei settori chiave ad incidenza multidisciplinare (informatica, scienza della documentazione ecc.). Una politica federale delle ricerche abbisogna di basi giuridiche. Abbiamo già un avamprogetto di legge sulle ricerche ed intendiamo mettere in vigore il testo definitivo contemporaneamente alla nuova legge sul promovimento universitario, le due normative risultando oggettivamente connesse.

## 42 Mezzi di comunicazione di massa e informazione

### 421 Radio e televisione

Dopo l'accettazione del pertinente articolo costituzionale da parte del Legislativo, occorre ora mettere in cantiere *una normativa organica e completa*: innanzi tutto vanno regolate le strutture per i programmi e definite le direttive per i medesimi, il tutto sussunto entro *una concezione globale dei media*. Vigilanza e protezione giuridica (istanze di ricorso) devono essere disciplinate chiaramente. I problemi posti dalla televisione via cavo e dai satelliti televisivi devono essere meglio acclarati in conferenze nazionali e internazionali.

### 422 Stampa

La stampa politica assume, nella nostra democrazia, una primordiale significanza. Intendiamo, nell'interesse del nostro assetto statale di federalismo e democrazia diretta, mantenere una stampa plurima o, comunque, contribuire almeno a che la stampa rimanga sicuramente aperta alle varie opinioni politiche e alle differenti idee. Il tema della stampa è, nel nostro Paese, altrettanto bruciante quanto in altri numerosi Stati, dove si è giunti sino all'applicazione, o alla preparazione, di provvedimenti pubblici di sostegno, la necessità d'un tal modo di procedere essendo colà stata ammessa, mentre da noi essa è ancora discussa. Tal discussione, peraltro, fu avviata dal rapporto peritale per la

revisione dell'articolo 55 della Costituzione; non appena avremo ricevuto in merito tutti i pareri delle cerchie interessate, ci premureremo di fissare l'ulteriore procedura.



La stampa politica ha un'importante rilevanza nella nostra democrazia, in cui sono assai evoluti i diritti del popolo.

## 43 Politica della cultura, tempo libero e sport

### 431 Promovimento culturale

Esso è, in prima linea, compito cantonale e comunale, tuttavia toccano, da sempre, essenziali incombenze anche allo Stato centrale. Nella nuova impostazione della nostra politica culturale, da farsi in rispondenza organica con le mutate condizioni sociali, dovremo esaminare anche le raccomandazioni recate nel ponderoso rapporto della commissione peritale, dedicato appunto all'elaborazione d'una politica culturale svizzera. Per attuare la quale, all'interno e all'estero, la *Fondazione Pro Helvetia* manterrà una funzione cardinale, rafforzata, in considerazione della ben più complessa situazione culturale odierna, da una nuova base legale e da mezzi materiali accresciuti.

In questo contesto va menzionata la nuova *legislazione sul diritto d'autore*. La vigente legge, del 1922, è stata resa obsoleta delle nuove tecniche di moltiplicazione e diffusione delle opere: specie nei settori dell'in-

segnamento, dell'informazione, della scienza e dello svago, gli autori perdono vieppiù il controllo sull'uso del proprio prodotto e, conseguentemente, la possibilità di riceverne adeguata retribuzione. Abbiamo dato mandato di procedere ad una revisione totale della legge per adeguare le norme alle procedure attuali; tuttavia i lavori non sono sufficientemente progrediti per dire, già ora, quale sarà il cardine concettuale di tale revisione.

### 432 Sport

Compito di gran momento è certo, oggi-giorno, quello di conservare la salute e la vigoria fisica: vi provvediamo in base alla legge del 17 marzo 1972 concernente la ginnastica e lo sport, derivata dall'articolo 27 quinquies della Costituzione.

Occorre rinsaldare l'organizzazione «Gioventù e sport», introdurre, giusta la precitata legge, l'insegnamento ginnico e sportivo nelle scuole professionali, nonché elaborare una concezione generale per la formazione dei relativi docenti.



*Alla Confederazione spetta pure di promuovere le attività culturali, nonché l'opera creativa dell'artista. La foto mostra una parte dei lavori presentati per l'ottenimento di una borsa della Commissione federale delle arti applicate.*

## 5 Altre tematiche

Come l'abbiamo segnalato nell'introduzione (n.2), il catalogo dei compiti contempla solo quelli ritenuti importanti e prioritari. Numerosi altri progetti, invece, stante la magra erariale e il sovraccarico delle istituzioni (gravosi lavori preparatori per l'Amministrazione e l'Esecutivo; procedure preparamentare e parlamentare; stanchezza del corpo elettorale; saturazione degli organi cantonali d'esecuzione), non potranno verosimilmente *esser portati innanzi alle Camere*; essi continueranno comunque a venir studiati e perfezionati. Ne diamo, qui sotto, un elenco non esauriente:

### Settori

#### 13 *Politica di sicurezza*

- Esame dei principi della politica d'armamento
- Ricerche in tema di sicurezza

#### 21 *Stato di diritto*

- Disposti completivi sulla tutela (CC)
- Codificazione del diritto internazionale privato
- Modificazione del CP (disposizioni speciali)
- Diritto medico (trapianti, eutanasia)
- Revisione dell'organizzazione giudiziaria
- Legge sulla riservatezza dei dati
- Riforma del diritto di voto

#### 32 *Diritto economico*

- Articolo costituzionale di protezione del consumatore
- Legislazione sui consorzi
- Revisione della legge sui cartelli
- Legge per la protezione dei marchi
- Revisione della legge sull'esecuzione e il fallimento

#### 34 *Sicurezza sociale*

- Legge sulle tossicomanie
- Legge per l'igiene delle carni

#### 35 *Popolazione e lavoro*

- Modificazione della legge per l'obbligatorietà del contratto collettivo di lavoro

#### 36 *Ambiente, territorio, insediamenti*

- Revisione della legge sulla caccia e la protezione degli uccelli
- Tutela del paesaggio, della natura, delle località caratteristiche

#### 37 *Rami economici*

- Partecipazione federale alla ferrovia suburbana zurighese
- Raccordo dell'aeroporto di Cointrin alla rete delle FFS
- Modificazione della legge sulla navigazione aerea
- Navigabilità delle vie d'acqua

#### 41 *Insegnamento*

- Legge sulle statistiche

#### 42 *Massmedia e informazione*

- Concezione generale dei media.



## PUNTI NODALI

## 1 Principi per la loro enucleazione

Dobbiamo, in questo rapporto, proporvi un *ordine di priorità*, ma già nella parte introduttiva abbiamo rilevato che l'inserimento dei singoli temi in un catalogo strutturato indica di per sé un grado d'urgenza; non vogliamo dire, beninteso, che quanto non fu recepito in tal catalogo sia, per ciò stesso, irrilevante, vogliamo dire solo che, dal profilo dell'oggettiva attuabilità, nel corso della legislatura, i problemi non catalogati rientrano nel più basso grado (*terzo grado*) di priorità. In quest'ultima parte del rapporto, intendiamo sceverare, nel vasto insieme dei temi catalogati, quelli cui l'Esecutivo attribuisce il più alto grado di priorità (*primo grado*) da quelli, cui il fatto stesso d'essere inclusi nel catalogo conferisce il *secondo grado* di priorità. In questa parte dunque vogliamo chiaramente enucleare quei problemi veramente nodali, che costituiranno

l'asse attorno al quale ruoteranno i lavori della legislatura e che, nell'arco dei quattro prossimi anni, dovranno assolutamente venir risolti.

Ancorché tali tematiche nodali non siano state enucleate coi metodi scientifici dei modelli decisionali, la loro scelta non difetta tuttavia di basi fattuali e concettuali. Siamo partiti *dal principio* che al centro della legislatura andassero posti solo quei temi i quali sono urgenti, importanti e realizzabili o, comunque, durante la legislatura, essenzialmente avvicinabili ad una loro attuazione: i criteri dell'*urgenza*, dell'*importanza* e della *concretabilità* sono quindi stati connessi con la *valutazione politica, economica e sociale* in modo da costituire una valida base per l'attribuzione delle priorità.

Il conciso elenco dei punti nodali della legislatura 1975-79, recato qui appresso, è

il frutto di un tal metodo di giudizio e di scelta. Articoliamo l'elenco in otto sottotitoli, ciascuno dei quali richiama sinteticamente una tematica già spiegata, più diffusamente, nella seconda parte del rapporto.



Il presidente della Confederazione Rudolf Gnägi spiega le direttive della politica di governo per il 1975-1979 al Consiglio degli Stati. A sinistra sul fondo si riconosce il cancelliere della Confederazione Karl Huber, più in alto il presidente del Consiglio degli Stati Willi Wenk, davanti a quest'ultimo gli scrutatori, consiglieri agli Stati Robert Reimann e Fritz Honegger, più a destra il presidente della Confederazione Rudolf Gnägi e dietro quest'ultimo il vicecancelliere Jean-Marc Sauvant, segretario del Consiglio degli Stati.

## 2 Elenco dei punti nodali<sup>11</sup>

### 21 Questioni dello Stato di diritto

Nello sviluppare lo Stato sociale occorrerà provvedere segnatamente a quei settori in cui l'evoluzione oggettiva ha superato le norme giuridiche rendendole obsolete. Pensiamo, innanzitutto, alla *revisione del diritto matrimoniale*, da reimpostare meglio sulla norma basilare della parità dei coniugi; inoltre alla *protezione della personalità*, da rafforzare rivedendo le pertinenti disposizioni del CC e del CO. La *ripartizione dei compiti tra Stato centrale e Cantoni* si pone infine come una questione politica fondamentale della nostra democrazia federalistica.

### 22 Politica estera e politica di sicurezza

Oltre agli sforzi, giusta il *concetto direttivo*, per portare l'esercito in rispondenza con le necessità del momento, appaiono imprescindibili delle azioni politiche per rinsaldare la pace generale nella libertà. Speciale attenzione merita la ricerca d'un nuovo assetto delle *relazioni economiche mondiali*, attuate nel quadro del noto «Dialogo Nord-Sud». La politica estera e la politica dello sviluppo possono contribuire, su un piano generale, a migliorare la *comprensione politica tra Paesi depressi e Paesi industrializzati*. Infine occorre approntare una nuova base giuridica per un *approvvigionamento del Paese* all'altezza dei tempi.

### 23 Sviluppo economico

Il ritmo di sviluppo resterà comunque più lento. Tanto più importa, dunque, prevenire oscillazioni congiunturali e moti inflattori ed assicurare, per contro, uno sviluppo ordinatamente continuativo. Sui tempi brevi, occorre provvedere ad incrementare le *occasioni di lavoro* e ad assicurare i *posti di lavoro*; a medio termine, occorre apprestare, mediante un *articolo costituzionale*, la premessa per un'efficace *politica anticiclica*.

### 24 Finanze pubbliche

Siamo ormai in squilibrio. Il risanamento finanziario postula, oltre ad una oculata politica della spesa pubblica, anche un *nuovo regime fiscale*, sul cui proscenio stanno l'introduzione di un'imposta sul valore aggiunto e la revisione dell'imposta di difesa nazionale; rientrano in questo insieme anche l'armonizzazione fiscale e la reimpostazione della perequazione finanziaria.

### 25 Sicurezza sociale

Proprio in recessione economica, il tema deve rimanere in cima ai nostri pensieri. Al centro dei lavori legislativi verrà l'integrazione dell'AVS con la *previdenza professionale obbligatoria* e il suo perfezionamento con la *nona revisione*; aggiungasi la ristrutturazione dell'*assicurazione malattie* e l'ampliamento dell'*assicurazione infortuni*.

### 26 Popolazione e lavoro

L'assicurazione del posto di lavoro è già stata indicata come prioritaria. Siccome però non sta in nostro esclusivo potere conseguire il pieno impiego, occorrerà, riordinando l'*assicurazione disoccupazione*, provvedere ad attenuare le più dure conseguenze sociali.

Agli allogeni vissuti da lungo tempo qui da noi dovrà essere agevolata l'assimilazione tramite la riorganizzazione del *diritto degli stranieri*; entrano in questo quadro la revisione della legge sulla dimora e il domicilio degli stranieri, quella sulle naturalizzazioni e quella del diritto d'asilo.

### 27 Istruzione

Va considerata globalmente; all'uopo occorre, come necessaria premessa, la revisione dei relativi *articoli costituzionali*. Componente importante del sistema è la *formazione professionale*, essa va potenziata e migliorata mediante una revisione della legge. Una nuova legge per il promovimento delle *università cantonali* deve apprestare più salda base agli interventi di sostegno; contemporaneamente la *legge sulle ricerche* mirerà ad impostare, nel suo settore, una funzionale struttura organizzativa.

### 28 Pianificazione territoriale, insediamenti, infrastruttura, ambiente

Le poche risorse naturali del Paese vanno impiegate con attenta cura. Grazie agli strumenti apprestati dalla *legge per la pianificazione territoriale*, il nostro quadro spaziale potrà essere ordinato secondo una concezione direttiva. Nel *quinto rapporto sull'agricoltura* esporremo i nostri concetti, specie rispetto al reddito rurale e all'orientamento della produzione agricola. Per il *traffico* e l'*energia* occorre approntare un'infrastruttura adeguata, rispondente alla *concezione globale* in elaborazione. Nell'usare, in qualsiasi modo, lo spazio, il suolo, l'aria, l'acqua e le altre risorse naturali si dovrà tener conto delle incidenze ecologiche; all'uopo si perfezioneranno le basi giuridiche mediante una *legge di protezione dell'ambiente*.

11

Il loro ordine non comporta alcuna gerarchia.

## Iniziative popolari pendenti il 1° febbraio 1976

PG = proposta generale / PE = progetto elaborato

	Forma	Depositata il	Pubblicazione sulla riuscita della domanda	Rapporto del Consiglio federale
1. Libertà di stampa (modificazione dell'art. 55 Cost.)	PE	31.5.1935		30.10.1951 (FF 1951 III 1140)
2. Diritto di partecipazione dei lavoratori (art. 34ter cap. 1 lett. b <sup>bis</sup> Cost., nuovo)	PE	25.8.1971	FF 1971 II 504	22.8.1973 (FF 1973 II 201)
3. Impunibilità dell'aborto (art. 65bis Cost., nuovo)	PE	1.12.1971	FF 1971 II 1535	30.9.1974 (FF 1974 II 611)
4. Istituzione di un servizio civile (modificazione dell'art. 18 Cost.)	PG	12.1.1972	FF 1972 I 217	10.1.1973 (FF 1973 I 81)
5. Assicurazione di responsabilità civile per i veicoli a motore e i velocipedi (art. 37bis cpv. 3 Cost., nuovo)	PE	11.4.1972	FF 1972 I 926	9.12.1974 (FF 1975 I 693)
6. Riordinamento del referendum in materia di trattati internazionali (art. 89 cpv. 3 e 4 Cost.)	PE	20.3.1973	FF 1973 I 833	23.10.1974 (FF 1974 II 1113)
7. Protezione dei locatari (art. 31sexies Cost., nuovo)	PE	30.6.1973	FF 1973 II 17	Entro il 29.6.1976
8. Settimana lavorativa di 40 ore (art. 34octies Cost., nuovo)	PE	20.11.1973	FF 1974 I 1171	26.11.1975 (FF 1975 II 2207)
9. Passeggiate, strade e sentieri	PE	21.2.1974	FF 1974 I 789	Entro il 20.2.1977
10. Inforestierimento (IV) (art. 69quater Cost., nuovo)	PE	12.3.1974	FF 1974 I 1165	Entro il 12.3.1976
11. Limitazione delle naturalizzazioni (art. 44 cpv. 2bis Cost., nuovo)	PE	15.3.1974	FF 1974 I 1168	Entro il 15.3.1976
12. Riforma fiscale	PG	19.3.1974	FF 1974 I 1185	9.12.1974 (FF 1975 I 261)
13. Lotta contro il rincaro (art. 13 disp. trans.)	PE	21.3.1974	FF 1974 I 1315	Entro il 21.3.1976
14. Imposta sulla ricchezza (art. 41quater Cost., nuovo)	PE	27.6.1974	FF 1974 II 246	Entro il 27.6.1976
15. Democrazia nella costruzione delle strade nazionali (art. 36bis cpv. 1bis Cost., nuovo)	PE	22.7.1974	FF 1974 II 531	Entro il 22.7.1976
16. Inquinamento atmosferico cagionato da veicoli a motore (art. 24septies Cost., nuovo)	PE	26.9.1974	FF 1974 II 945	Entro il 26.9.1976
17. Diminuzione dell'età conferente il diritto alle prestazioni AVS (art. 34quater Cost.)	PE	10.4.1975	FF 1975 I 1722	Entro il 9.4.1977
18. Contro il rincaro e l'inflazione (art. 31quinquies Cost.)	PE	29.5.1975	FF 1975 II 289	Entro il 28.5.1977
19. Per dodici domeniche annuali senza veicoli e aerei a motore (art. 37quater Cost.)	PE	30.5.1975	FF 1975 II 413	Entro il 29.5.1977
20. Contro i rumori stradali (art. 37bis Cost.)	PE	10.11.1975	FF 1975 II 2048	Entro il 9.11.1977