

Problemi durante la preparazione e l'organizzazione dell'Esposizione nazionale 2001 (Expo.01)

Analisi nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 27 marzo 2001

Riassunto

Il seguente rapporto illustra i principali problemi, visti nell'ottica della Confederazione, con i quali ha dovuto confrontarsi la prevista esposizione nazionale «Expo.01». La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati valuta inoltre il ruolo della Confederazione e delle sue autorità nella preparazione e nell'organizzazione di Expo.01.

Dopo che nella seconda metà del 1999 la crisi finanziaria e di fiducia nei confronti di Expo.01 hanno spinto la Confederazione a intervenire direttamente nei procedimenti operativi dell'Associazione EXPO 2001 e a stanziare ulteriori contributi finanziari per rendere ancora possibile la realizzazione dell'esposizione nazionale nel 2001, si impone l'analisi dei problemi di Expo.01 nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. La responsabilità degli organi dell'Associazione e della classe politica nel fallimento di Expo.01 è stata inequivocabilmente messa in causa dall'opinione pubblica.

Gli accertamenti svolti dalla Commissione della gestione mostrano come una gran quantità di singoli problemi, situazioni negative e scelte errate in differenti settori e a vari livelli hanno portato al fallimento di Expo.01. La fiducia negli organi direttivi e la convinzione che le difficoltà potessero essere superate hanno fatto sì che si credesse troppo a lungo alla fattibilità dell'esposizione nazionale nel 2001. In seno alla direzione dell'Expo.01 non si è mai parlato di crisi, sebbene i problemi di finanziamento fossero noti sin dall'inizio. Solo a metà del 1999 ci si è resi conto che il finanziamento dei progetti non poteva essere garantito con lo sponsoring.

Per la Commissione della gestione è evidente che l'impresa «esposizione nazionale» nella sua complessità è stata sottovalutata a tutti i livelli. Secondo la Commissione, il principale difetto consisteva nella scarsa professionalità della gestione strategica e operativa dell'Associazione e della Confederazione per i progetti federali. È mancata probabilmente l'esperienza nel dirigere simili grandi progetti. Per la sua struttura e la sua composizione e a causa di problemi interni all'Associazione l'organo supremo dell'Associazione, vale a dire il Comitato strategico, non era idoneo a esercitare la responsabilità destinatagli. In particolare, una ripartizione delle competenze non chiara tra il Comitato strategico e la Direzione generale e la politica d'informazione scarsa di quest'ultima nei confronti del Comitato hanno portato a una carenza di direzione e di controllo. Poiché l'intera pianificazione era costantemente stravolta, i lavori preliminari presentavano una spiccata volubilità. Mancava inoltre la consapevolezza degli organizzatori quanto ai costi.

Vanno però considerate anche le difficili condizioni quadro imposte dagli ambienti politici. Sin dall'inizio l'Expo.01 ha subito grandi pressioni quanto ai tempi e alla realizzazione. Il Consiglio federale non si è occupato a sufficienza delle basi dell'esposizione nazionale. Ha assunto la valutazione della fattibilità in maniera acritica e precipitosa. Anche se nel 1996, al momento della deliberazione sul contributo federale, le Camere avevano richiamato l'attenzione su diversi importanti problemi e varie questioni insolute, per ragioni politiche il contributo era però stato approvato, senza che i punti in sospeso venissero effettivamente chiariti. Non chiare rima-

sero in particolare responsabilità, struttura dell'organizzazione, contenuti e finanziamento dell'Expo.01. Occorreva dare un impulso rapido ed entusiasta. Venne accettato il fatto che vi fossero delle questioni insolute. La struttura dell'organizzazione non consentiva di risolvere il compito assegnato. Occorre anche segnalare che il concetto finanziario ed espositivo poneva esigenze assai elevate agli organizzatori.

Per la Confederazione comportava ripercussioni negative soprattutto il fatto di non avere definito sin dall'inizio in modo realistico e chiaro il proprio ruolo e la propria responsabilità riguardo all'Expo.01. Nel corso dei lavori preliminari, questo aspetto fece continuamente sorgere la questione dell'impegno ammesso o necessario della Confederazione e fece anche sì che i suoi rappresentanti nel Comitato strategico occupassero una posizione debole e disponessero di condizioni quadro sfavorevoli per esercitare la propria responsabilità. Alla crisi dell'Expo.01 ha per finire contribuito il fatto che la Confederazione ha dovuto assumere una responsabilità politica de facto che inizialmente non le era destinata e che non corrispondeva a quella giuridica. Solamente una crisi, in effetti, l'ha legittimata a fare valere la propria influenza e ad assumere la responsabilità politica per lo svolgimento dell'esposizione nazionale, da essa decisa. Indipendentemente dal ruolo e dalla responsabilità, la Confederazione e il Parlamento avrebbero tuttavia dovuto dimostrare maggiore interesse per la preparazione dell'esposizione. La «cortese indifferenza» non era certo adeguata al progetto di un'esposizione nazionale. Il Consiglio federale non lo ha classificato fra le sue priorità, non ha praticamente accompagnato i lavori preliminari e ha misconosciuto la responsabilità politica della Confederazione riguardo a suddetta esposizione.

Le conclusioni della Commissione della gestione sono orientate nel senso di consentire un processo di apprendimento e di adottare le misure opportune nell'ottica odierna in vista dell'organizzazione di futuri grandi progetti. Per prima cosa occorre rielaborare tutti i problemi nella preparazione e nell'organizzazione dell'Expo.01, fissandoli e assicurandoli in forma adeguata. Le esperienze fatte con la preparazione dell'Expo.02 devono essere integrate in questa analisi progettuale. La Commissione ritiene che il Consiglio federale debba anche esaminare se occorra costituire una base giuridica per il sostegno a grandi manifestazioni da parte della Confederazione. La Commissione chiede poi che il Consiglio federale provveda a condizioni quadro professionali nel caso in cui la Confederazione si impegni per grandi progetti. Il Consiglio federale deve infine adottare le misure opportune affinché i grandi progetti sostenuti da quest'ultima siano accompagnati più da vicino e venga garantito un controlling politico, chiesto in particolare perché gli organizzatori dell'Expo.01 hanno avuto parecchie difficoltà ad accettare l'accompagnamento e la critica da parte di chi svolge funzioni di spicco in seno all'opinione pubblica.

Per finire, la Commissione della gestione vorrebbe ancora segnalare che con il nuovo orientamento dell'Expo.01 sotto forma dell'Expo.02 sono stati apportati adeguamenti e miglioramenti sostanziali nell'organizzazione, nella direzione e nel controllo.

Rapporto

1 Contesto dell'esame della Commissione della gestione

1.1 Motivazione e procedura

Il 30 giugno 2000, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati decideva di fare un'inchiesta sui problemi che hanno caratterizzato la preparazione e l'organizzazione dell'Expo.01 fino al momento in cui il progetto è stato ripreso sotto il nome di Expo.02. Alla base di questa decisione vi era una lettera della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) del Consiglio degli Stati, datata 25 aprile 2000, inviata dopo che è stata deliberata la concessione di una garanzia per un eventuale deficit a favore dell'esposizione nazionale. In tale lettera, la CSEC domandava, in particolare, che fossero chiarite le responsabilità politiche, dopo che era stata presentata al Parlamento una terza domanda di contributo finanziario a favore dell'esposizione nazionale e che, nel 1999, il Consiglio degli Stati aveva richiesto che fossero precisati gli errori commessi in passato. Nella sua risposta del 24 luglio 2000, la Commissione della gestione fa notare che l'alta vigilanza del Parlamento sull'esposizione nazionale è una questione delicata sia sul piano politico che su quello giuridico e che la Confederazione, de facto, ha la responsabilità politica del progetto. Ritene anche che, indubbiamente, sono stati commessi molti errori, del resto ampiamente documentati nel rapporto del 23 settembre 1999 della società Hayek Engineering. Tuttavia, benché i fatti siano risaputi, la Commissione della gestione ha fatto sapere che condivide il parere della CSEC, secondo il quale i problemi e, in particolare, la questione delle responsabilità politiche nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare necessiterebbero di un esame approfondito.

A prescindere dalla suddetta domanda formulata dalla CSEC, la richiesta di determinare gli errori commessi è venuta soprattutto dal Consiglio degli Stati, che ha però manifestato aspettative assai diverse. Taluni chiedono l'esame delle responsabilità politiche, ossia della Confederazione e dei suoi rappresentanti nell'organizzazione dell'Expo.01¹, altri auspiccherebbero un'analisi delle responsabilità in seno all'Associazione². A questi ultimi si è obiettato che il Parlamento non era abilitato a chiarire le responsabilità in seno all'Associazione³. Certi hanno espresso dubbi in merito all'utilità di quest'iniziativa, poiché «gli errori commessi sono evidenti, dunque riconosciuti da tempo, e sono stati corretti nella misura del possibile»⁴. Altri non si aspettano nuovi dati, poiché considerano che gli errori e i motivi degli errori siano già stati ampiamente discussi nelle assemblee più svariate⁵. Si è posta anche la questione dell'utilità di un «nuovo inventario» dei numerosi errori commessi, piccoli e grandi⁶.

1 Boll. Uff. 1999 S 1145; Boll. Uff. 2000 S 245 (voto Gentil).

2 Boll. Uff. 1999 S 937

3 Boll. Uff. 2000 S 247

4 Boll. Uff. 1999 N 2399

5 Boll. Uff. 2000 N 704

6 Boll. Uff. 1999 N 2402

L'esame è stato effettuato dalla sottocommissione DFF/DFE⁷ della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. La sottocommissione ha esaminato numerosi documenti e ha allestito un rapporto intermedio interno basandosi sulle sue constatazioni. I documenti consultati sono i seguenti: la documentazione concernente i decreti sui crediti a favore dell'esposizione nazionale del 1996, 1999 e 2000 (inclusi i verbali delle commissioni), gli interventi parlamentari e le relative risposte, i rapporti di gestione del Consiglio federale, la documentazione della Delegazione delle finanze, gli incarti preparatori delle Commissioni della gestione, vari articoli di stampa, perizie e l'importante raccolta di documenti del Gruppo di lavoro interdepartimentale (IDA-EXPO.01) che ha seguito l'Expo.01 dalla crisi nell'agosto 1999 fino alla ripresa del progetto sotto il nome di Expo.02. Inoltre, la sottocommissione ha domandato al capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e al Controllo federale delle finanze (CDF) di redigere dei rapporti, che definiscano il ruolo svolto dagli organi della Confederazione nell'ambito della preparazione dell'Expo.01 e la valutazione dei problemi da parte degli organi competenti della Confederazione. Basandosi su tutte queste informazioni, la sottocommissione ha proceduto a delle audizioni (cfr. allegato, elenco delle persone sentite) e, nel febbraio del 2001, ha raccolto le sue constatazioni in un rapporto, in merito al quale ha discusso con il consigliere federale Couchepin il 7 marzo 2001. La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha adottato all'unanimità il presente rapporto finale il 27 marzo 2001 e ne ha autorizzato la pubblicazione.

1.2 Ambito e oggetto dell'esame

Oggetto del presente esame sono, principalmente, le competenze dell'alta vigilanza parlamentare riguardo all'Expo.01. Tali competenze derivano dall'organizzazione dell'esposizione nazionale. Nel corso del primo semestre del 1998, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha già trattato la questione del ruolo da essa svolto e delle sue competenze in relazione all'Expo.01. Il 9 luglio 1998, ha consegnato le sue conclusioni in un documento di lavoro preparato dal Segretario delle Commissioni della gestione. Eccone i punti essenziali.

Dal profilo giuridico, la struttura dell'organizzazione dell'Expo.01 poggia, dal profilo giuridico, su un'associazione giusta l'articolo 60 e seguenti del Codice civile svizzero (CC; RS 210). Il Consiglio federale e il Parlamento hanno delegato l'organizzazione e l'esecuzione dell'Expo.01 all'Associazione EXPO 2001. In base agli statuti del 28 novembre 1996, sono responsabili giuridicamente gli organi dell'Associazione, in particolare il Comitato strategico, che è l'organo superiore dell'Associazione (art. 64 cpv. 1 CC). La Confederazione è membro dell'Associazione e vi partecipa finanziariamente. Essa è rappresentata in misura minoritaria da tre membri in seno all'Assemblea generale (ossia il Comitato strategico), che le permettono di far valere la propria autorità. Mentre la situazione relativa alla responsabilità giuridica è chiara, la questione della responsabilità politica della Confederazione necessita di un esame più approfondito. Non c'è dubbio che l'Expo.01 sia stata avviata soprattutto dalla Confederazione. Da un lato, il Consiglio federale ha una responsabilità politica determinante per quanto riguarda la decisione dell'esecuzione di un'esposizione na-

⁷ Questa sottocommissione è costituita dei seguenti deputati al Consiglio degli Stati: Peter Briner (presidente), Françoise Saudan, Michel Béguelin, Hans Hess e This Jenny.

zionale nel 2001, la variante del progetto dei tre laghi, l'esame di fattibilità del progetto e la concezione dell'organizzazione. Dall'altro, il Parlamento ha partecipato a tale responsabilità politica con i suoi dibattiti e prendendo parte ai processi decisionali. D'altronde la Confederazione, benché all'inizio abbia partecipato finanziariamente solo in ragione del 20 per cento delle spese previste, è stata da subito l'investitore principale dell'Expo.01. Dunque, per la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati era chiaro, già nel 1998, che l'Expo.01 dovesse essere considerata sul piano politico come un progetto federale, sebbene la sua organizzazione rientri nella competenza del diritto pubblico. L'impegno e i pareri espressi dal Consiglio federale e dal Parlamento in occasione della crisi dell'Expo.01, sopraggiunta nel corso della seconda metà del 1999, hanno confermato esplicitamente questa interpretazione.

La separazione e lo squilibrio fra margine di azione giuridico e responsabilità politica hanno avuto l'effetto di limitare subito l'alta vigilanza esercitata dalle commissioni della gestione sulla gestione del progetto dell'Expo.01. Gli atti e gli organi dell'Associazione non possono costituire l'oggetto diretto della vigilanza della Commissione della gestione, poiché quest'ultima era abilitata unicamente a esaminare l'ambito di azione degli organi federali (in particolare dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico). Del resto, la Commissione della gestione può far valere il suo diritto all'informazione unicamente in questo ambito.

La presente inchiesta sui problemi riscontrati nella preparazione e nell'organizzazione dell'Expo.01 può dunque avere luogo solo nell'ambito menzionato e tenuto conto delle competenze della Commissione della gestione. La gestione degli organi dell'Associazione non può dunque essere controllata direttamente e le responsabilità in seno all'Associazione non possono essere definite in seguito nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare.

A queste condizioni, tale esame consiste essenzialmente nel chiarire la questione della responsabilità politica della Confederazione, ossia il ruolo svolto dagli organi federali in relazione con la preparazione e l'organizzazione dell'Expo.01. Esso si concentra sul ruolo e la responsabilità politica del Consiglio federale e dei rappresentanti della Confederazione nel Comitato strategico, sulla gestione dei progetti della Confederazione e sulla vigilanza finanziaria esercitata dal Controllo federale delle finanze. Si potrà tenere conto solo in misura limitata del desiderio espresso dalle diverse cerchie che desiderano trovare una soluzione ai problemi ormai noti. Innanzitutto, poiché l'ambito giuridico già menzionato non lo consente, in secondo luogo poiché sono stati commessi innumerevoli errori, piccoli e grandi, a tutti i livelli, di entità diversa e che necessitano di valutazioni diverse. *Inoltre, nell'ambito di questo rapporto è praticamente illusorio voler chiarire una volta per tutte le responsabilità delle parti implicate, dato che tutte le cerchie – politiche, culturali ed economiche – hanno la loro parte di responsabilità nel progetto dell'esposizione nazionale.* Quest'inchiesta si limita dunque a precisare quali sono stati, dal punto di vista della Confederazione, i problemi principali che hanno caratterizzato la preparazione e l'organizzazione dell'Expo.01. Tutt'al più, la Commissione della gestione può esprimere una valutazione globale. In altre parole, questo esame non potrebbe sostituire un'analisi più approfondita del progetto dell'esposizione nella sua globalità e della sua gestione da parte dei responsabili, una volta terminato.

Occorre anche notare che la Commissione ha limitato intenzionalmente l'esame al periodo dell'Expo.01 (ossia sino alla ripresa del progetto sotto il nome di Expo.02

mediante decreto parlamentare del 16 dicembre 1999). Questa scelta corrisponde alla preoccupazione di determinare gli errori commessi in passato senza tuttavia pregiudicare il proseguimento dei lavori preparatori dell'Expo.02 e senza rimettere in questione il progetto di esposizione nazionale nel 2002, come hanno auspicato il Parlamento e il Consiglio federale.

2 Svolgimento degli avvenimenti

2.1 Avvenimenti principali in relazione all'Expo.01

Il 13 giugno 1994, il Consiglio federale decide che nel 2001⁸ avrà luogo una nuova esposizione nazionale. Il 30 gennaio 1995, fra i tre progetti che gli sono presentati, sceglie quello dei tre laghi (progetto dei Cantoni di Berna, Vaud, Neuchâtel, Friburgo e Giura e delle città di Morat, Bienne, Neuchâtel e Yverdon-les-Bains). Il 18 marzo 1996, dopo aver esaminato lo studio di fattibilità, il Consiglio federale affida l'intera responsabilità dell'organizzazione e dell'esecuzione dell'Expo.01 all'Associazione «Esposizione nazionale» (che in seguito prenderà il nome di Associazione «EXPO.01»). Il 22 maggio 1996, sottopone al Parlamento un messaggio concernente un contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001⁹ di 130 milioni di franchi (di cui 90 milioni per i costi di infrastruttura di base e i programmi di esposizione, 20 milioni per i progetti della Confederazione e 20 milioni quale garanzia per un eventuale deficit). Il Parlamento disciplina lo stanziamento di tale credito di impegno mediante il decreto federale del 10 dicembre 1996.

Le dimissioni della Direzione generale dell'esposizione presentate alla fine del 1998 (direttrice artistica e direttore tecnico) hanno messo in luce i problemi di comunicazione, di gestione e di organizzazione in seno all'Associazione, una situazione critica sul fronte delle finanze e problemi relativi alle scadenze. La vicepresidente del Comitato strategico esige pubblicamente un controlling esterno e un migliore scambio di informazioni in seno all'Associazione. Anche il Consiglio federale reagisce a questa crisi ormai resa pubblica. Nel gennaio del 1999, il Capo del DFE incontra il Comitato direttivo dell'Expo con lo scopo di informarsi sulle difficoltà che hanno caratterizzato la preparazione del progetto. Sempre nel gennaio del 1999, il Consiglio federale istituisce una delegazione di tre membri [i capi del DFE, del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)], incaricata di fornire al Consiglio federale l'opportunità di forgiarsi un'opinione e di garantire il coordinamento delle operazioni. Tale delegazione incontra la direzione dell'Expo la prima volta il 22 aprile 1999. Questa prima tappa (ossia il momento in cui tutti i processi gestionali sono coordinati e controllati) segna il passaggio dalla fase di concezione alla fase di esecuzione dell'esposizione nazionale. Dopodiché, il Comitato strategico dà il via all'inizio dei lavori di costruzione. Il primo colpo di piccone per la costruzione dell'Expo.01 risale al 26 giugno 1999. Numerosi sono gli indizi che fanno presagire un'esecuzione senza difficoltà dell'Expo.01. Nel giugno del 1999, l'Associazione, il Consiglio federale, il Parla-

⁸ Sulla scia delle esposizioni nazionali del 1883 a Zurigo, del 1896 a Ginevra, del 1914 a Berna, del 1939 a Zurigo e del 1964 a Losanna.

⁹ FF **1996** III 317

mento e l'opinione pubblica credono ancora alla realizzazione dell'esposizione nazionale nel 2001. In occasione della sessione estiva del 1999, il gruppo parlamentare «Expo.01», che è regolarmente informato sull'avanzamento del progetto, riceve ancora segnali indubbiamente ottimistici.

Nel luglio del 1999, diversi direttori domandano le dimissioni della direttrice generale dell'Associazione, che il Comitato strategico dimette effettivamente dalle sue funzioni il 6 agosto 1999. Una crisi profonda, di fiducia e nel contempo finanziaria, diventa dunque pubblica. La concessione di prestiti bancari è rimessa in dubbio per mancanza di fiducia, lo sponsoring destinato alla copertura dei costi di costruzione si rivela meno favorevole del previsto. Oltre a questo grave rischio finanziario, si scoprono anche gravi problemi nell'organizzazione e nella gestione del progetto. L'esecuzione dell'Expo.01 nei termini previsti sembra compromessa. La questione della responsabilità degli organi dell'Expo (Direzione generale e Comitato strategico) e delle cerchie politiche (Consiglio federale e Parlamento) nell'insuccesso dell'Expo.01 è sollevata pubblicamente. Il 16 agosto 1999 si tiene una riunione al vertice. Il Consiglio federale e alcuni rappresentanti dell'economia incontrano la direzione dell'Expo.01. I punti salienti di tale riunione erano l'istituzione di un organo direttivo forte per l'Expo.01, che costituisce una condizione importante per la sua riuscita, la nomina di una persona energica a capo del progetto e un maggiore impegno da parte del Consiglio federale. In occasione di tale riunione, diversi rappresentanti si sono lamentati del modo in cui, in passato, la Direzione generale dell'esposizione comunicava con le cerchie economiche.

Su mandato del presidente del Comitato strategico, il 23 settembre 1999 la società Hayek Engineering SA allestisce un bilancio dell'Expo.01. Per quanto attiene all'Amministrazione federale, i lavori di Hayek Engineering SA sono seguiti da un gruppo di lavoro interdipartimentale (IDA-EXPO.01), incaricato di proporre al Consiglio federale diverse varianti di azione concernenti l'esposizione nazionale e di elaborare un messaggio relativo a un credito aggiuntivo. Il gruppo di lavoro ha seguito i lavori svolti da Hayek Engineering e ha esaminato la struttura organizzativa dell'Associazione EXPO 2001 e dei progetti della Confederazione. Parallelamente all'esame Hayek, il Comitato strategico decide di riorganizzare internamente l'Associazione cedendo esplicitamente tutte le sue competenze a un Comitato direttivo di cinque membri appena costituito. Questa riorganizzazione è stata effettuata essenzialmente dal capo del DFE (d'intesa con le cerchie economiche e la direzione dell'Associazione).

2.2 Dall'Expo.01 all'Expo.02: transizione

A causa della crisi e delle relative analisi della situazione, l'organizzazione dell'Expo.01 è stata adattata in diversi punti. I cambiamenti più marcati ed evidenti concernono la direzione strategica e operativa del progetto e la direzione dei progetti della Confederazione. Il progetto di riforma prende avvio in seno al Comitato strategico prima ancora che siano depositati i risultati dello studio Hayek. La richiesta di un organo direttivo più efficace viene soprattutto dal settore privato e il Consiglio federale vi dà seguito. Finalmente, con la revisione degli statuti del 27 agosto 1999, quasi tutte le competenze del Comitato strategico (la direzione strategica, il controlling, la raccolta di fondi, le relazioni con i media e i contatti strategici con le cerchie

economiche, politiche e culturali) passano in mano al Comitato direttivo. In qualità di Assemblea generale, il Comitato strategico rimane competente della concezione dell'esposizione, delle previsioni di bilancio e dei conti.

Anche a livello della Direzione generale, si sono tratti insegnamenti dal passato e si sono intrapresi adeguamenti sul piano organizzativo. Al fine di migliorare il controlling, il coordinamento e la circolazione delle informazioni in seno all'Associazione, la posizione del segretariato generale è stata rafforzata. Le funzioni strategiche sono centralizzate presso la sede dell'Expo.01 a Neuchâtel. Su scala operativa, il cambiamento principale consiste nell'assunzione di quattro direttori a tempo pieno (tecnico, artistico, finanziario e dello sviluppo). L'istituzione di una nuova Direzione Sviluppo sgrava la Direzione Finanze, alla quale la Direzione generale aveva delegato in precedenza compiti sempre più numerosi e diversificati. Lo sponsoring è attribuito ufficialmente alla Direzione artistica (che di fatto assumeva già questo compito). Il marketing e la comunicazione rientrano nella competenza diretta della Direzione generale. Inoltre, il controlling è stato adattato.

Nei progetti della Confederazione, la ripartizione delle competenze fra Associazione e Confederazione, finora molto confusa, è stata chiarita. La gestione e il controllo dei progetti federali sono affidati alla Confederazione, con una relativa struttura organizzativa. La direzione superiore e la vigilanza di tali progetti sono stati attribuiti al Gruppo Armamento del DDPS.

La Camere federali hanno sancito esplicitamente il mandato del Controllo federale delle finanze (CDF) nel decreto federale relativo a un credito aggiuntivo per l'esposizione nazionale. Secondo i rapporti trimestrali dell'Associazione, il CDF è incaricato di esaminare l'avanzamento dei progetti, gli appalti e la situazione finanziaria, lo stato della liquidità, l'applicazione delle raccomandazioni degli organi di vigilanza e il rispetto delle condizioni stabilite dalla Confederazione.

Per quanto riguarda le decisioni politiche, il 4 ottobre 1999 il Consiglio federale decide di rimandare di un anno l'Expo.01 e di stanziare, a determinate condizioni, un credito supplementare di 250 milioni di franchi. La sua decisione si basa sul rapporto della società Hayek Engineering, sui risultati dei lavori di IDA-EXPO.01 e sui numerosi incontri con le cerchie economiche e gli organi dell'Associazione. Il 16 dicembre 1999, l'Assemblea federale approva l'esecuzione dell'Expo.02 alle condizioni richieste dal Consiglio federale, il quale sblocca il credito aggiuntivo per l'Expo.02 il 26 gennaio 2000, sebbene le condizioni non siano ancora completamente adempiute. Parallelamente alla concessione del credito, il Consiglio federale aderisce anche alla richiesta dell'Associazione che auspica una garanzia per un eventuale deficit. Mediante il messaggio del 23 febbraio 2000, il Consiglio federale propone al Parlamento una garanzia per un eventuale deficit di 338 milioni di franchi. Il Parlamento la accetta e, sebbene non ne sia del tutto convinto e non abbia altra scelta, si pronuncia a favore della realizzazione dell'esposizione nazionale nel 2002.

Il Consiglio federale non ha definito, dal canto suo, i problemi che hanno costellato la preparazione e l'organizzazione dell'Expo.01. A più riprese è stata domandata una precisazione formale delle responsabilità durante le deliberazioni in Parlamento. Più volte, il fatto che non siano stati chiariti gli errori commessi in passato e che gli autori non siano stati confrontati con le proprie responsabilità ha provocato un certo stupore¹⁰. Finora il Consiglio federale ha risposto che non voleva, né poteva, identificare tutti i problemi, risalire ai loro responsabili e trarne le conseguenze nell'ambito di una procedura urgente¹¹. Il capo del DFE ha spiegato che la prima priorità del Comitato direttivo era di portare al successo l'Expo.02 e che la determinazione delle responsabilità costituiva solo una seconda priorità, nel caso in cui tale procedura fosse richiesta¹². Nei confronti del pubblico, il capo del DFE si è finora limitato a constatare che la documentazione non conteneva alcun elemento che giustificasse un'istruzione penale ma si è subito persuaso del fatto che la crisi è stata causata da numerosi errori commessi nella gestione del progetto¹³.

Il rapporto della società Hayek Engineering del 23 settembre 1999 ha costituito il punto di partenza del riorientamento politico e della nuova concezione dell'Expo.02. Nell'agosto del 1999, quando la crisi dell'Expo.01 era ormai palese, il bilancio presentato dalla società Hayek Engineering è servito da filo conduttore alla valutazione della situazione sia da parte della direzione dell'Expo sia da parte del Consiglio federale e del Parlamento. Il Comitato strategico¹⁴ e la Direzione generale¹⁵ concordano con la valutazione del rapporto della società Hayek Engineering su tutti i punti importanti. Il Consiglio federale ha basato il suo messaggio relativo a un credito aggiuntivo per l'esposizione nazionale essenzialmente su questa analisi della situazione. La precisazioni del rapporto Hayek hanno scatenato anche un ampio dibattito pubblico che verteva, da un lato, sugli errori commessi nell'elaborazione, la strategia, la gestione e la supervisione dell'Expo.01 e, dall'altro, sulla fattibilità del progetto per quanto riguarda le scadenze e il finanziamento. Sul piano federale, i problemi e i loro elementi di fondo sono stati discussi ripetutamente in lungo e in largo in seno agli organi più svariati (Consiglio federale, Parlamento, gruppo di lavoro interdipartimentale).

Vista l'importanza cruciale del rapporto Hayek nell'ottica della Confederazione, i problemi principali in esso esposti sono presentati qui di seguito. Questa enumerazione non è esauriente. Si rimanda il lettore interessato al rapporto della società Hayek Engineering del 23 settembre 1999.

¹⁰ In particolare Boll. Uff. **2000** S 248

¹¹ Boll. Uff. **1999** S 934

¹² Boll. Uff. **2000** S 253

¹³ Boll. Uff. **2000** S 252 e seg.

¹⁴ Presa di posizione del Comitato strategico del 28 settembre 1999 sul rapporto Hayek.

¹⁵ Informazione dei media da parte della Direzione generale del 6 ottobre 1999.

Alcune constatazioni importanti esposte nel rapporto della società Hayek Engineering del 23 settembre 1999

Fra gli errori rilevati nel progetto dell'Expo.01, uno spicca in modo particolare: il rapporto Hayek fa notare che l'inefficienza delle funzioni dirigenti, assunte da persone occupate a tempo parziale, è la causa della maggior parte dei problemi.

Qui di seguito sono elencate alcune constatazioni contenute nel rapporto Hayek Engineering, particolarmente importanti per l'analisi effettuata dalle Commissioni della gestione nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. Tali constatazioni possono essere raggruppate in tre settori:

Direzione e controllo

- Il decentramento delle funzioni importanti e l'occupazione a tempo parziale di tali funzioni. L'outsourcing, quasi al 100 per cento, di numerose attività e funzioni fondamentali, che comporta un enorme investimento di coordinamento, al limite del controllabile.
- Un numero particolarmente elevato di cambiamenti e sconvolgimenti a livello della direzione.
- L'assenza di una leadership chiara, esperta, incontrastata e atta a prendere decisioni (atteggiamento di intolleranza e di sufficienza di alcune persone che occupano funzioni importanti, problemi e debolezze non riconosciute, imprecisioni consentite, forte aumento del fabbisogno finanziario senza le debite reazioni della direzione, perdite di tempo a causa di incessanti lotte di potere, cambiamenti in seno alla direzione e nuove concezioni, atteggiamento poco critico nei confronti del proprio lavoro, mancanza di trasparenza con tendenza a minimizzare e persino a mascherare le difficoltà). Gli organi di gestione e di direzione non vedono i problemi per anni o ritengono che sia meglio non divulgarli (per esempio i gravi problemi relativi alle scadenze che non sono stati identificati e, di conseguenza, risolti).
- La collaborazione, in parte molto difficile, in seno alla Direzione generale dell'Expo.01.
- La mancanza di capacità di effettuare previsioni da parte dei responsabili degli organi di direzione e di controllo.
- La mancanza di una contabilità efficace.
- L'assenza di un controlling centrale (ATAG a Losanna per il preventivo globale, Suter & Suter a Losanna per il preventivo dei costi di costruzione, ATAG a Neuchâtel per la contabilità generale, KPMG a Zurigo per la pianificazione delle liquidità, PriceWaterhouseCoopers per la contabilità finanziaria e di esercizio), in altri termini di un dispositivo atto a controllare le spese e a garantire che il preventivo sia rispettato.
- La Commissione di controllo non è consultata quando sono conclusi contratti con terzi e per la maggior parte dei contratti non sono calcolati i costi.
- La mancanza di un dirigente esperto responsabile dell'esecuzione dell'Expo.01 fra maggio e ottobre del 2001.

Pianificazione e organizzazione

- Mancanza di una struttura organizzativa efficace dell'Expo.01.
- Indizi secondo i quali, al momento dell'esame effettuato dalla società Hayek Engineering, la pianificazione non è ancora terminata completamente e i concetti non sono ancora determinati definitivamente.
- Per quanto riguarda i progetti della Confederazione: organizzazione e cultura dei progetti insufficiente, gestione poco professionale, responsabilità non ripartite chiaramente fra l'Associazione e la Confederazione, sproporzione flagrante fra il carattere ambizioso dei progetti federali e la scarsità dei sussidi previsti (5 mio di fr. per progetto).
- Ritardo nella pianificazione delle installazioni delle «arteplages», segnatamente a causa dei continui cambiamenti effettuati dall'Expo.01 nelle condizioni, nell'ubicazione e negli spazi.
- Mancanza di pianificazione delle scadenze: un calendario dettagliato per la pianificazione della fase di preparazione avrebbe dovuto essere stabilito alla fine del 1997 o il più tardi nel corso del primo semestre del 1998, tuttavia manca ancora oggi.
- Per quanto concerne i costi e il concetto dell'esposizione, il messaggio del Consiglio federale è partito da dati errati e da condizioni irrealistiche. Riguardo alle scadenze, la pianificazione iniziale ha peccato di ottimismo.

Problemi di finanziamento e di ricerca di sponsor

- Aumento dei preventivi a causa di lotte di potere interne, della mancanza di gestione, dell'inefficienza della struttura organizzativa e di numerose e notevoli modifiche di progetti.
- Visione poco coerente in materia di budget da parte della direzione dell'Expo.01.
- Mancanza di dati relativi ai costi (offerte eccessive).
- Problema principale: finanziamento delle esposizioni dell'Expo.01 (ricerca di partner privati e di sponsor).
- Il marketing, che fino a questo momento è stato trascurato, è stato ristrutturato e potenziato da Hirzel (nell'inverno 1998/99).
- La responsabilità in materia di sponsoring e di ricerca di partner è delegata al direttore artistico (e non al dipartimento sponsoring come previsto nella struttura organizzativa).
- Diritti, privilegi e presenze eccessivamente limitati per i partner delle esposizioni, se paragonati con l'enorme investimento finanziario richiesto.

Secondo questo elenco, l'esame effettuato dalla società Hayek Engineering ha messo in luce soprattutto insufficienze interne. La responsabilità delle autorità federali è menzionata solo in casi isolati (per i progetti della Confederazione, per la pianificazione dell'esposizione nazionale da parte del Consiglio federale nel 1995/96 e, parzialmente, per la struttura organizzativa).

3.3

Problemi principali nell'ottica della Confederazione

Questa valutazione è basata su un'analisi particolareggiata dei documenti, sulle risposte scritte del CDF e del DFE e sulle dichiarazioni registrate durante le audizioni alle quali ha proceduto la Commissione della gestione. L'organizzazione di un'esposizione nazionale è complessa così come lo è la valutazione dei suoi punti deboli. Nell'ambito di questo esame, non è possibile procedere a un'esposizione esauriente dei problemi. Questo capitolo riassume unicamente il punto di vista dei principali organi federali implicati. Le loro valutazioni erano già disponibili, parzialmente, prima dell'esame della Commissione della gestione (p. es. i rapporti finali del Delegato del Consiglio federale) o sono state effettuate in risposta alle domande della Commissione della gestione. Le constatazioni della società Hayek Engineering sulle quali, come è già stato reso noto, le autorità federali sono pienamente d'accordo, non sono ripetute esplicitamente. In questa sede, è importante sottolineare che la responsabilità dell'insuccesso dell'Expo.01 non deve essere attribuita ai singoli avvenimenti, bensì alla combinazione di tutta una serie di circostanze negative che hanno comportato conseguenze sempre più gravi. La situazione venutasi a creare ha finito con lo sgretolare la fiducia riposta negli organi direttivi e la convinzione che sarebbero riusciti a gestire le difficoltà e ad adempiere il loro mandato. Il sommarsi di tutte queste circostanze negative ha finalmente aperto gli occhi agli organi direttivi e alle autorità politiche: evidentemente, l'Associazione EXPO 2001 non disponeva né dell'organizzazione né dei mezzi adeguati per adempiere la sua missione.

Sommariamente, i problemi principali che hanno gravato l'Expo.01 dal punto di vista della Confederazione possono essere classificati come segue:

3.3.1

Problemi nell'ideazione e nella pianificazione dell'Expo.01

I problemi dell'Expo.01 sono individuabili già nelle fasi di ideazione e pianificazione. Tutti i lavori preparatori sono stati caratterizzati da un'indiscutibile mancanza di costanza. La pianificazione mutava, infatti, continuamente. Secondo gli organizzatori e il Consiglio federale, il soggetto di base dell'esposizione, «Il tempo o la Svizzera in movimento», non ha permesso di pianificare in anticipo i contenuti, e quindi i progetti concreti. Questa situazione ha esercitato indubbiamente un'influenza negativa sulla ricerca di sponsor. Inoltre, anche l'organizzazione della Direzione generale e delle finanze subiva incessanti mutamenti. I preventivi approvati dal Comitato strategico hanno dovuto essere costantemente adattati. I disavanzi erano compensati mediante adeguamenti (troppo) ottimistici degli introiti. I parametri fondamentali (come il numero di esposizioni, la superficie dell'esposizione, l'affitto delle superfici, l'attribuzione dei temi) sono stati continuamente ridiscussi. Con l'Expo.01, le incertezze che accompagnano normalmente la pianificazione di un'esposizione nazionale sono state ulteriormente amplificate dalla volontà di realizzare un progetto geograficamente decentrato che comporta quattro siti. Tali circostanze hanno causato difficoltà istituzionali e politiche (presa di decisioni, applicazione del diritto, ritardi). Anche i cambiamenti intervenuti in seno alla Direzione generale hanno provocato, inoltre, incertezze e comportato ritardi.

Oltre all'ideazione e alla pianificazione in generale, occorre gettare uno sguardo anche alla fase della pianificazione politica. Le Camere federali, in primo luogo, hanno esaminato la pianificazione politica dell'Expo.01. In questo ambito, non manca di certo l'autocritica. Durante la preparazione dell'esposizione nazionale nel 1996, il Parlamento avrebbe infatti accettato un messaggio che comportava numerosi interrogativi¹⁶.

Osservando più attentamente il processo di pianificazione politica del 1996, la Commissione della gestione ha constatato che determinati punti erano poco chiari. Già in occasione dello studio di fattibilità del 1996, il Gruppo interdipartimentale di coordinamento (GIC) aveva attirato l'attenzione del Consiglio federale su diverse lacune. Il Consiglio federale si è accontentato di prenderne atto e ha chiesto agli organizzatori di tenere conto delle osservazioni dell'amministrazione federale nell'esecuzione dell'Expo.01. Tali lacune non sono state esaminate più approfonditamente. La priorità consisteva nel presentare il disegno al Parlamento il più rapidamente possibile al fine di ottenere un sussidio federale.

Durante il dibattito dell'oggetto, gli organi parlamentari hanno immediatamente criticato il fatto che il Consiglio federale sottoponesse un disegno lacunoso e strutturato in maniera imprecisa. Gli organizzatori non avevano aderito sino in fondo alla definizione dei contenuti dell'esposizione nazionale, istituendo un gruppo di lavoro nel giugno del 1996, ossia due mesi prima dell'inizio dei lavori delle commissioni parlamentari. Su domanda della Commissione del Consiglio degli Stati, incaricata dell'esame preliminare, si è invitato il Consiglio federale a depositare un rapporto complementare¹⁷ del messaggio concernente un contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001, il quale è destinato in particolare a precisare la struttura organizzativa dell'Associazione. L'assenza di un'organizzazione chiara del progetto ha fatto vacillare, sin dall'inizio, la fiducia del Parlamento¹⁸. A causa dei numerosi punti ancora oscuri, alcuni parlamentari hanno reclamato il rinvio dell'esposizione nazionale¹⁹.

Il messaggio era vago anche riguardo al ruolo che la Confederazione doveva assumere nell'organizzazione dell'esposizione nazionale: «A tempo debito, definiremo le modalità esatte della nostra collaborazione alla preparazione dell'esposizione. Per il momento ci siamo limitati ad assegnare il mandato all'Amministrazione federale di collaborare attivamente con i responsabili dell'EXPO 2001, in particolare per trovare soluzioni in sintonia con gli obiettivi e i bisogni della Confederazione e dei Cantoni.»²⁰ Il messaggio contemplava esigenze non quantificate in materia di prestazioni complementari della Confederazione (DDPS, uffici specializzati, La Posta, FFS, ecc.).

In generale, dall'esame dei documenti che datano del 1996 risulta che non vi è stato abbastanza tempo per discutere il contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001 e che tali dibattiti si sono svolti sotto pressioni politiche. Si trattava di lanciare il progetto tenendo conto dei rischi potenziali e delle questioni ancora aperte. La critica sollevata dalle cerchie politiche non era accettata. Chiunque espri-

¹⁶ Boll. Off. **1999** S 940 (intervento del deputato al Consiglio degli Stati Onken).

¹⁷ Cfr. FF **1996** V 459

¹⁸ Verbale della CSEC-S del 26 e 27 agosto 1996.

¹⁹ Cfr. interrogazione ordinaria 96.1087.

²⁰ FF **1996** III 321 e seg. (n. 2.4).

messe un'opinione critica rischiava di essere considerato ostile all'esposizione nazionale. Ci si aspettava dai politici che creassero un clima di fiducia e aderissero al progetto dell'esposizione nazionale ancora infarcito di questioni aperte.

A questo punto dell'esame, la Commissione della gestione ritiene che le circostanze menzionate consentano già di concludere che la pianificazione dell'esposizione nazionale sia insufficiente a livello politico, strategico e operativo.

3.3.2 Problemi organizzativi e a livello degli organi dell'Associazione

Subito dopo il fallimento dell'Expo.01, il Consiglio federale ha identificato la causa principale della crisi nell'assenza di un organo direttivo forte a capo dell'Associazione EXPO 2001. Nel suo messaggio relativo a un credito aggiuntivo per l'esposizione nazionale dell'8 ottobre 1999, constata che «ai responsabili della direzione non è evidentemente riuscito di organizzare e portare a buon fine il passaggio dalla fase di pianificazione a quella di realizzazione»²¹. Qualche tempo dopo, il capo del DFE ha espresso nuovamente la sua soddisfazione per il cambiamento avvenuto ai vertici dell'esposizione²². Il Consiglio federale ha tratto insegnamenti, in parte, riguardo alla *struttura organizzativa dell'Expo.01*: «Le esperienze negative fatte con la struttura dell'Expo del 1996 – in cui tutte le competenze erano state delegate a un'associazione privata e l'influenza del Consiglio federale era di conseguenza limitata – sono servite da lezione. Per il progetto Expo 2002 esiste un nuovo strumento di gestione e controllo che rafforza considerevolmente la possibilità d'intervento della Confederazione. Il CDF [Controllo delle finanze] potrà sorvegliare l'attività finanziaria con controlli concomitanti, mentre gli organi parlamentari di vigilanza finanziaria saranno tenuti al corrente sugli sviluppi del progetto grazie a regolari rapporti. Il Consiglio federale può assicurare che anche nel caso di futuri grandi progetti eseguiti sotto la direzione di terzi, il versamento di contributi federali sarà accompagnato da un efficace strumento di gestione e di controllo delle finanze.»²³

La delega di tutta la responsabilità a un'associazione e la struttura stessa di tale associazione non hanno dunque consentito al Consiglio federale di assumersi la propria responsabilità politica. Nel suo messaggio concernente il contributo della Confederazione, il Consiglio federale partiva ancora dal principio che la struttura giuridica generale dell'esposizione nazionale poggiasse su due entità, da un lato sul supporto istituzionale a responsabilità strategica, ossia l'Associazione «EXPO 2001», e dall'altro su un supporto professionale a responsabilità operativa e gestionale sotto forma di società anonima. In seguito, tuttavia, il Comitato strategico si è limitato a mantenere la forma giuridica dell'Associazione in quanto più semplice e più flessibile. Nel suo rapporto complementare del 6 settembre 1996, il Consiglio federale ha approvato questa soluzione.

Nel corso delle inchieste della Commissione della gestione, gli organi federali interrogati hanno spiegato il loro punto di vista riguardo ai problemi dell'Expo.01 a li-

²¹ FF 1999 p. 8140

²² Boll. Uff. 2000 N 708

²³ Risposta del Consiglio federale all'interpellanza Bignasca Giuliano, 99.3594.

vello degli organi dell'Associazione. Le constatazioni principali sono riassunte qui di seguito.

Per gli organi federali interessati, uno dei motivi principali delle lacune constatate risiede indubbiamente nell'organizzazione e nel funzionamento del *Comitato strategico* stesso. Questo organo superiore doveva garantire una buona rappresentatività in seno all'Associazione EXPO 2001 e permettere di stringere legami con le cerchie politiche. Il Comitato strategico è dunque arrivato ad essere composto di 19 membri, fra i quali tuttavia non vi era alcuno specialista nei settori della gestione, delle finanze, della tecnica o della cultura. I rappresentanti delle città e dei Cantoni organizzatori hanno tutelato innanzitutto i loro interessi. Il carattere di milizia di tale organo ha causato una mancanza di disponibilità. Gli organi federali reputano che la precisione, la chiarezza e la fermezza nelle decisioni non erano le qualità principali di questo organo. Oltre all'organizzazione del Comitato strategico in quanto tale, anche la delega di tutta la responsabilità operativa alla Direzione generale e la suddivisione rigida e artificiale dei livelli strategico e operativo hanno causato problemi. Tale delega delle responsabilità si basava sulla fiducia riposta nella Direzione generale. Per la buona fede dei membri, che avevano tutti un grande interesse a realizzare l'esposizione nazionale, e per la mancanza di informazioni sicure e definitive (la Direzione generale ha sempre fatto sperare in un miglioramento della situazione), ma anche per timore di aggravare ulteriormente la situazione, il Comitato strategico ha continuato a rinnovare la propria fiducia nei confronti della Direzione generale. Il controlling strategico da essa introdotto ha suscitato un sentimento di sicurezza nel Comitato strategico. Bisogna rendersi conto che il metodo di lavoro di questo organo si basava molto, soprattutto all'inizio, sull'improvvisazione (mancanza di un ordine del giorno, decisioni documentate male). Tutte queste circostanze hanno provocato lacune nella direzione del Comitato strategico. Ci è voluto troppo tempo affinché il Comitato si rendesse conto che i problemi operativi irrisolti avevano assunto un'importanza strategica. A cose fatte, gli organi della Confederazione implicati sono persuasi che il Comitato strategico abbia riposto troppo a lungo la propria fiducia nella Direzione generale.

Per quanto riguarda la *Direzione generale*, il DFE ritiene che sul mercato del lavoro non vi fossero personalità esperte nell'ambito dell'organizzazione di esposizioni nazionali. Non è stato possibile neppure assumere persone con esperienza nell'organizzazione di manifestazioni di tale portata, con tutti gli aspetti politici, culturali, finanziari, organizzativi e tecnici che esse implicano. I concetti non tenevano conto abbastanza degli imperativi legati alla loro attuazione. Anche il fatto che i concetti innovativi non fossero stati pensati e calcolati nei minimi dettagli né considerati nel giusto contesto (soprattutto finanziario) costituiva una lacuna considerevole. Mancava il punto di vista di un esperto della gestione. Secondo il DFE, la mancanza di esperienza in questo ambito dei quadri dirigenti li ha spinti a voler ispirare fiducia per mascherare le loro debolezze e quelle del progetto. Inoltre, la direttrice generale ha riconosciuto a più riprese di aver sottovalutato gli oneri amministrativi dell'operazione. Non ha preso tutte le misure che sarebbero state necessarie al fine di sgravare se stessa e offrire agli altri direttori il sostegno logistico necessario. Come si è già menzionato più volte, tale comportamento si spiegava con l'assunzione a tempo parziale dei principali responsabili del progetto. Secondo il DFE, il modo in cui la direttrice generale trattava i partner del progetto e i problemi interni di direzione (co-

municazione interna insufficiente con il Comitato direttivo) sono diventati decisivi e hanno finito col far precipitare la crisi.

È noto che fra il Comitato strategico e la Direzione generale non corresse buon sangue. Ciò è stato più volte sottolineato nel corso delle inchieste condotte dalla Commissione della gestione. Sin dall'inizio, la Direzione generale non si è fidata dei politici che sedevano nel Comitato strategico. Il timore che i problemi interni fossero sbandierati senza discernimento dai politici è forse la causa della diffidenza che la Direzione generale nutriva nei confronti dei rappresentanti politici. Questo atteggiamento ha spinto la Direzione generale a mantenere un grande riserbo in materia di informazioni. Per questo motivo, invece di essere informato tempestivamente e in modo preciso, il Comitato strategico è riuscito solo a intuire le difficoltà e le debolezze del progetto. Ne è risultato che la Direzione generale si è accaparrata il monopolio della comunicazione verso l'esterno. Tale comunicazione è stata ritenuta insufficiente sia verso i media (che, per mancanza di argomenti, si sono limitati a trattare i problemi relativi al personale, all'organizzazione e alle finanze) sia verso gli sponsor.

3.3.3 Problemi nell'ambito del finanziamento dell'Expo.01

Sin dall'inizio, gli organi responsabili dell'Associazione erano consapevoli dei problemi di liquidità che poteva causare il progetto di un'esposizione nazionale. Infatti, in questo tipo di progetto, gli incassi si riscuotono solo dopo l'apertura. È stato subito chiaro che, dal 1999 al 2001, il fabbisogno di liquidità avrebbe raggiunto circa 150-200 milioni di franchi e che sarebbe stato necessario, di conseguenza, ricorrere al credito. A causa della situazione finanziaria critica in cui la Confederazione versava verso al metà degli anni '90, i politici e la direzione dell'Expo hanno contato su un finanziamento garantito per l'80 per cento da sponsor del settore privato. I contributi dei poteri pubblici dovevano costituire solo una piccola parte del preventivo globale. Gli organi dell'Associazione EXPO 2001 hanno subito ammesso che queste modalità di finanziamento del progetto costituivano una grande sfida. Anche il Consiglio federale era conscio del problema. Il rapporto complementare al messaggio concernente un contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001 del 5 novembre 1996²⁴ sottolinea il fatto che il preventivo dell'Expo.01 si basa su un partenariato attivo con il settore privato e che rimane poco tempo per trovare sponsor. Anche per quanto concerne la scelta degli espositori, gli organizzatori si sono resi conto che essi si sarebbero impegnati solo sulla base di un progetto dettagliato. I problemi finanziari prevedibili erano già stati evidenziati anche dal Parlamento nel 1996. Dal momento in cui ha assunto la sua carica, la direttrice generale ha continuato a esprimere la sua insoddisfazione per le condizioni finanziarie decise originariamente dalla Confederazione. A tale proposito, i rappresentanti della Confederazione nel Comitato strategico si sono limitati a rammentare il fatto che non bisognava contare su un aumento del contributo da parte della Confederazione e che la Direzione generale non doveva considerare la garanzia per un eventuale deficit come una riserva. All'inizio, è stato necessario procurarsi liquidità per mezzo di crediti bancari. Tuttavia, ci è voluta tutta una serie di segnali, come il manifestarsi di un grande fabbisogno di liquidità, l'accertamento di una situazione finanziaria critica

²⁴ FF 1996 V 459

sulla base di cifre concrete e, da ultimo, l'ultimatum dei direttori alla direttrice generale nell'estate del 1999, affinché il Comitato strategico e le cerchie politiche si rendessero conto che l'Expo.01 rischiava di essere un fiasco. Obiettivamente, il finanziamento del progetto appariva irrealistico perché troppo ottimista. La differenza fra le aspettative della Direzione generale e l'impegno effettivo delle cerchie economiche era tale che il progetto avrebbe potuto essere salvato solo aumentando l'aiuto finanziario della Confederazione.

Essenzialmente, le difficoltà finanziarie dell'Expo.01 erano legate al concetto che era stato scelto. I dettagli dell'esposizione dovevano essere messi a punto in modo «creativo» e «dinamico» nel corso del tempo. Del resto, anche i progetti concernenti le infrastrutture erano in fase di sviluppo e dovevano essere scelti. I direttori sviluppavano i progetti non secondo un asse sequenziale bensì in parallelo, applicando i cosiddetti metodi dell'ingegneria simultanea (*simultaneous engineering*). Anche per quanto riguarda gli introiti, mancavano dati affidabili sia sulla disponibilità degli investitori privati sia sul prezzo del biglietto di ingresso. In queste condizioni, non era sicuramente possibile allestire un preventivo attendibile nel corso della prima fase. Il bisogno finanziario effettivo si è manifestato solo con il concretizzarsi del progetto dell'esposizione. Nell'ottobre del 1998, l'Ufficio del Comitato strategico si è reso conto che lo sponsoring doveva fruttare 300 milioni di franchi (ma solo 175 milioni di franchi erano garantiti, la maggior parte dei quali per mezzo di dichiarazioni di intenti). In questo momento, per la prima volta, ci si è stupiti del fatto che le cifre non fossero state valutate con più precisione sin dall'inizio. Secondo il Controllo federale delle finanze, in occasione della svolta della fine di aprile del 1999 (cfr. prima tappa della fine di aprile del 1999 nel n. 2.1 summenzionato) si è potuta avere per la prima volta una veduta d'insieme più o meno completa della situazione finanziaria del progetto. In realtà, i bisogni finanziari reali sono stati definiti più chiaramente, sebbene in maniera non esauriente, solo nel settembre del 1999, grazie al rapporto della società Hayek Engineering. Benché i bisogni finanziari attuali, ossia quelli necessari alla realizzazione dell'Expo.02, siano valutati con sufficiente esattezza, rimangono comunque dubbi, soprattutto per la mancanza di precisione nel valutare gli introiti. Poiché le entrate e le uscite non sono state determinate con chiarezza, la realizzazione del concetto scelto dai politici e concretizzato dall'Associazione EXPO 2001 richiedeva qualità e conoscenze finanziarie che, per mancanza di esperienza in questo campo, la direzione non possedeva.

La diffidenza, il riserbo e lo scetticismo di una parte delle cerchie dell'economia privata nei confronti del progetto hanno contribuito a causare i problemi finanziari. Questa sfiducia è stata ulteriormente aggravata – come è stato dimostrato dal rapporto della società Hayek Engineering – dalla presunzione e persino dall'arroganza della direttrice generale nei confronti dell'economia e degli sponsor.

Anche nel 1964, l'esposizione nazionale aveva dovuto risolvere gravi difficoltà di finanziamento, per cui gli organizzatori si aspettavano che la Confederazione, i Cantoni e i comuni si dimostrassero flessibili nei pagamenti e iscrivessero le somme necessarie nei loro rispettivi preventivi annuali. A tale proposito, il Controllo federale delle finanze ha fatto notare che anche le manifestazioni culturali hanno comportato spesso sorpassi dei costi. Ne sono stati un esempio i festeggiamenti organizzati dal Cantone di Svitto nell'ambito della commemorazione per il 700° anniversario della Confederazione, i quali si sono chiusi con un grosso sorpasso dei costi.

3.3.4

Problemi a livello della Confederazione

I servizi federali responsabili ritengono che le difficoltà non esistevano solo a livello dell'ideazione e della direzione da parte degli organi dell'Associazione EXPO 2001. Anche *l'accompagnamento dell'Expo.01 da parte delle autorità federali* era insufficiente. In questo ambito, anche il Parlamento è critico nei confronti di se stesso²⁵. Il rappresentante della Confederazione – il Delegato del Consiglio federale all'Expo.01 – era isolato in seno al Comitato strategico. Secondo l'opinione generale, il progetto dell'Expo.01 non era prioritario per il Consiglio federale, il quale aveva dato fiducia agli organi dell'Associazione EXPO 2001. Fino al momento in cui è scoppiata la crisi nell'estate del 1999, ha dimostrato un interesse distaccato e una pazienza scettica per tutti i processi relativi all'Expo.01. Da parte sua, il Delegato del Consiglio federale ha constatato una certa indifferenza anche da parte dell'amministrazione. Su domanda del Delegato, il Cancelliere della Confederazione ha convocato a due riprese la Conferenza dei segretari generali ai fini dell'informazione, ma essi non hanno manifestato interesse per questo progetto promettente. In generale, i collaboratori dell'amministrazione federale coinvolti nel progetto dell'Expo.01 non avevano alcun accesso diretto agli alti livelli gerarchici del loro dipartimento. Per tutte queste circostanze, il flusso di informazioni in seno all'amministrazione federale era insufficiente. Del resto, la maggior parte delle informazioni fornite non provocava alcuna reazione.

Il Delegato del Consiglio federale ha riconosciuto anche che la *rappresentanza della Confederazione in seno al Comitato strategico* non era abbastanza forte, soprattutto quando si trattava di farsi valere nei confronti della Direzione generale. Il capo del DFE reputa che i rappresentanti della Confederazione non abbiano insistito abbastanza quando si trattava di controllare il seguito che la Direzione generale dava ai loro interventi. Era tuttavia difficile procedere a tali verifiche, poiché la Direzione generale manteneva una grande riserbo in materia di informazioni e un ampio margine di manovra nell'ambito delle sue competenze operative.

Anche la *gestione dei progetti federali* è un problema importante a livello federale. Quale introduzione, seguono alcune informazioni in merito a tali progetti. Il messaggio del 1996 concernente un contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001 prevedeva un importo di 20 milioni di franchi per l'esecuzione dei progetti della Confederazione. Un importo analogo aveva dovuto essere stanziato per i progetti della Confederazione dell'esposizione nazionale del 1964. Il 15 giugno 1998, il Consiglio federale ha accettato un progetto della Confederazione per ognuno dei quattro siti dell'esposizione. Ha inoltre incaricato il Gruppo interdipartimentale di coordinamento (GIC) e il suo Delegato di procedere agli eventuali adeguamenti dell'impegno finanziario e di tenerlo al corrente. Il 16 novembre 1998, il GIC ha concluso una «Convenzione di collaborazione per la realizzazione del progetto di esposizione della Confederazione» con l'Associazione EXPO 2001. Secondo tale convenzione, l'Associazione rispondeva del credito di 20 milioni di franchi: le decisioni che comportavano conseguenze finanziarie per i progetti della Confederazione dovevano essere prese congiuntamente dal GIC e dall'Associazione e il GIC era incaricato del controllo (soprattutto in materia di scadenze, costi e qualità). Il GIC doveva anche controllare le condizioni generali fissate per il contributo all'esposizione nazionale. Nell'autunno del 1999, la società Hayek Engineering ha puntato il dito

²⁵ Cfr. in particolare Boll. Uff. **1999** S 940 (intervento Onken) o Boll. Uff. **2000** S 248.

contro la mancanza di professionalità e l'imprecisione nel definire le responsabilità nella gestione dei progetti federali. Le alte esigenze della Confederazione per i suoi stessi progetti erano in contraddizione con i mezzi previsti all'inizio: invece dei 20 milioni di franchi previsti nel contributo federale, la realizzazione dei suoi progetti avrebbe necessitato di 50 milioni di franchi. In seguito a questo sorpasso dei costi, il Consiglio federale ha incaricato il gruppo di lavoro interdipartimentale IDA-EXPO.01 di esaminare e di adattare l'organizzazione e la gestione dei progetti della Confederazione.

L'analisi effettuata dal gruppo di lavoro IDA-EXPO.01 ha confermato che la gestione dei progetti della Confederazione non era abbastanza professionale e che i loro responsabili non avevano sufficiente esperienza in questo ambito. Inoltre, le responsabilità di tali progetti non erano disciplinate chiaramente dalla convenzione citata in precedenza. La responsabilità artistica incombeva alla direzione dell'Expo, ma l'Associazione EXPO 2001 ha attribuito mandati a terzi e pagato fatture concernenti progetti della Confederazione. Alcuni progetti erano esagerati poiché era mancata la fissazione di un tetto massimo delle spese. La direzione dell'Expo ha rinunciato a stabilire questo limite di spesa con gli ideatori dell'esposizione. Essa contava infatti su introiti supplementari provenienti dallo sponsoring e non voleva ridurre la libertà artistica dei responsabili del progetto. Il sorpasso dei costi previsti si spiega anche con i numerosi fattori sconosciuti (ubicazione, numero dei luoghi di esposizione, spese esatte di affitto, risultati del concorso di architettura). Le condizioni di affitto considerate erano più favorevoli. Non vi era inoltre né un piano finanziario né un controlling. Da parte del GIC, occorre anche sottolineare il fatto che i lavori sono stati effettuati in una struttura ad hoc, ossia esterna al lavoro amministrativo ordinario.

Secondo la nuova organizzazione, la responsabilità dei progetti federali incombe d'ora innanzi alla Confederazione. I quattro responsabili di progetto lavorano ormai su mandato della Confederazione e sono seguiti ognuno da un gruppo di ideatori che controllano il progetto dal profilo del contenuto. I mezzi finanziari sono suddivisi fra i progetti sulla base di un preventivo e amministrati dai responsabili di progetto. I progetti della Confederazione sono ora sottoposti a vigilanza. I direttori di progetto e i responsabili della vigilanza del progetto, ognuno al proprio livello, ne assumono tutta la responsabilità (scadenze, contenuto, finanze). D'ora in poi, la realizzazione dei progetti è integrata in strutture amministrative esistenti che dispongono dell'esperienza necessaria. Si tratta dell'Aggruppamento dell'armamento del DDPS. Alla direzione dell'Expo è rimasto soltanto un «diritto di veto artistico» (come avviene, del resto, per i progetti privati). La Commissione della gestione ha potuto constatare che l'Aggruppamento dell'armamento si distingue per una gestione rigorosa e un buon controlling dei progetti federali. Parecchi ideatori hanno già dovuto essere sostituiti perché non riuscivano o non volevano rispettare il nuovo ordinamento imposto.

In relazione alla gestione dei progetti della Confederazione, va menzionato che il Delegato del Consiglio federale, che nel contempo era presidente del GIC, è stato progressivamente oberato di lavoro. Per non trascurare la sua funzione di delegato e nell'intento di professionalizzare il lavoro a favore dei progetti federali, si è rivolto al DFE per ottenere il sostegno di un capo progettista professionista. I suoi sforzi sono rimasti vani.

3.3.5

Breve valutazione dei problemi da parte della Commissione della gestione

La Commissione della gestione può comprendere facilmente le opinioni espresse in precedenza in merito ai problemi incontrati dall'Expo.01. Ciò non significa tuttavia che i lavori preparatori dell'Expo.01 non abbiano riscontrato altre gravi difficoltà. È possibile, infatti, che gli organi dell'Associazione, i Cantoni o le cerchie economiche scoprano altri problemi.

La Commissione della gestione ritiene che l'errore principale risiede nella mancanza di professionalità della direzione e della gestione del progetto. Questo errore è stato commesso sia dall'Associazione sia dai responsabili dell'organizzazione e della direzione dei progetti federali. La valutazione deve tuttavia tenere conto anche delle difficili condizioni imposte dalla politica (nessuna garanzia di finanziamento, pianificazione lacunosa, responsabilità mal definite, mancanza di tempo).

Per quanto concerne il funzionamento del Comitato strategico, bisogna partire dal principio che a un organo che svolge il ruolo di un'Assemblea generale non si possono imporre requisiti particolari. Le aspettative nei confronti del Comitato strategico erano tuttavia elevate: dopo aver definito gli orientamenti del progetto, doveva dirigerlo e controllarlo efficacemente. La responsabilità del Comitato strategico equivaleva dunque a quella di un Consiglio di amministrazione. La scelta dei membri del Comitato strategico e la sua organizzazione non erano tuttavia all'altezza di questa responsabilità. Questo organo costituito di rappresentanti politici, e non di professionisti capaci di gestire questo genere di progetti, non era in grado di garantire una gestione e una vigilanza sufficientemente efficaci. In compenso, la Commissione della gestione ritiene che il Comitato strategico fosse in grado di assumere, in parte, il proprio ruolo di gruppo politico responsabile dell'accompagnamento del progetto. Tale organo non doveva tuttavia fidarsi della Direzione generale senza dare prova di senso critico. In generale, si può affermare che all'Expo.01 mancavano un consiglio di amministrazione in quanto tale e un comitato direttivo come è stato istituito per l'Expo.02.

4

Valutazione del ruolo della Confederazione e delle sue autorità nell'ambito della preparazione e dell'organizzazione dell'esposizione nazionale «Expo.01»

In questo capitolo, la Commissione della gestione valuta il ruolo e l'influenza della Confederazione e dei suoi organi maggiormente coinvolti dal punto di vista dell'Expo.01. Essa prende posizione sulla gestione del progetto tenendo conto delle condizioni imposte alle autorità federali nell'adempimento dei loro mandati.

4.1

Il ruolo della Confederazione nell'ambito dell'Expo.01 in generale

Il ruolo della Confederazione nella preparazione e nell'organizzazione dell'Expo.01 è evoluto nel corso del tempo. La Commissione della gestione constata che, spesso,

questo ruolo non era definito con precisione. Ci si chiede se la Confederazione doveva limitarsi a versare un contributo, doveva seguire il progetto (attivamente o passivamente) o doveva controllare il progetto (con quale intensità e con quali strumenti).

La Confederazione ha svolto un ruolo importante nel momento in cui il progetto è stato avviato. Il Consiglio federale ha scelto il progetto che doveva essere realizzato e ha fissato la data dell'esposizione nazionale. Ne ha esaminato la fattibilità, ha delegato le responsabilità operativa e strategica della preparazione, della realizzazione e dello svolgimento dell'esposizione nazionale a un'associazione, ha approvato la struttura organizzativa di tale associazione e ha deciso in merito alla partecipazione finanziaria della Confederazione. Con il decreto federale del 10 dicembre 1996 concernente un contributo della Confederazione, il Parlamento ha approvato tali condizioni.

Dall'analisi dei dibattiti parlamentari svoltisi nel 1996 in merito al contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001, risulta che il Consiglio federale e l'Assemblea federale non hanno definito chiaramente il ruolo e la responsabilità della Confederazione. La struttura organizzativa, sebbene sia stata precisata nel rapporto complementare al messaggio, è stata oggetto particolare di domande alle quali il Consiglio federale e il Parlamento non hanno risposto. All'epoca, il capo del DFE aveva risposto che la Confederazione controllava il progetto, anche se la responsabilità era delegata quasi interamente all'Associazione²⁶. Il Parlamento era tuttavia consapevole della responsabilità politica della Confederazione. In compenso, la definizione di tale responsabilità non era chiara. Si trattava di sapere, in particolare, se le cerchie economiche e gli sponsor potevano contare su una corresponsabilità della Confederazione quale partner²⁷. È stato anche affermato chiaramente che la responsabilità principale della preparazione dell'Expo.01 non incombeva alla Confederazione, ma si trattava piuttosto di una realizzazione comune²⁸. La responsabilità politica e finanziaria doveva essere assunta dalle parti coinvolte nell'esposizione nazionale, ossia i 5 Cantoni, le 4 città e la Confederazione. Anche la questione del legame fra queste responsabilità e la responsabilità del Comitato strategico era controversa. I dibattiti non hanno consentito di stabilire chiaramente che solo l'Associazione «Expo 2001» era responsabile ed era l'interlocutore principale degli enti pubblici e delle autorità che partecipavano al progetto e neppure che la Confederazione, attraverso il Consiglio federale, ossia attraverso personalità competenti da esso nominate, doveva svolgervi un ruolo importante²⁹.

I problemi di liquidità dell'Associazione «EXPO 2001» hanno portato all'approvazione del credito aggiuntivo (250 mio di fr.) e della garanzia per un eventuale deficit (338 mio di fr.). Malgrado la scelta di una struttura organizzativa di diritto privato, il Consiglio federale partiva dal presupposto che la Confederazione aveva una parte importante della responsabilità politica³⁰. Questa maggiore responsabilità della Confederazione ha potuto essere constatata anche più tardi, quando il Consiglio federale ha sbloccato il credito aggiuntivo anche se l'Associazione non aveva completamente adempiuto i suoi obblighi (in particolare nel campo della ricerca degli sponsor).

²⁶ Verbale della seduta della CSEC-S del 26 e 27 agosto 1996.

²⁷ Boll. Uff. **1996** S 709

²⁸ Boll. Uff. **1996** S 709

²⁹ Boll. Uff. **1996** S 709, cfr. anche Boll. Uff. **1996** S 719

³⁰ FF **1999** 8144 e seg. (n. 5.2.2.2.2 e 5.2.2.2.3)

Inoltre, a chi chiedeva chi dovesse sopportare un eventuale disavanzo, il capo del DFE aveva risposto che la Confederazione, a causa della sua responsabilità politica di fatto, e solo in secondo luogo i Cantoni, ne era il responsabile principale³¹.

Secondo la Commissione della gestione, la questione della responsabilità della Confederazione in riferimento all'esposizione nazionale non è tuttavia ancora chiarita. Attualmente, tale responsabilità appare più importante di quanto non lo fosse nel 1996. Questo punto di vista è confermato dalla dichiarazione, fatta nel 1996 dal capo del DFE di allora, il quale precisava che il contributo di 130 milioni di franchi non sarebbe stato sorpassato in alcun caso e che gli organizzatori non dovevano sperare di ricevere ulteriori contributi dalla Confederazione³².

Conclusione: Per quanto concerne l'Expo.01, la questione della responsabilità politica della Confederazione era e rimane confusa. La crisi dell'Expo.01 ha mostrato che la Confederazione è responsabile in maniera determinante del successo o dell'insuccesso di un'esposizione nazionale. Gli eventi dimostrano che tale responsabilità non è stata percepita ed è stata sottovalutata.

4.2 Il ruolo delle Camere federali e dei loro organi

Quale organo del Parlamento, la Commissione della gestione non è competente per giudicare il ruolo svolto dalle Camere federali. Questo esame è necessario, tuttavia, per poter valutare la gestione del progetto da parte del Consiglio federale nonché le condizioni quadro della preparazione dell'Expo.01.

Il ruolo delle decisioni fondamentali prese su scala politica è già stato presentato nel capitolo precedente. In generale, le Camere federali hanno assunto un atteggiamento critico nei confronti del progetto dell'Expo.01. Ciò non significa tuttavia che abbiano reagito negativamente al progetto di un'esposizione nazionale, anzi, il progetto presentato dal Consiglio federale è stato accolto molto favorevolmente. Ciononostante, le basi decisionali incomplete hanno dato adito a critiche quando il Parlamento ha dibattuto la questione di un contributo federale a favore dell'esposizione nazionale. Per il Parlamento, l'assenza di contenuti, la struttura organizzativa vaga, la protezione dell'ambiente e la concezione del traffico sono stati i settori in cui ha constatato lacune e formulato domande rimaste senza risposta.

Anche se le commissioni incaricate dell'esame preliminare del progetto e le Camere federali hanno sollevato questioni critiche e chiesto rapporti complementari per rispondere a varie domande (Chi assume la responsabilità definitiva dell'organizzazione del progetto? In quali organi la Confederazione sarà rappresentata e con quali competenze? Quali servizi della Confederazione saranno incaricati di esaminare le condizioni dei sussidi? Quali saranno i loro mezzi? Cosa si è previsto sul piano della protezione dell'ambiente, dei trasporti, delle finanze e dell'organizzazione?), la Commissione della gestione reputa che non abbiano dimostrato sufficiente senso critico nell'analizzare le risposte. Sta di fatto che molti punti sono rimasti nebulosi o addirittura senza risposta. Riprendendo il decreto federale del 1996 concernente un contributo della Confederazione, appare subito chiaro che il ruolo del Parlamento era di suscitare la fiducia necessaria e dare il via alla realizzazione di un'esposizione

³¹ Boll. Uff. 2000 N 708

³² Verbale della seduta della CSEC-N del 17 ottobre 1996, p. 24.

nazionale nel 2001, prima che tutte le questioni fossero risolte e che l'entusiasmo degli organizzatori scemasse a causa di critiche troppo aspre.

È innegabile che le Camere federali abbiano contribuito a chiarire molti punti (in particolare riguardo alla struttura organizzativa e alle questioni relative alla protezione dell'ambiente e al traffico). Anche il Parlamento si è sincerato che il Consiglio federale lo informasse regolarmente in merito all'avanzamento del progetto, obbligandolo a tenerlo al corrente nell'ambito del rapporto di gestione. Si trattava anche di alimentare la discussione riguardo a un progetto che doveva essere sostenuto da tutta la popolazione. In seguito, questi rapporti al Consiglio federale non hanno fornito informazioni sostanziali, non hanno suscitato un'attenzione particolare e, malgrado tutto, la discussione auspicata non ha avuto luogo³³.

Dopo la decisione in merito al contributo della Confederazione, l'interesse delle Camere federali per i preparativi dell'Expo.01 è rimasto distaccato come quello del Consiglio federale. Soltanto un gruppo parlamentare informale si teneva informato regolarmente sui lavori dell'Associazione. L'interesse per i preparativi dell'Expo.01 è aumentato quando sono riemersi i problemi in seno all'Associazione EXPO 2001. Grazie ad alcuni interventi parlamentari³⁴ depositati in merito a questo oggetto, ci si rende conto che il Parlamento ha subito preso sul serio i problemi dell'Expo.01. In compenso, le risposte rassicuranti del Consiglio federale non hanno dato luogo a decreti urgenti.

Anche le commissioni parlamentari di controllo hanno dovuto, in un primo tempo, definire il proprio ruolo nell'ambito dei lavori dell'Expo.01. Solo durante la prima metà del 1998, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati si è occupata della questione del suo ruolo e delle sue competenze riguardo all'Expo.01. Il 9 luglio 1998, ha approvato le relative conclusioni del suo segretariato. Verso la fine del 1998, la Conferenza dei presidenti delle commissioni parlamentari di controllo ha rammentato al Controllo federale delle finanze l'importanza delle sue attività di vigilanza nell'ambito dell'Expo.01³⁵. Alla fine di aprile del 1999, a causa dei problemi incontrati nella preparazione dell'Expo.01, la sottocommissione competente della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha avuto un colloquio con il Delegato del Consiglio federale. In tale occasione, sono state constatate le difficili condizioni di lavoro del Delegato e alcuni problemi, che tuttavia erano già più o meno noti. Ciononostante, le informazioni ottenute non hanno dato luogo a misure concrete. Nel maggio del 1999, neppure la discussione con il capo del DFE sul rapporto di gestione 1998 ha consentito di prendere atto della gravità della situazione. Anzi, alcuni segnali positivi hanno fatto credere che la realizzazione dell'Expo.01 fosse ancora possibile. Le competenze giuridiche della Commissione della gestione non le hanno consentito di intervenire direttamente presso l'Associazione.

Nell'ambito di questa analisi, non tutti i documenti della delegazione delle finanze sono stati esaminati dettagliatamente. Tuttavia, dall'esame globale di tali documenti e dei rapporti annuali della delegazione delle finanze risulta che, dal punto di vista della sua influenza e dei suoi interventi, quest'ultima è sullo stesso piano del resto

³³ Cfr. rapporti di gestione del Consiglio federale del 1997 e del 1999.

³⁴ Cfr. in particolare 98.3350 (postulato Baumann J. Alexander), 99.3024 (interpellanza Seiler Bernhard), 99.1017 (interrogazione ordinaria urgente del gruppo dell'Unione democratica di centro).

³⁵ Lettera del 17 dicembre 1998 indirizzata al CDF.

del Parlamento e dei suoi organi. Essa si basa essenzialmente sui risultati dei controlli effettuati dal Controllo federale delle finanze. In un primo tempo, la delegazione delle finanze ha semplicemente preso atto di tali rapporti, poiché non menzionavano riserve particolari e la direzione dell'Expo era disposta a trattare tali lacune.

Una volta resi noti i problemi finanziari e direttivi dell'Associazione EXPO 2001, il Parlamento si è sentito costretto a creare le condizioni e il clima di fiducia necessari a questo progetto, per il quale si era impegnato nel 1996 e a favore del quale erano già stati investiti molti mezzi finanziari. I dibattiti sul credito aggiuntivo e soprattutto sulla garanzia per un eventuale deficit lo mostrano chiaramente. Non vi era una vera e propria possibilità di scegliere fra lo smantellamento del progetto e l'accettazione di un credito aggiuntivo. La responsabilità politica della Confederazione è stata rimessa in questione subito dopo quella della direzione dell'Associazione. Era in gioco la reputazione della Svizzera in quanto nazione scaturita dalla volontà dei suoi cittadini e il punto di non ritorno era stato superato da tempo. Queste circostanze hanno provocato un certo malessere in seno al Parlamento durante le decisioni concernenti il credito aggiuntivo e la garanzia per un eventuale deficit.

Conclusione in merito al ruolo del Parlamento: Pur assumendo un atteggiamento critico, nel 1996 il Parlamento ha creato il clima di fiducia necessario all'esposizione nazionale 2001 e ha approvato un contributo della Confederazione, sebbene numerose questioni fossero ancora aperte. Come il Consiglio federale, ha poi seguito con un certo distacco i preparativi dell'Expo.01. Anche gli organi parlamentari di controllo hanno dovuto definire innanzitutto i compiti di vigilanza e il loro ruolo rispetto all'Expo.01. Durante la crisi, il Parlamento si è visto costretto a salvare l'esposizione nazionale accettando l'aumento dei contributi della Confederazione.

4.3 Il ruolo del Consiglio federale e del capo del DFE

4.3.1 Ruolo e responsabilità in generale

Le decisioni politiche fondamentali del Consiglio federale sono già state trattate nel numero 4.1. Anche il fatto che le basi decisionali, *nel momento in cui il progetto è stato avviato*, fossero incomplete e insufficienti è già stato menzionato. Secondo la Commissione della gestione, il Consiglio federale non ha mostrato abbastanza senso critico per quanto concerne i fondamenti dell'Expo.01 (struttura organizzativa, finanziamento e fattibilità). Durante le audizioni, si è sottolineato ripetutamente che l'amministrazione federale non disponeva né di tempo né delle conoscenze specifiche necessarie che gli avrebbero consentito di controllare lo studio di fattibilità effettuato dagli organizzatori. Sebbene il Consiglio federale, nel suo messaggio concernente un contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001, partisse ancora dal presupposto che si sarebbe dovuta istituire una società anonima, ha finito con l'accettare senza problemi la struttura organizzativa proposta dall'Associazione. Teoricamente, il Consiglio federale avrebbe potuto esprimere la propria opinione nel momento in cui è stata definita la struttura organizzativa. Le questioni di struttura e di responsabilità costituiscono un parte importante del rapporto complementare al messaggio del 22 maggio 1996 concernente un contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001, datato del 6 settembre 1996. Il Consiglio federale aveva inoltre la possibilità di esercitare la propria influenza sugli statuti dell'Associazione, tuttavia il 25 novembre 1996, ne ha preso atti senza fare osservazioni e ha

chiesto al suo Delegato di approvarli. La Commissione della gestione tiene tuttavia a precisare che, all'epoca, il Consiglio federale aveva ritenuto che la forma dell'associazione fosse semplice e credibile, poiché teneva conto, in particolare, della rappresentatività e della responsabilità del collettivo politico. Del resto, la forma dell'associazione in quanto tale non sembra essere la causa dei problemi, dato che questa forma giuridica è stata ripresa per il progetto dell'Expo.02. La struttura adottata non disciplinava invece chiaramente la questione delle competenze in seno all'Associazione e non consentiva all'organo superiore (Comitato strategico) di garantire l'efficiacia della gestione e del controllo.

Praticamente, il Consiglio federale non ha preso nessuna misura organizzativa atta a garantire *un accompagnamento e un controllo* rigoroso dei lavori preparatori dell'Associazione. Si è fatto appello a unità esistenti (come il Controllo federale delle finanze o diversi uffici dell'amministrazione federale) senza concedere loro il tempo né i mezzi necessari per adempiere questi compiti supplementari legati alla preparazione dell'Expo.01. L'istituzione del posto del Delegato del Consiglio federale all'Expo.01 costituisce un'eccezione e doveva garantire la relazione e il coordinamento con l'Associazione EXPO 2001. Come è già stato constatato, la posizione del Delegato era molto indipendente, persino isolata. Di conseguenza, la Commissione della gestione ritiene che non si possa parlare di una vera e propria relazione con il Consiglio federale. Come ha potuto rendersi conto la Commissione, i contatti del Delegato con il nuovo capo del DFE erano difficili; con il suo predecessore, del quale era il consigliere personale, intratteneva invece una buona relazione.

Fino al momento in cui è scoppiata palesemente la grave crisi finanziaria e di fiducia, il Consiglio federale si è attenuto al principio della non ingerenza in un mandato attribuito a un'associazione privata: esso contava sulla fiducia. La Commissione della gestione ha constatato che il Consiglio federale non si era particolarmente interessato ai lavori preparatori dell'esposizione nazionale. Infatti, le inchieste della commissione hanno rivelato che l'opinione diffusa, secondo la quale il Consiglio federale non aveva attribuito grande importanza a questo progetto, è senz'altro fondata. Il Consiglio federale, che si fidava dell'Associazione e che non ingeriva nei suoi affari, giustifica la propria posizione facendo valere che aveva delegato la realizzazione dell'esposizione nazionale a un'associazione privata. Ciò non gli avrebbe tuttavia impedito di dimostrare maggiore interesse per l'esposizione nazionale. La Commissione della gestione ritiene che il Consiglio federale avrebbe dovuto impegnarsi maggiormente per un avvenimento così importante di su scala nazionale.

Solo alla fine del 1998, una volta venuto a conoscenza dei problemi interni dell'Associazione, il Consiglio federale, e in particolare il DFE in quanto dipartimento responsabile, ha seguito gli avvenimenti più da vicino. Alla fine di gennaio del 1999, ha istituito una delegazione che riuniva i capi del DFE, del DDPS e del DATEC e ha l'incaricata di garantire un'informazione più completa. Questa delegazione si è riunita due volte nel 1999 e si è informata sullo stato dei lavori presso i rappresentanti dell'Associazione. Mentre in un primo tempo il Consiglio federale aveva contato più o meno passivamente sulla fiducia, in seguito si è visto costretto a impegnarsi attivamente al fine di stabilire un clima di fiducia reciproca a favore dell'Associazione e dell'esposizione nazionale, che si trovavano in piena crisi. All'inizio della crisi, il Consiglio federale si appellava soprattutto alla responsabilità degli organi dell'Asso-

ciazione³⁶. Quando, durante l'estate del 1999, è stata riconosciuta la gravità della situazione e sono stati resi noti i problemi finanziari, il Consiglio federale ha messo da parte il suo atteggiamento di pazienza scettica ed è intervenuto direttamente negli affari operativi³⁷ dell'Expo.01, specialmente nei settori dell'organizzazione e delle finanze. Per il Consiglio federale, ci voleva dunque una crisi che legittimasse il suo intervento. Il capo del DFE ha dichiarato che, dopo la seduta con la direzione dell'Expo nel giugno del 1999, aveva sperato in una crisi affinché il Consiglio federale potesse finalmente assumere pienamente e interamente la propria responsabilità politica³⁸.

Riassumendo, secondo la Commissione della gestione il ruolo svolto dal Consiglio federale nella preparazione e nell'accompagnamento dell'Expo.01 non costituisce affatto un esempio per i dirigenti politici. Le condizioni (la maggior parte delle quali, tuttavia, stabilite dal Consiglio federale stesso) non erano certamente facili e, sin dall'inizio, non erano state orientate in funzione di un ruolo direttivo:

- D'intesa con il Parlamento, il Consiglio federale ha delegato tutta la responsabilità dell'organizzazione e della realizzazione dell'Expo.01 a un'Associazione.
- La responsabilità politica non è stata definita chiaramente.
- Prima della crisi, ci si poteva fidare unicamente dei mandatari³⁹.
- Verso la fine del 1998 e l'inizio del 1999, quando l'Expo era in piena crisi, il Consiglio federale si è visto costretto a reagire al fine di ristabilire un clima di fiducia. Ribadendo la propria fiducia negli organi direttivi dell'Associazione, il Consiglio federale voleva riconquistare la fiducia delle cerchie economiche. È probabile, inoltre, che il Consiglio federale temesse che la sua «ingerenza» o un atteggiamento critico avesse potuto aggravare ulteriormente la situazione. L'insuccesso dell'Expo.01 avrebbe potuto facilmente essergli imputato e il suo atteggiamento avrebbe potuto essere interpretato come un mancato appoggio al progetto dell'esposizione nazionale.

Le sue incertezze non avrebbero sicuramente avuto lo stesso effetto se il Consiglio federale avesse definito chiaramente il proprio ruolo e le proprie responsabilità sin dall'inizio. Invece di optare per questo approccio, ha desunto il suo ruolo e le sue responsabilità soprattutto da opinioni o da aspettative già formulate da terzi (per esempio da una nota della CdG-N del 9 luglio 1999, che definiva il ruolo dell'alta vigilanza parlamentare).

³⁶ Cfr. per esempio la risposta all'interpellanza Seiler Bernhard, 99.3024. Durante l'incontro del 22 gennaio 1999 con la direzione dell'Expo.01, il consigliere federale Pascal Couchepin ha precisato anche che il Consiglio federale assumeva solo una parte della responsabilità politica.

³⁷ Il capo del DFE ha sostenuto il presidente del Comitato strategico quando questi aveva l'intenzione di licenziare la direttrice generale (cfr. Boll. Uff. 1999 S 943).

³⁸ Boll. Uff. 1999 N 1948

³⁹ Intervento del capo del DFE, Boll. Uff. 1999 S 945.

4.3.2

Valutazione degli interventi del Consiglio federale e del DFE riguardo ai problemi dell'Expo.01

Nell'ambito dei suoi lavori, la Commissione della gestione ha anche cercato di sapere come hanno reagito il Consiglio federale e il capo del DFE ai problemi dell'Expo.01, se hanno agito tempestivamente e se, nelle circostanze dell'epoca, sarebbe stato necessario adottare altre misure o misure urgenti.

La Commissione della gestione non può dare una risposta definitiva a queste domande. Analizzando obiettivamente la situazione, è convinta che il Consiglio federale si sia fidato per troppo tempo della direzione e non abbia dimostrato abbastanza spirito critico. I segnali che indicavano gravi problemi finanziari non sono mai mancati⁴⁰, ma la Direzione generale ha sempre affermato che la situazione era sotto controllo. Inoltre, nell'aprile del 1999, gli organi responsabili dell'Associazione e il Delegato hanno confermato la fattibilità del progetto, sia dal punto di vista delle scadenze sia da quello dei mezzi finanziari. Solo nel maggio del 1999 lo sponsoring si è rivelato improvvisamente meno positivo del previsto. Il 28 maggio 1999, la Direzione generale ha confermato al Comitato strategico un ritardo di tre o quattro mesi.

Dalle condizioni summenzionate e dal livello di informazione si può comprendere come il Consiglio federale e il DFE hanno valutato la situazione all'epoca e quali conclusioni ne hanno tratto. La delega della responsabilità spiega la fiducia e la mancanza di spirito critico. Anche qui, tuttavia, il problema sta nel fatto che il Consiglio federale non ha definito chiaramente il suo ruolo e le sue responsabilità sin dall'inizio e non ha seguito e controllato la situazione più attentamente.

La Commissione della gestione non ha trovato alcun segnale che facesse pensare che il Consiglio federale non ha reagito sebbene disponesse di informazioni chiare ed evidenti. Del resto, anche se non ha valutato esattamente la loro portata, ha individuato numerosi problemi. Inoltre, alcuni segnali erano contraddittori: rischi da un lato, opinioni relative dall'altro e un atmosfera sempre positiva. Il rapporto del 5 marzo 1999 di PriceWaterhouseCoopers sul controlling globale del progetto ne è un esempio. Da questo studio risulta che gli strumenti di controlling utilizzati in quel periodo erano adeguati e consentivano di preparare l'Expo rispettando le scadenze, il budget e le esigenze di qualità. Esso pone anche l'accento su alcuni problemi che erano già noti (problemi di informazione in seno all'Associazione) o che si sarebbero manifestati più tardi, nel corso della fase di realizzazione. In realtà, anche il Consiglio federale è stato vittima della «strategia di abbellimento» – constatata dalla società Hayek Engineering – applicata da una Direzione generale che faceva di tutto per non vedere i problemi.

Gli interventi e la valutazione della situazione dell'epoca da parte del Consiglio federale e del DFE:

⁴⁰ Il 26 marzo 1999, durante la preparazione della seduta della delegazione del Consiglio federale, il Segretario generale del DFE, basandosi sul rapporto intermedio della Direzione generale del febbraio 1999, aveva sottolineato in una nota di lavoro che «incontestablement, c'est à ce niveau, celui du financement, que la Direction générale va devoir affronter les plus graves problèmes. Cela est déjà perceptible.» (Già sin d'ora si può desumere che, senza dubbio, la Direzione generale dovrà affrontare i problemi più gravi a questo livello, ossia quello del finanziamento).

All'inizio del 1999, dopo le prime avvisaglie della crisi in seno alla direzione dell'EXPO, il capo del DFE ha voluto ordinare una perizia finanziaria indipendente. Poiché in quel momento il presidente dell'Associazione non era d'accordo, tale perizia è stata prorogata di parecchi mesi.

Il 22 gennaio 1999, il capo del DFE ha incontrato la direzione dell'Expo per informarsi in merito allo stato dei preparativi dell'Expo.01. Al termine di questa discussione, è giunto alla conclusione che il rinvio dell'Expo.01 non entrava in linea di conto. Ha fondato la sua conclusione prevalentemente sulle dichiarazioni dei responsabili dell'organizzazione dell'Expo.01, secondo i quali i contratti di sponsoring erano conclusi, il controlling era efficace ed erano state adottate misure personali per ristabilire la fiducia.

Nel aprile del 1999, il capo del DFE ha discusso con il Delegato la possibilità di sospendere il progetto, tuttavia questi ha escluso tale possibilità per motivi politici, economici e finanziari.

Il 21 aprile 1999, la delegazione del Consiglio federale, istituita in gennaio, si è riunita per la prima volta con la direzione dell'Expo, la quale l'ha informata dei rischi esistenti. Non era il momento adatto, poiché la tappa successiva, e quindi una visione generale del progetto, era disponibile solo alla fine di aprile del 1999. La direttrice dell'Associazione ha colto quest'occasione per rimandare a questa data i partecipanti che desideravano maggiori informazioni. Ha dichiarato che il dialogo è stato sottovalutato sia in seno all'Expo.01 sia con i potenziali partner e che il ritardo accumulato non era preoccupante. Durante la discussione, tutti i membri della direzione e il Delegato del Consiglio federale hanno garantito che l'esposizione nazionale era realizzabile sia dal punto di vista finanziario che per le scadenze. Il 17 aprile 1999, il capo del DFE ha informato il Consiglio federale di questo incontro mediante una nota rassicurante nella quale si precisava che le difficoltà incontrate alla fine del 1998 erano superate, che i recenti progressi realizzati nel settore dello sponsoring facevano presagire un approvvigionamento finanziario sufficiente per l'avvio dei lavori di costruzione nel corso dell'estate, che le questioni tecniche non causavano difficoltà (benché Bienne non avesse ancora il permesso di costruzione), che il settore artistico rispettava le scadenze e che il marketing e la comunicazione non ponevano problemi particolari.

Il secondo incontro della delegazione del Consiglio federale con la direzione dell'Expo.01 ha avuto luogo il 22 giugno 1999. La nota del capo del DFE al Consiglio federale conteneva essenzialmente le informazioni seguenti: l'atmosfera in seno all'Associazione non era mai stata così buona, le relazioni con le cerchie economiche erano migliorate, tutti i Cantoni partecipavano ai progetti e la Direzione generale era stata rafforzata. Vi erano ancora rischi per il finanziamento della sicurezza, l'emissione dei biglietti e la scadenza per la conclusione dei contratti di sponsoring. Mancavano ancora 100 milioni di franchi per raggiungere i 350 milioni necessari, ma i lavori di costruzione dovevano comunque iniziare. Il Consiglio federale aveva deciso di manifestare il suo sostegno all'Expo.01 mandando il capo del DFE all'inaugurazione del cantiere, il 29 giugno 1999, a Cornaux.

Queste valutazioni positive da parte del Governo si trovano anche nelle risposte ad alcuni interventi parlamentari. Per esempio, nella risposta del 26 maggio 1999 all'in-

terpellanza Seiler Bernhard⁴¹: «... La direzione del progetto sta raccogliendo i fondi necessari secondo la pianificazione prevista. (...) La procedura scelta per effettuare i lavori, che consiste nell'attuare numerosi progetti parallelamente piuttosto che uno dopo l'altro nonché nel garantire maggiori risorse in materia di personale a seconda dello stato di avanzamento del progetto, permette di rispettare un calendario ambizioso. (...) L'Expo.01 è sulla buona strada per quanto concerne la realizzazione» o nella risposta del 26 maggio 1999 all'interrogazione ordinaria urgente del gruppo UDC⁴²: «Ora che tutti i posti direttivi sono stati nuovamente occupati, che la concezione della comunicazione è stata chiarita e che lo stato dei progetti è stato esaminato da specialisti esterni, è possibile asserire che l'Expo dispone di nuovo di una struttura efficace a livello di gestione e di comunicazione.» Da questi esempi risulta anche che, per quanto concerne il rispetto delle scadenze e le finanze, il Consiglio federale si è fidato delle valutazioni della Direzione generale senza esaminarle criticamente.

Il Consiglio federale è intervenuto nella gestione operativa dell'Expo.01 solo dopo l'ultimatum dei direttori alla direttrice generale, che è culminato nel suo licenziamento. In occasione dei numerosi incontri, che hanno avuto luogo nell'estate del 1999 con i rappresentanti del Comitato strategico e delle cerchie economiche, il capo del DFE ha domandato che l'organizzazione fosse modificata e che fosse effettuata una perizia, da attribuire alla società Hayek Engineering.

L'evoluzione dei fatti (elaborazione del messaggio concernente un credito aggiuntivo per l'esposizione nazionale) è risaputa.

Conclusione riguardo al ruolo del Consiglio federale: *Il Consiglio federale non si è occupato abbastanza delle basi dell'Expo.01. Non ha imposto le proprie idee riguardo alla struttura organizzativa, ha valutato erroneamente il finanziamento e si è basato su studi di fattibilità ripresi affrettatamente e senza analisi critica. Il Consiglio federale ha sottovalutato il fatto che la preparazione dell'Expo.01 costituisce una sfida importante, anche per quanto riguarda il lavoro supplementare all'interno dell'amministrazione federale. Non ha delegato le responsabilità con la dovuta attenzione. Inoltre, non ha dato la giusta priorità al progetto, in pratica non l'ha seguito e ha sottovalutato la responsabilità politica della Confederazione nei confronti dell'esposizione nazionale. A causa di questi errori, il Consiglio federale ha confidato per troppo tempo nella direzione dell'Associazione EXPO 2001 e ha dimostrato molto riserbo.*

4.4 Il ruolo dei rappresentanti della Confederazione (in particolare del Delegato del Consiglio federale) in seno al Comitato strategico

Per quanto riguarda la Confederazione, il progetto dell'Expo.01 è stato seguito soprattutto dai rappresentanti nel Comitato strategico dell'Associazione EXPO 2001. Essi hanno assicurato il coordinamento e la relazione tra la Confederazione e l'Associazione. In seno al Comitato strategico, erano incaricati di far rispettare le condizioni che il Parlamento aveva posto all'atto dello stanziamento del credito, in

⁴¹ 99.3024

⁴² 99.1017

particolare nei settori della protezione ambientale, dei trasporti e dell'utilizzazione dei fondi messi a disposizione dalla Confederazione. Nell'ambito della sua inchiesta, la Commissione della gestione ha esaminato il mandato e il ruolo dei rappresentanti della Confederazione e la loro politica d'informazione nei confronti dell'amministrazione federale e del Consiglio federale. Per poter valutare il loro ruolo e la loro influenza in seno al Comitato strategico, la Commissione della gestione ha posto al capo del DFE e ai rappresentanti della Confederazione un certo numero di domande corrispondenti. Va notato anche che è importante per questo aspetto dell'esame considerare le condizioni in cui i rappresentanti della Confederazione hanno esercitato il loro mandato.

4.4.1 Mandato e ruolo dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico

I tre rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico sono stati nominati su proposta del DFE del 31 dicembre 1996 al Consiglio federale. La scelta è caduta su persone che avevano seduto sin dall'inizio nel Gruppo interdipartimentale di coordinamento (GIC). Il rappresentante del DFE si occupava del dossier già dal 1995, dapprima come collaboratore personale del capo del DFE di allora e in seguito come Delegato del Consiglio federale (mediante contratto di diritto pubblico concluso nell'ottobre del 1998). È stato Delegato del Consiglio federale sino alla fine del 2000. Il suo tasso di occupazione era del 50 per cento (era assistito nei suoi compiti da un sostituto a tempo parziale). Gli altri due rappresentanti appartenevano al DFF e al DFI, poi al DATEC in seguito al cambiamento di dipartimento dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP). Questi rappresentanti non sono stati sgravati tuttavia dei loro compiti regolari in seno all'amministrazione federale.

Per quanto riguarda il capitolato d'oneri, il DFE aveva fatto notare nella sua proposta che il finanziamento dell'esposizione nazionale e il contributo di 130 milioni di franchi giustificavano un'osservazione permanente e qualificata da parte dei servizi della Confederazione durante tutta la durata dell'esposizione. Si trattava anche di coordinare la ripartizione del credito di 20 milioni di franchi sui diversi progetti federali e di seguire attentamente i settori della cultura e della protezione dell'ambiente. Essi dovevano tutelare gli interessi dell'amministrazione generale della Confederazione.

Il capitolato d'oneri del Delegato del Consiglio federale si traduce in un contratto di diritto pubblico concluso nell'ottobre del 1998 (con effetto retroattivo al 1° aprile 1998). Questo contratto prevede essenzialmente i compiti seguenti:

- garantire il collegamento tra la Confederazione e l'organizzazione dell'esposizione nazionale;
- presiedere il gruppo interdipartimentale di coordinamento;
- gestire e preparare, con i servizi interessati dell'amministrazione federale, i lavori relativi all'esposizione nazionale (segnatamente in relazione ai progetti della Confederazione);
- informare il pubblico secondo i bisogni (in collaborazione con il servizio stampa del DFE);

- presentare al Consiglio federale, tramite il capo del DFE, le proposte, le note di discussione o le informazioni necessarie allo svolgimento dei lavori e al calendario stabilito.

I rappresentanti della Confederazione si suddividono le trattande in funzione dei compiti che sono loro attribuiti. Di conseguenza, il rappresentante del DFF si è occupato principalmente degli aspetti finanziari, mentre quello del DATEC delle questioni inerenti alla protezione dell'ambiente.

La Commissione della gestione si è resa conto che, sin dall'inizio, diverse cerchie si erano opposte al fatto che i rappresentanti della Confederazione occupassero una posizione troppo forte. Il Delegato federale, quando ha assunto le proprie funzioni, aveva ricevuto dal capo del DFE di allora la raccomandazione di non «giocare al commissario politico» e di cercare di non svolgere un ruolo direttivo in seno al Comitato strategico. Nemmeno i rappresentanti della Confederazione dovevano sembrare dei supervisori dei conti, dato che questo compito incombeva al Controllo federale delle finanze (CDF). Dal canto loro, i membri del Comitato strategico non hanno accolto le proposte reiterate del Delegato, che domandava lo stesso statuto (e gli stessi diritti) degli altri membri dell'Ufficio del Comitato strategico. Il Delegato del Consiglio federale ha dunque mantenuto il proprio statuto di osservatore senza diritto di voto in seno all'Ufficio. Del resto, gli organi dell'Associazione non hanno dato seguito neppure ad altre richieste avanzate dai rappresentanti della Confederazione, facendo valere la natura privata del mandato e l'importo limitato dell'impegno finanziario assunto dalla Confederazione (90 mio di fr. su un totale di 1,4 mia di fr.). Ritenevano che la sua posizione in seno agli organi direttivi dell'Expo sarebbe stata rafforzata oltre misura.

Nel valutare il ruolo svolto dai rappresentanti della Confederazione, la Commissione della gestione ha constatato anche che essi dovevano lavorare in condizioni sfavorevoli. Ciò si riferisce innanzitutto al funzionamento e ai metodi di lavoro del Comitato strategico stesso. Il fatto che il Comitato strategico non ha assunto una funzione direttiva né di controllo nei confronti della direzione generale è già stato menzionato nel numero 3.3.2. Di conseguenza, i rappresentanti della Confederazione hanno fatto fatica a imporsi anche nei confronti della Direzione generale. Le circostanze li inducevano a sentirsi moralmente obbligati a dimostrare riserbo riguardo a certe questioni e persino incapaci di agire. Potevano tuttavia far valere la loro influenza in settori importanti (cfr. n. seguente). I rappresentanti consideravano che il lavoro in seno al Comitato strategico fosse molto difficile. All'inizio, non vi era neppure un ordine del giorno e la documentazione era inviata con ritardo. L'informazione era incompleta e, a causa del riserbo della Direzione generale, gli interessati non erano abbastanza coinvolti nei processi decisionali. Inoltre, in particolare per mancanza di tempo e di mezzi, sembrava che non riuscissero a controllare il settore delle finanze. A ciò si aggiunge anche il fatto che avevano poca esperienza in progetti di questo genere.

4.4.2 Settori di influenza e di intervento dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico

Per quanto concerne le questioni tecniche, i rappresentati della Confederazione avevano autorità soprattutto nei settori dell'ambiente e della pianificazione del territo-

rio, dei servizi dell'esercito e delle finanze (in collaborazione con il Controllo federale delle finanze).

In ambito organizzativo, il rappresentante del DFF si è occupato subito, dal momento in cui ha assunto la sua funzione, dell'istituzione di una vigilanza finanziaria adeguata. Questo compito è stato affidato al Controllo federale delle finanze (assistito dai rappresentanti del controllo delle finanze dei Cantoni di Berna e del Giura) già verso la metà del 1997. È stato allestito un capitolato d'oneri ed è stato istituito un sistema di rapporti. I rappresentanti della Confederazione non potevano intervenire in altre questioni importanti, dato che queste erano già stabilite (come il metodo di finanziamento dell'ingegneria simultanea [*simultaneous engineering*] o la suddivisione del preventivo in un budget interno e un budget esterno).

I rappresentanti della Confederazione sono intervenuti anche nei problemi interni dell'associazione e nelle lacune nei lavori preparatori dell'Expo.01. Hanno affermato di aver più volte reagito a causa della situazione finanziaria, della pessima qualità dei documenti distribuiti (in particolare della mancanza di trasparenza del preventivo), della mancanza di comunicazione fra la Direzione generale e il Comitato strategico. Hanno continuato a domandare il ricorso a procedure regolamentate, tempo sufficiente per la preparazione e maggior serietà nel lavoro. Si sono rivolti anche al Segretariato generale del Comitato strategico e hanno constatato che neanche esso era regolarmente informato dalla Direzione generale (a causa di una reciproca mancanza di fiducia). Con l'insorgere dei problemi di finanziamento, i rappresentanti della Confederazione hanno dovuto ricordare, a più riprese, che la garanzia concessa per un eventuale deficit (20 mio di fr.) non doveva assolutamente costituire una riserva e che non ci si doveva neppure aspettare che venisse aumentata. I rappresentanti della Confederazione sono intervenuti nel maggio del 1999, dopo che la Direzione generale ha presentato un budget che attestava un aumento dei costi di infrastruttura di oltre 100 milioni di franchi e prevedeva di coprire questo sorpasso incrementando lo sponsoring o trasferendo verso il settore privato un certo numero di posizioni a rischio. Per la prima volta, tale aumento dei costi si fondava su preventivi concreti dei progetti di massima e del piano descrittivo (businessplan). Durante la seduta del Comitato strategico del 18 giugno 1999, i rappresentanti della Confederazione hanno presentato proposte di misure concrete in materia di «gestione del rischio finanziario» e di osservanza del budget 8. Hanno domandato uno sponsoring più sicuro e, se necessario, proposte di ridimensionamento. Il Comitato strategico ha incaricato esplicitamente la Direzione generale di presentare proposte relative all'osservanza del budget 8 e un'analisi della situazione dello sponsoring entro la fine di luglio del 1999.

Per quanto concerne la portata effettiva dei problemi dell'Expo.01, i rappresentanti della Confederazione hanno seguito lo stesso percorso degli altri membri del Comitato strategico e, in seguito, il Consiglio federale. Hanno continuato a rinnovare la propria fiducia nell'Expo (soprattutto dopo che il capo stesso del DFE aveva rinnovato la propria fiducia nei confronti dell'Associazione nel maggio 1999). Le ragioni sono già state esposte più volte nel corso del presente rapporto (mancanza di informazione, segnali positivi o contraddittori, ecc.). Secondo i rappresentanti della Confederazione, all'epoca dei fatti non vi era nessun segnale che permettesse di capire che i rischi riconosciuti e identificati non avrebbero potuto essere tenuti sotto controllo e ancora meno che, sommandoli, si sarebbe sicuramente compromessa la realizzazione del progetto. Nell'estate del 1999, i rappresentanti della Confederazione,

come pure gli altri membri del Comitato strategico, si sono meravigliati della seria mancanza di liquidità e delle prospettive finanziarie sfavorevoli.

Sulla base delle sue inchieste, la Commissione della gestione condivide il parere del capo del DFE: i rappresentanti della Confederazione non hanno insistito abbastanza sul modo in cui la Direzione generale ha dato seguito ai loro interventi. La Commissione della gestione ha constatato, del resto, che l'Associazione ha seguito i rappresentanti della Confederazione per le questioni tecniche ma non per quelle relative alla gestione del progetto.

4.4.3 Informazioni e interventi dei rappresentanti della Confederazione presso il Consiglio federale e l'amministrazione federale

La Commissione della gestione tratta questo punto brevemente, poiché si è già precisato nel numero 3.3.4 che lo scambio di informazioni fra i rappresentanti della Confederazione e il Consiglio federale rispettivamente l'amministrazione federale era insufficiente. Anche le ragioni di questa situazione sono già state esposte. Occorre innanzitutto ricordare che l'informazione del Consiglio federale, ossia del capo del DFE, incombeva soprattutto al Delegato del Consiglio federale. Gli altri rappresentanti si sono limitati a informare il proprio dipartimento. Questo capitolo è dedicato esclusivamente alle informazioni che il Delegato faceva pervenire al Consiglio federale, ossia al dipartimento responsabile del progetto (DFE).

Il rapporto finale del Delegato e le sue note d'informazione rispondono alla domanda dello scambio di informazioni. Nel rapporto finale, il Delegato dichiara di aver avuto contatti orali regolari con il capo del DFE di allora, ma che questi sono diventati sempre più rari a causa della sua malattia. L'attuale capo del dipartimento ha invece manifestato poco interesse per la questione. Il Delegato ritiene che i suoi interventi non abbiano provocato nessuna reazione a livello della Confederazione.

Il Comitato strategico stesso si è reso conto solo molto tardi del fatto che l'informazione riguardo alle difficoltà interne dell'Associazione fosse problematica. Di conseguenza, anche il Delegato ha cominciato molto tardi (verso la fine del 1998) a fornire le relative informazioni. I problemi di personale in seno alla Direzione generale erano già stati identificati nella primavera del 1997. Alla fine del 1998, il Comitato strategico si è reso conto che i rischi erano maggiori, i costi sul mercato edilizio erano aumentati e nelle cerchie economiche mancava l'entusiasmo necessario per finanziare i progetti dell'esposizione. Nella fase iniziale dei lavori preparatori, il Delegato non aveva ritenuto necessario allarmare il Consiglio federale per questi problemi, poiché il presidente dell'Associazione si era impegnato al fine di migliorare il metodo di lavoro del Comitato strategico⁴³. In seguito, in particolare dalla primavera del 1999, il Delegato si è sentito ancor più esonerato dal suo dovere di informare poiché i contatti personali che il capo del DFE intratteneva con gli organi direttivi dell'associazione gli consentivano di essere informato direttamente. Le note informative del Delegato vertevano essenzialmente sui problemi interni dell'Asso-

⁴³ Il Delegato è tuttavia intervenuto a due riprese presso il capo del DFE di allora per denunciare la scarsità di informazioni trasmesse dalla Direzione generale al Comitato strategico. Tali interventi non hanno avuto tuttavia effetti immediati.

ciazione (attualmente noti), lo stato dei lavori, le sue prese di posizione riguardo a determinate questioni e la preparazione degli incontri del Consiglio federale con la direzione dell'Expo. Per quanto concerne i problemi della direzione resi noti alla fine del 1998 (dopo le dimissioni dei direttori tecnico e artistico), il Delegato ha ritenuto che la situazione non richiedesse un intervento drastico da parte della Confederazione, visto che le misure annunciate dalla Direzione generale erano rassicuranti, come lo era, ancor più, la volontà manifestata dal presidente del Comitato strategico di rafforzare le competenze di controllo di tale organo. Secondo la Commissione della gestione, nessuna di queste note informative è veramente allarmante. Ciò non significa tuttavia che si sia ignorata la gravità dei problemi futuri. Il 26 marzo 1999, durante la preparazione della seduta della delegazione del Consiglio federale sulla base del rapporto intermedio presentato dalla Direzione generale nel febbraio del 1999, si leggeva in una nota del Segretario generale del DFE: «Incontestablement, c'est à ce niveau, celui du financement, que la Direction générale va devoir affronter les plus graves problèmes. Cela est déjà perceptible» (Già sin d'ora si può desumere che, senza dubbio, la Direzione generale dovrà affrontare i problemi più gravi a questo livello, ossia quello del finanziamento). In seguito, e i fatti sono risaputi, la Direzione generale è riuscita a dissipare questi timori e a inviare segnali positivi.

Conclusione riguardo al ruolo dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico: *I rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico non occupavano una posizione di forza e non erano abbastanza autoritari. Non avevano un capitolato d'oneri operativo. Le circostanze in cui dovevano esercitare il loro mandato, peraltro molto vasto, erano estremamente sfavorevoli. Per vari motivi, non vi erano tutte le condizioni affinché gli interessi della Confederazione fossero tutelati efficacemente. È stato chiesto ai rappresentanti della Confederazione, da parte della Confederazione e dell'Associazione, di dimostrare riserbo e a loro è stata rimproverata anche la scarsa partecipazione finanziaria della Confederazione. Anch'essi erano membri di un organo che non assumeva le proprie funzioni direttive e di controllo nei confronti della Direzione generale e risentiva di un'informazione lacunosa. Inoltre, i rappresentanti della Confederazione non avevano esperienza nei grandi progetti di questo genere né tempo sufficiente per esercitare il loro mandato, tanto più che non avevano l'appoggio del Consiglio federale. Il loro lavoro non ha provocato nessuna reazione a livello della Confederazione. Lo scambio di informazioni fra i rappresentanti della Confederazione e il Consiglio federale (amministrazione inclusa) non ha funzionato.*

4.5 Il ruolo del Controllo federale delle finanze (CDF)

4.5.1 Mandato e condizioni quadro della vigilanza finanziaria dell'Expo.01 da parte del CDF

Le prestazioni della Confederazione previste nel decreto federale del 10 dicembre 1996 concernenti un contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001, ossia contributi diretti e una garanzia per un eventuale deficit, costituiscono un aiuto finanziario ai sensi della legge sui sussidi (RS 616.1). Conformemente all'articolo 8 capoverso 1 lettera b della legge sul Controllo delle finanze (RS 614.0), anche i beneficiari di aiuti finanziari sono sottoposti alla vigilanza finanziaria del CDF. Tale vigilanza è esercitata secondo i criteri della regolarità, della legalità e della red-

ditività (cfr. art. 5 della legge sul Controllo delle finanze). Il CDF organizza liberamente la propria vigilanza finanziaria.

Neanche il ruolo del CDF era tuttavia definito chiaramente sin dall'inizio. Durante il primo trimestre del 1997, il CDF ha precisato le competenze e le responsabilità in collaborazione con la direzione dell'Expo e i Cantoni interessati. La vigilanza finanziaria è stata concentrata nelle mani del CDF in quanto organo di controllo del finanziatore più importante. Sono state convenute le limitazioni seguenti:

- La vigilanza finanziaria del CDF non comporta gli ausili necessari alla «navigazione» nel senso di un controlling delle entrate e delle uscite, poiché questo compito incombe al controllo interno. In compenso, nel valutare la gestione finanziaria il CDF tiene conto dei rispettivi rapporti dell'organo di controllo e della commissione di controllo per gli appalti e il controlling.
- La direzione dell'Associazione (Comitato strategico, Ufficio, Direzione generale) è responsabile dell'organizzazione interna e dell'impiego dei fondi, dunque di un controllo interno efficace.
- Il CDF è esterno all'Associazione e non è competente per emanare istruzioni. È indipendente nei limiti delle prescrizioni di legge. Per rispondere ai desideri espressi dai Cantoni, il CDF collabora strettamente con il Controllo delle finanze dei Cantoni di Berna e del Giura.
- Per i controlli, il CDF si basa sui risultati degli altri organi di controllo competenti. In questo punto occorre notare che la Direzione generale disponeva di tutta una serie di strumenti di controlling e di controllo (segnatamente i «rapporti del planning strategico», le «analisi Milestones», il «controlling finanziario», il controllo del budget, il controllo dei costi di costruzione e di qualità e il controllo della pianificazione). Oltre al CDF, gli altri organi di vigilanza e di controllo indipendenti erano l'organo di revisione (ATAG Ernst & Young SA per il periodo dal 1996 al 1997 e in seguito PricewaterhouseCoopers SA dal 1998) la «Commission pour l'adjudication des mandats» (Commissione di controllo per l'aggiudicazione dei mandati). Tutti gli organi di controlling e di controllo sono menzionati e descritti nel rapporto PricewaterhouseCoopers SA del 5 marzo 1999 sul controlling del progetto. Nel suo rapporto del settembre 1999, la società Hayek Engineering ha constatato l'inadeguatezza di tutti questi strumenti e organi di controllo (assenza di un controlling centrale, alcuni organi di controllo non sono stati consultati, ecc.).

Queste condizioni indicano che il CDF non aveva la possibilità di intervenire direttamente nella gestione finanziaria dell'Associazione EXPO 2001. Inoltre, considerati i fondi che la Confederazione aveva stanziato all'inizio del progetto (1,5 mio di fr. nel 1996, 19,6 mio di fr. nel 1997 e 30 mio di fr. nel 1998), il CDF aveva ritenuto che non aveva senso intraprendere una spesa sproporzionata per la revisione. Quindi, nel 1998/99, l'attenzione è stata posta sui controlli dei concetti. All'epoca, la Conferenza dei presidenti delle Commissioni di controllo delle Camere federali ha sicuramente sopravvalutato il ruolo del CDF quando, nella sua lettera del 17 dicembre 1998, gli ha attribuito la competenza di vigilare sull'impiego dei mezzi messi a disposizione dai poteri pubblici. Al fine di evitare malintesi e false aspettative, il CDF ha tuttavia precisato il proprio ruolo, in una lettera del 19 gennaio 1999, che va nella direzione summenzionata.

Secondo il CDF, le strutture decentralizzate, la mancanza di trasparenza e di disponibilità delle persone dell'Associazione, che sarebbero comunque tenute a informare, sono state le difficoltà maggiori incontrate dal CDF nell'adempimento del suo mandato.

4.5.2 Constatazioni e interventi del CDF

Poiché non vi erano anomalie né lacune di importanza fondamentale o particolari dal punto di vista finanziario, non si è ritenuto necessario informare direttamente il capo del DFE né il capo del DFF ai sensi dell'articolo 15 capoverso 3 della legge sul Controllo delle finanze. I rapporti scritti del CDF erano indirizzati al presidente del Comitato strategico, affinché prendesse posizione, e per informazione al Delegato del Consiglio federale e ai responsabili dei controlli delle finanze dei Cantoni di Berna e del Giura. Un riassunto dei risultati dei controlli era inviato alla delegazione delle finanze delle Camere federali (con la relativa documentazione allegata). All'inizio, la direzione dell'Associazione si era opposta all'informazione della delegazione delle finanze. Il Comitato strategico riteneva che quest'ultima dovesse essere informata solo in casi estremi. Ciò dimostra la diffidenza, già constatata, nei confronti di un'eccessiva ingerenza da parte della Confederazione e il timore che gli affari interni siano resi pubblici senza discernimento. In un caso, questo atteggiamento difensivo verso il CDF si è spinto a tal punto che il rappresentante del CDF è stato minacciato di un'azione penale per un'affermazione, contenuta in un rapporto del CDF, riguardo al rimborso delle spese.

Le constatazioni principali del CDF concernevano i punti seguenti:

All'atto dell'esame dei conti 1996/97, il CDF ha constatato che la gestione delle finanze non è stata oggetto dell'attenzione necessaria. Ha pure criticato il fatto che numerosi contratti sono stati stipulati a prezzi fissi, benché al momento della loro conclusione non fosse ancora possibile definire precisamente l'entità delle prestazioni. Questo procedimento comporta il rischio di dover pagare prezzi eccessivi. Secondo il CDF, la direzione dell'Associazione ha preso le misure necessarie volte a correggere i punti criticati.

All'atto dell'esame dei conti 1997, il CDF ha constatato lacune nel sistema di controllo interno: alcuni responsabili delle sezioni hanno visto le loro fatture e quelle della loro impresa, la procedura di rilascio dei visti per i viaggi di servizio non era soddisfacente e l'utilizzazione delle carte di credito non era disciplinata chiaramente. Per parecchi collaboratori dell'Expo.01 mancavano i contratti di assunzione. In certi casi, il CDF ha constatato rimunerazioni generose. Il rimborso delle spese dei membri della Direzione generale era definito disuguale. Neppure l'accesso degli organi direttivi dell'Associazione agli strumenti della gestione finanziaria era chiaro. Il presidente del Comitato strategico ha accettato favorevolmente i suggerimenti e le indicazioni del CDF. In particolare, ha evocato l'istituzione di una regolamentazione concernente il rilascio dei visti e l'elaborazione dei contratti.

Nel maggio del 1999, all'atto dell'esame dei conti 1998, il CDF ha constatato che, in parecchi casi, i contratti scritti non sono stati conclusi tempestivamente. Per il conteggio dei mandati, il CDF ha deplorato l'assenza di un organismo indipendente che garantisca il rispetto del contratto. Ha anche attirato l'attenzione sui compiti relativi

ai controlling delle entrate e delle uscite e sul relativo bisogno di informazione del Comitato strategico. Il CDF ha avuto l'impressione che il Comitato strategico fosse informato solo sommariamente e, in generale, a breve termine sugli sviluppi che hanno ripercussioni finanziarie e su eventuali adeguamenti del budget. Ha pure deplorato il fatto che i responsabili delle finanze dell'Expo.01 non siano stati disposti a migliorare la trasparenza dei conti e a considerare più adeguatamente i bisogni dei destinatari dell'informazione. Il rapporto del 5 marzo 1999 della società Pricewaterhouse Coopers ha confermato che l'elaborazione delle cifre e l'informazione degli organi strategici non erano soddisfacenti. Da ultimo, era particolarmente importante l'osservazione del CDF secondo la quale il budget 1999 non comportava più riserve. I costi supplementari dovevano dunque essere coperti dalle entrate supplementari o compensati dai risparmi. Questa constatazione consentiva al CDF di mettere in risalto la situazione insoddisfacente delle finanze.

Conclusione riguardo al ruolo del CDF: Il CDF ha definito il suo ruolo in modo riservato. Mancava un mandato come quello elaborato in seguito per l'accompagnamento del progetto dell'Expo.02. Malgrado la sua attività di controllo limitata, il CDF ha messo in luce gravi lacune. Tali constatazioni mostrano che la gestione da parte degli organi dell'Associazione in ambito finanziario era discutibile. Sebbene il CDF abbia messo in evidenza numerose lacune e sottolineato il fatto che la situazione finanziaria non fosse soddisfacente, non ha tuttavia allarmato il Consiglio federale e il Parlamento e lo stesso hanno fatto gli altri organi interni di controllo. Per la sua posizione e le condizioni menzionate, non si può rimproverare al CDF di non essersi accorto della situazione o di aver reagito male.

4.6 Il ruolo del gruppo interdipartimentale di coordinamento (GIC)

Col passare del tempo, il gruppo interdipartimentale di coordinamento ha dovuto assumere compiti assai diversi.

Il gruppo interdipartimentale di coordinamento (GIC) è stato costituito nel 1995 per elaborare il messaggio concernente un contributo della Confederazione all'esposizione nazionale 2001 e per avere sempre a disposizione un partner specializzato in ogni dipartimento e nella Cancelleria federale, con il quale discutere degli eventuali problemi. In una seconda fase, la missione del GIC consisteva nel valutare lo studio di fattibilità dell'Associazione e nel preparare una proposta per il Consiglio federale. La maggioranza dei membri del GIC era favorevole al concetto. Le critiche sono state sollevate soprattutto nel settore del traffico e dell'ambiente. Tuttavia, il tempo e i mezzi a disposizione per analizzare lo studio di fattibilità erano estremamente limitati. Quindi, il GIC non ha potuto approfondire il suo esame dello studio di fattibilità e si è limitato ai settori che rientrano nella competenza della Confederazione o a quelli cui il Consiglio federale aveva attribuito un'importanza particolare quando ha scelto il progetto dell'esposizione nazionale. La Commissione della gestione ritiene che lo studio di fattibilità stesso possa già essere rimesso in dubbio. Il comitato dell'Associazione di allora non disponeva dei mezzi necessari per esaminare accuratamente tale fattibilità. In una terza fase, al GIC è stato conferito il compito di vigilare sul coordinamento dei contatti tra l'amministrazione federale e la Direzione generale dell'Expo.01. Da ultimo, in una quarta fase, è stato incaricato di allestire le

esposizioni della Confederazione. In seguito, questo compito ha finito con l'assorbirlo completamente.

Secondo il capo del DFE, il GIC soffriva indubbiamente di mancanza di autorità. In generale, i suoi membri non potevano accedere direttamente ai vertici del proprio dipartimento. Per questo motivo, le informazioni non giungevano ai loro destinatari, sia perché i membri del GIC non erano riusciti a destare l'interesse del loro capo del dipartimento o del loro superiore gerarchico sia perché questi ultimi non avevano compreso l'importanza di tali informazioni. L'efficacia del GIC non è stata tale anche a causa del suo carattere di milizia. Infatti, eccetto il presidente del GIC (che era nel contempo il Delegato del Consiglio federale), i membri potevano dedicare solo parte del loro tempo lavorativo all'esecuzione dei suoi compiti.

La Commissione della gestione è stupita del fatto che il GIC sia stato incaricato di compiti molto diversificati (preparazione delle decisioni politiche, funzioni di coordinamento, di controllo, di gestione) a causa del suo carattere di milizia. In base ai risultati delle sue inchieste, la Commissione della gestione è convinta che questo organo non era adatto a eseguire tutti i compiti che gli sono stati affidati. È certo che il GIC abbia fornito un lavoro notevole nel campo dello sviluppo delle esposizioni della Confederazione. Ai suoi membri non mancavano creatività e impegno. Nel campo della gestione dei progetti, invece, non avevano abbastanza esperienza e non erano in grado di garantire un controllo integrale dei costi, delle scadenze e della qualità durante lo sviluppo dei progetti. A tale proposito, è sufficiente rimandare alle spiegazioni del numero 3.3.4.

Conclusione riguardo al ruolo del GIC: Al GIC sono stati affidati compiti fondamentalmente diversi. Questo organo non era adatto a eseguire tutti gli incarichi ricevuti. Il GIC ha risentito della mancanza di autorità e del suo carattere di milizia. Ha potuto procedere all'esame dello studio di fattibilità solo in maniera superficiale. Per quanto riguarda l'accompagnamento dei progetti della Confederazione, non disponeva di esperienza sufficiente in materia di gestione di progetti e non aveva ripartito le responsabilità in maniera abbastanza chiara da garantire un controllo dei costi, delle scadenze e della qualità durante lo sviluppo dei progetti. In compenso, ai membri del GIC va riconosciuto il merito di aver dimostrato creatività e impegno nel settore dello sviluppo dei contenuti dei progetti della Confederazione.

5 Digressione: retrospettiva - le esposizioni nazionali del 1883, 1896, 1914, 1939 e 1964

Il 17 novembre 2000, la sottocommissione DFF/DFE della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha posto agli Archivi federali alcune domande in merito alle esposizioni nazionali che si sono svolte dal 1883 (domande riguardanti gli attori istituzionali, i lavori preparatori, le proroghe, il finanziamento, i problemi organizzativi e di accoglienza del pubblico).

Gli Archivi federali hanno risposto a tali domande nella misura del tempo che avevano a disposizione (ossia entro il 10 gennaio 2001) e in funzione dello stato attuale delle conoscenze storiche.

In questa sede, la Commissione della gestione ringrazia gli Archivi federali per la loro disponibilità e per aver preparato tutte le informazioni in così poco tempo. La

Commissione ritiene che il loro contributo alla storia delle esposizioni nazionali costituisca un prezioso complemento al presente esame parlamentare. Senza aggiungere altri commenti, la Commissione della gestione rinvia al contributo fornito dagli Archivi federali allegato al presente rapporto.

6 Valutazione globale

Le spiegazioni precedenti, i rapporti esistenti⁴⁴ e la discussione politica hanno mostrato che l'insuccesso dell'Expo.01 è stato determinato da tutta una serie di problemi distinti, di circostanze e di decisioni sbagliate prese in questi ambiti e a livelli diversi. Solo progressivamente, gli organizzatori responsabili, in seguito il Consiglio federale e infine l'opinione pubblica si sono resi conto che il progetto dell'Expo.01 non era organizzato né disponeva delle risorse finanziarie necessarie all'adempimento di un progetto così complesso. La direzione non ha mai voluto parlare di crisi, sebbene fosse al corrente dei problemi di finanziamento. Si è resa conto solo verso la metà del 1999 che era illusorio credere che l'aumento massiccio dei costi potesse essere compensato con lo sponsoring.

Sin dall'inizio, le condizioni in cui i lavori preparatori dell'Expo.01 hanno dovuto essere eseguiti erano problematiche. I problemi sono diventati ineluttabili a causa della mancanza di professionalità a livello della gestione strategica e operativa. Sono state immaginate ipotesi irrealistiche, in particolare per quanto concerne il finanziamento. Un finanziamento concepito meglio sin dall'inizio avrebbe certamente consentito di evitare spese. Il problema di liquidità da sempre noto e l'incerta solvibilità hanno rincarato il costo dei crediti bancari. Dagli originari 130 milioni di franchi, la partecipazione della Confederazione è passata a 718 milioni (inclusa la garanzia per un eventuale deficit). Tale importo non contempla tuttavia le prestazioni supplementari dell'amministrazione federale come pure le consulenze in materia di pianificazione del traffico, la cooperazione nell'ambito dei progetti della Confederazione o i servizi di intervento dell'esercito e della protezione civile. Sin dall'inizio, al progetto dell'Expo.01 è mancato il tempo per essere realizzato. Durante i dibattiti, svoltisi nel 1996, riguardo al contributo della Confederazione, le Camere federali avevano già sollevato molti problemi importanti e parecchie domande rimaste senza risposta. Il contributo della Confederazione è stato finalmente stanziato per motivi politici, senza tuttavia che questi lati ancora oscuri fossero stati veramente chiariti. Nelle cerchie del Consiglio federale e del Parlamento, nessuno si realmente reso conto della complessità del progetto. Si trattava di dare un impulso e di suscitare l'entusiasmo il più presto possibile. Sembrava necessario accettare queste domande senza risposta.

Le strategie di finanziamento e di esposizione ponevano esigenze estremamente elevate nei confronti degli organizzatori, per i quali, tuttavia, i costi non costituivano una priorità: si preoccupavano soprattutto di realizzare un'esposizione nazionale sontuosa. Gli organi decisionali non si rendevano conto dell'importanza della gestione. I preventivi, dunque, erano calcati sulle illusioni del momento.

⁴⁴ In particolare, il rapporto sullo stato generale della situazione attuale della società Hayek Engineering del 23 settembre 1999, il rapporto della società PricewaterhouseCoopers del 5 marzo 1999, il rapporto finale del Delegato del Consiglio federale e il rapporto del presidente del GIC, entrambi del 20 giugno 2000.

Il Consiglio federale e il Parlamento hanno delegato la responsabilità dell'organizzazione e della realizzazione dell'Expo.01 a un'associazione. Per la sua struttura, la sua composizione e i problemi interni, l'organo superiore dell'Associazione, il Comitato strategico, non è riuscito ad assumere la responsabilità che gli incombeva. In particolare, una ripartizione vaga delle competenze fra la Direzione generale e il Comitato strategico e una politica d'informazione molto riservata da parte della Direzione generale sono la causa delle manchevolezze riscontrate nella gestione e nel controllo.

Gli aspetti strategici e operativi dell'Expo.01, un progetto di parecchi miliardi di franchi, sono stati sottovalutati. L'assunzione a tempo parziale di responsabili, da parte dell'Associazione e della Confederazione, contrastava con la sua complessità. La mancanza di esperienza nella gestione di progetti di tale portata è un elemento che si è aggiunto a tali circostanze. È evidente che ogni esposizione nazionale suscita enormi aspettative da parte delle cerchie politiche e dell'opinione pubblica riguardo alla sua riuscita. Ci vuole tuttavia una grande esperienza per poter valutare nella giusta misura i problemi indissociabili da tale impresa. Evidentemente, i preparativi dell'Expo.01 hanno risentito della mancanza di professionalità. Le difficoltà sono state smentite sin dalla loro apparizione e l'attenzione è stata rivolta soprattutto ai segnali positivi, a scapito dei rischi risaputi. Le conoscenze di base in materia di gestione del progetto (indipendentemente dal genere e dall'organizzazione del progetto) sarebbero state disponibili, ma sono state trascurate ingiustamente. Inoltre, la collaborazione e la comunicazione fra le cerchie politiche, economiche e culturali non sono state semplici.

Per la Confederazione, gli effetti negativi sono scaturiti soprattutto dal fatto che non aveva definito il suo ruolo e le sue responsabilità in modo chiaro e realistico sin dall'inizio del progetto dell'Expo.01. Per questo motivo, durante i lavori preparatori sono state poste regolarmente domande inerenti all'impegno «autorizzato» o necessario della Confederazione e dei suoi organi. Dunque, la posizione dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico era debole ed essi dovevano lavorare in condizioni sfavorevoli. Dunque, quando si è palesata improvvisamente la crisi dell'Expo.01, la Confederazione ha assunto una responsabilità politica di fatto, che inizialmente non le era stata destinata e che non corrispondeva alla responsabilità giuridica. Del resto, la crisi in quanto tale ha legittimato il fatto che la Confederazione facesse valere la propria influenza e potesse così assumere la responsabilità politica della realizzazione dell'esposizione nazionale, progetto che era comunque di sua iniziativa. Indipendentemente dalla definizione del ruolo e della responsabilità politica della Confederazione, il Consiglio federale e il Parlamento avrebbero dovuto dimostrare maggior interesse per i lavori preparatori dell'Expo.01. L'atteggiamento di «cortese indifferenza» non si addiceva certamente a un progetto importante come l'esposizione nazionale. La delega della responsabilità e la fiducia riposta nell'Associazione non avrebbero inoltre impedito alla Confederazione di assumere il suo ruolo di committente e di effettuare i controlli.

La Commissione della gestione deve constatare con amarezza che, oltre al palese insuccesso degli organi dell'Associazione, neppure le cerchie politiche hanno assunto correttamente i loro compiti. Spetta innanzitutto agli organi interessati dedurre le conseguenze di tale insuccesso. La Commissione della gestione, dal canto suo, trae le conclusioni politiche seguenti, che ritiene opportune.

Conclusioni, interventi parlamentari e raccomandazioni della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

Le conclusioni della Commissione della gestione hanno lo scopo di istituire un processo di apprendimento e di adottare misure che, dal punto di vista attuale, potranno risultare utili per la futura organizzazione di grandi progetti. La Commissione è consapevole del fatto che il prossimo grande progetto, forse proprio la prossima esposizione nazionale, comporterà sfide e problemi propri. Ritiene tuttavia estremamente importante rendere attenti i politici e il pubblico sul fatto che l'organizzazione di una grande manifestazione comporta, per sua natura, tutta una serie di problemi complessi. È dunque indispensabile partire dal presupposto che una manifestazione simile non possa svolgersi senza incontrare difficoltà. Di conseguenza, la gestione dei problemi (identificazione dei problemi, valutazione dei problemi, soluzione dei problemi e misure) è un aspetto molto importante che non va mai sottovalutata.

7.1

Inventariazione e conservazione delle esperienze

La condizione principale per l'istituzione di un processo di apprendimento è l'analisi di tutte le esperienze fatte durante la preparazione dell'Expo.01. I rapporti finora elaborati non consentono di raggiungere tale obiettivo. Anche la presente analisi effettuata nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare dà soltanto una visione ristretta dei problemi e degli errori che hanno pregiudicato il successo dell'Expo.01. Essa riflette infatti il punto di vista della Confederazione e non tiene conto delle opinioni dei Cantoni, delle città, degli organi dell'Associazione e delle cerchie economiche che sono coinvolti nei lavori preparatori dell'Expo.01. Inoltre, come è già stato menzionato nel numero 1.2, la gestione da parte degli organi dell'Associazione è stata trattata solo marginalmente dal presente esame, vale a dire solo nella misura in cui una valutazione da parte degli organi responsabili della Confederazione fosse possibile giuridicamente e praticamente. Si tratta prevalentemente di valutare le lacune già identificate dalla società Hayek Engineering. La Commissione della gestione si è persuasa che la preparazione dell'Expo.01 sia stata caratterizzata anche da molti problemi di importanza minore (essenzialmente nell'ambito della direzione dell'Expo) che sono ancora nell'ombra. È altresì necessario imparare a comportarsi in una situazione di crisi. Per questo motivo, la Commissione della gestione raccomanda di fare un bilancio in base a tutte le esperienze fatte dalle persone maggiormente coinvolte. Per quanto riguarda le modalità che regolano l'allestimento di tale bilancio, la Commissione della gestione fa capo al Consiglio federale. Ritene tuttavia che occorrerebbe in ogni caso includervi le esperienze della direzione dell'Associazione (Comitato strategico, Direzione generale e direzioni), degli organi di controllo esterni e delle cerchie economiche. Inoltre, bisognerà tenere conto anche delle esperienze fatte durante i preparativi dell'Expo.02, che non sono state considerate nel presente rapporto. In occasione dell'allestimento del bilancio finale, occorrerà anche trattare la questione delle eventuali responsabilità sul piano penale o civile. La Commissione della gestione richiama espressamente l'attenzione sui termini di prescrizione. Il Consiglio federale deve adottare corrispondenti misure per rispettare questi termini. Per evitare il più possibile dimenticanze al momento della chiusura del progetto, si dovrebbe stilare un elenco di controllo.

Il Consiglio federale deve vigilare affinché le esperienze siano inventariate e conservate adeguatamente per evitare di commettere di nuovo gli stessi errori durante la realizzazione di progetti analoghi. I risultati delle ricerche effettuate dagli Archivi federali (cfr. allegati) hanno mostrato che, in generale, il ricorso agli archivi era inesistente o insufficiente. Inoltre, l'analisi della gestione deve essere obiettiva. Nell'esame retrospettivo tradizionale delle esposizioni nazionali mancava l'autocritica. L'analisi delle esperienze degli organizzatori necessita, di conseguenza, di un accompagnamento esterno.

Raccomandazione 1: Inventariazione delle esperienze concernenti la preparazione e l'organizzazione dell'Expo.01 e dell'Expo.02

Il Consiglio federale vigila affinché tutti i problemi incontrati nell'ambito della preparazione e dell'organizzazione dell'Expo.01 e dell'Expo.02 siano inventariati e le esperienze fatte siano conservate adeguatamente per evitare di commettere di nuovo gli stessi errori durante la realizzazione di progetti analoghi. Il bilancio così allestito deve menzionare le esperienze di tutte le persone che hanno partecipato al progetto dell'esposizione nazionale. In proposito occorrerà trattare anche la questione delle eventuali responsabilità sul piano penale o civile

La Commissione della gestione ritiene che non sia necessario aspettare i risultati di quest'analisi dettagliata e che già oggi si possa trarre una serie di conclusioni fondamentali a livello politico (cfr. qui di seguito).

7.2 Base legale che disciplina il sostegno della Confederazione alle grandi manifestazioni

All'inizio, la Confederazione aveva stanziato un contributo di 130 milioni di franchi quale sostegno per l'Expo.01. Era dunque uno dei maggiori finanziatori, anche se l'8 per cento dei costi doveva essere finanziato da sponsor privati. Benché gli interessi della Confederazione fossero tutelati, il suo ruolo e le sue responsabilità non sono mai stati definiti chiaramente. Per tale motivo, i rappresentanti in seno agli organi direttivi hanno potuto esercitare solo un'influenza limitata. È stato rimproverato loro che l'influenza che rivendicavano non corrispondesse all'entità dell'impegno finanziario della Confederazione. Anche a causa della sua responsabilità politica poco chiara, l'interesse della Confederazione per i lavori preparatori dell'Expo.01 era assai scarso. Per la vaghezza del suo ruolo, la Confederazione è stata indotta ad assumersi una responsabilità politica di fatto che, del resto, non le era stata destinata quando, nel 1996, si è deciso di organizzare l'esposizione nazionale.

Nel frattempo, il Consiglio federale, ha ammesso anche che, in futuro, dovrà esercitare una maggiore influenza sulle grandi manifestazioni che cofinanzia e dovrà seguirle e controllarle più da vicino⁴⁵. A tale proposito, la Commissione della gestione

⁴⁵ Cfr. risposta all'interpellanza Bignasca Giuliano, 99.3594.

ritiene che l'impegno finanziario non sia l'unico aspetto determinante. Il Consiglio federale deve anche tenere conto della responsabilità politica di fatto, dell'impegno finanziario potenziale che risulta dal progetto e dallo stato degli interessi a favore della realizzazione della manifestazione.

La Commissione della gestione si chiede se il ruolo della Confederazione in materia di sostegno e di accompagnamento delle grandi manifestazioni su scala nazionale debba essere disciplinato a livello di legge federale. Ciò consentirebbe di stabilire le condizioni quadro generali, le responsabilità e l'influenza della Confederazione nel caso in cui sostenesse grandi manifestazioni. Tale legge consentirebbe anche di disciplinare la collaborazione con i Cantoni e con le cerchie politiche, culturali ed economiche. L'assenza di una base legale che si sarebbe applicata nel caso dell'Expo.01 è già stata criticata nel 1996 in occasione dei dibattiti parlamentari sul contributo della Confederazione. Alcuni deputati hanno domandato, in forma generica, che si esaminasse la necessità di elaborare una base legale per le manifestazioni future. I risultati delle ricerche effettuate dagli Archivi federali (cfr. allegato) mostrano che l'importanza del finanziamento diretto delle esposizioni nazionali da parte della Confederazione ha continuato ad aumentare (sussidi, contributi ai progetti dell'esposizione, garanzia per un eventuale deficit). Tali circostanze, il potenziamento dell'impegno internazionale della Confederazione nelle grandi manifestazioni, ma anche il fatto che il sostegno accordato loro culmina spesso in un sorpasso dei costi e persino in grossi crediti giustifica ancora di più l'istituzione di una base legale. Per tali motivi e tenendo conto delle informazioni contenute nel presente rapporto, la Commissione della gestione depositerà il postulato seguente:

Postulato della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Sostegno della Confederazione alle grandi manifestazioni: istituzione di un quadro giuridico

Il Consiglio federale è invitato a esaminare l'opportunità di elaborare una legge federale sul sostegno della Confederazione alle grandi manifestazioni. Tale legge potrebbe disciplinare, in particolare, le questioni legate al ruolo, alla responsabilità politica, alle possibilità di esercitare la propria autorità e agli strumenti della Confederazione nell'ambito del sostegno, della preparazione e dell'accompagnamento delle grandi manifestazioni. La legge potrebbe stabilire anche le condizioni necessarie affinché la Confederazione possa impegnarsi in un progetto di tale portata.

7.3 Preparazione e organizzazione professionale delle grandi manifestazioni

Quando la Confederazione partecipa alla preparazione e all'organizzazione delle grandi manifestazioni, deve vegliare sull'organizzazione del progetto e sulla professionalità delle condizioni interne.

Le basi decisionali ben definite per un'eventuale partecipazione della Confederazione devono essere elaborate sin dall'inizio. Gli studi di fattibilità devono essere esaminati con spirito critico, se necessario da una parte neutra. Tutti gli elementi di co-

sto di tutte le fasi del progetto devono essere noti, anche se non possono ancora essere quantificati a questo stadio di sviluppo del progetto. Pure le partecipazioni, i rischi, i costi totali, i finanziamenti residui, le responsabilità, l'importanza politica e le strutture organizzative devono essere note. Gli interessi degli organizzatori e dei visitatori devono essere esaminati in modo critico. Le condizioni devono essere semplificate nella misura del possibile. Dal punto di vista delle scadenze, la preparazione di una grande manifestazione non deve essere messa sotto pressione dai politici. È necessaria anche una struttura organizzativa efficace, rigorosa e trasparente e un controllo efficace e permanente del funzionamento e dei processi decisionali garantito da esperti interni ed esterni. Il controlling permanente deve accordare la priorità più alta all'accompagnamento da parte dello sponsoring in quanto elemento importante del finanziamento della manifestazione. Ci si deve inoltre domandare se non sia opportuno lavorare sin dall'inizio fissando rigorosamente un tetto massimo dei costi.

In generale, l'impegno dell'amministrazione federale nell'ambito della preparazione delle grandi manifestazioni è auspicabile. Come hanno già mostrato altri esami, anche questo ha messo in luce il fatto che le condizioni e il quadro di tale impegno non fossero affatto favorevoli. Infatti, la complessità del progetto dell'Expo.01 e l'impegno necessario sono stati sottovalutati. Si è sentita anche la mancanza di esperienza nel settore della gestione dei progetti. In futuro, in occasione di grandi manifestazioni, il Consiglio federale deve esonerare appropriatamente i collaboratori dell'amministrazione incaricati di partecipare all'organizzazione del progetto (o di sviluppare progetti) dalle loro mansioni. Deve anche stabilire le condizioni che consentano di garantire una gestione professionale dei progetti e una vigilanza adeguata. La direzione deve disporre dell'autorità necessaria. Sulla base delle sue inchieste, la Commissione della gestione ritiene appropriato affidare la gestione e la vigilanza del progetto a strutture esistenti in seno all'amministrazione federale, che abbiano già esperienza nella gestione e nella vigilanza delle grandi manifestazioni. In generale, le strutture ad hoc si prestano meno bene all'organizzazione di una grande manifestazione delle unità esistenti che hanno già un'esperienza provata in questo settore. Se necessario, il Consiglio federale deve promuovere tale esperienza, segnatamente grazie alla formazione. In ogni caso, deve vigilare affinché siano elaborate norme che si applichino alle grandi manifestazioni o affinché le norme e gli elenchi di controllo esistenti siano ben noti all'amministrazione federale.

Raccomandazione 2: Istituzione di un quadro professionale per la preparazione e l'organizzazione di grandi manifestazioni

Nella misura in cui la Confederazione sostiene la preparazione o l'organizzazione di grandi manifestazioni o vi è coinvolta, il Consiglio federale si adopera al fine di dare un quadro professionale al suo impegno. Si tratta, in particolare, di mettere a disposizione basi decisionali elaborate e controllate con cura e di istituire strutture organizzative e di controllo professionali.

Gli organi responsabili dell'Expo.01 hanno incontrato difficoltà nel controllo e nell'accompagnamento dei lavori preparatori da parte delle autorità politiche. Le ragioni di tale situazione devono essere ricercate innanzitutto nella vaghezza del disciplinamento delle competenze, nella mancanza di trasparenza, nell'assenza di strumenti adeguati e nella carenza di collaborazione. La Commissione della gestione ritiene tuttavia che la non accettazione di un accompagnamento critico dei lavori preparatori dell'esposizione nazionale da parte delle cerchie politiche ha svolto un ruolo perlomeno altrettanto importante. Le critiche non sono state accettate per tutta la durata dei lavori preparatori. Nel 1996, gli organizzatori hanno dichiarato, riguardo alle obiezioni che venivano dal Parlamento federale, che bisognava evitare di stroncare sul nascere l'entusiasmo degli organizzatori. Durante il controllo finanziario, la direzione dell'Associazione si è opposta, in particolare, al fatto che fossero presentati rapporti trasparenti agli organi politici.

Anche le cerchie politiche non sapevano come comportarsi nei confronti dei problemi che sorgevano durante la preparazione e l'organizzazione dell'esposizione nazionale. Già in occasione dei dibattiti parlamentari del 1996, ma anche durante quelli del 1999 e del 2000 relativi al credito aggiuntivo e alla garanzia per un eventuale deficit, le voci critiche asserivano di non essere contrarie all'esposizione nazionale. Ogni critica riguardo a un problema particolare doveva essere immancabilmente giustificata e chiarita: era necessario precisare che l'osservazione fatta non intendeva contrastare l'idea di un'esposizione nazionale in quanto tale. Chiunque sollevasse una critica rischiava di essere considerato un avversario dell'esposizione nazionale. Il Consiglio federale, dal canto suo, durante la crisi dell'Expo.01 non sapeva se dare fiducia all'esposizione o se rimetterla in questione. Il timore che la critica peggiorasse la situazione durante la crisi che ha fatto vacillare l'Expo.01 ha indotto il Consiglio federale ad adottare una posizione di attesa. Esso si è basato sui segnali positivi ricevuti sino al momento in cui l'insuccesso dell'Expo.01 era diventato palese. Occorreva una crisi per poter legittimare il suo intervento.

Bisogna assolutamente tenere conto delle esperienze accumulate durante i lavori relativi alla preparazione e all'organizzazione dell'esposizione nazionale. La Commissione della gestione è convinta della legittimità di un accompagnamento politico dei lavori preparatori di un'esposizione nazionale. Bisogna verificare, nell'ottica di un controlling politico, che gli obiettivi politici siano stati raggiunti e che i mezzi pubblici siano stati impiegati in modo economico. Tale accompagnamento deve essere accettato come un dato di fatto.

Si chiede al Consiglio federale e al Parlamento di organizzare l'accompagnamento e il controlling politico. Non bisogna accordare la priorità soltanto alla difesa di tutti gli interessi politici. Occorre tenere conto anche dei criteri importanti quali la professionalità e l'efficienza. Il mandato di controllo può essere conferito a una persona o a un'istituzione indipendente, vicina alle cerchie politiche o che goda della loro fiducia. Occorre in ogni caso un «avvocato del diavolo», ossia qualcuno legittimato a effettuare controlli e sollevare critiche costruttive in modo tale da stabilire un clima di fiducia. È necessario, inoltre, che possa accedere direttamente alle autorità politiche e alla direzione del progetto. Non è certamente un compito facile garantire

la comunicazione fra politica e gestione del progetto senza pregiudicare la professionalità di quest'ultima e senza confondere le responsabilità.

L'alta vigilanza delle autorità federali deve essere garantita, qualunque sia la struttura organizzativa dell'organo responsabile del grande progetto, nella misura in cui siano investiti fondi della Confederazione e il progetto presenti un interesse nazionale.

L'accompagnamento e il controlling politici di un grande progetto non sono tuttavia una condizione sufficiente. L'esempio del Comitato strategico dell'Expo.01 ne costituiscono un esempio. Bisogna mettere a disposizione degli specialisti interni ed esterni strumenti di controlling e di controllo. La presenza di un controlling centrale è di capitale importanza. L'accompagnamento e la sorveglianza politici devono poter contare sulle valutazioni di specialisti esterni, ma le cerchie politiche non devono limitarsi a ciò. Anche il giudizio espresso dagli esperti deve essere esaminato con spirito critico. Per quanto concerne l'Expo.01, la Commissione della gestione si domanda qual è la responsabilità degli organi esterni di controlling. A tale proposito, occorre rammentare il rapporto della società PricewaterhouseCoopers del 5 marzo 1999, secondo il quale gli strumenti di controlling utilizzati all'epoca erano adeguati e consentivano di assicurare la gestione e la vigilanza dell'Expo.01. In seguito, questo parere degli esperti è stato usato per tranquillizzare gli spiriti critici.

Raccomandazione 3: Accompagnamento e controllo politici dei grandi progetti

Il Consiglio federale adotta le misure necessarie al fine di garantire che i grandi progetti sostenuti dalla Confederazione siano seguiti da vicino e beneficino di un controlling politico; ciò dovrà essere applicato già per Expo.02.

8 Seguito della procedura

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati invita il Consiglio federale a esprimere il proprio parere in merito alle constatazioni e alle conclusioni presentate nel presente rapporto entro fine giugno 2001. Inoltre, la Commissione della gestione auspica che si tenga conto delle sue considerazioni già nell'ambito di Expo.02.

27 marzo 2001

In nome della Commissione
della gestione del Consiglio degli Stati:

La presidente,
Helen Leumann, deputata al Consiglio degli Stati

Il presidente della sottocommissione DFF/DFE,
Peter Briner, deputato al Consiglio degli Stati

Il vicesegretario delle Commissioni della gestione,
Martin Albrecht

Allegati:

- Elenco delle persone sentite
- Abbreviazioni
- Rapporto degli Archivi federali del 9 gennaio 2001 sulle esposizioni nazionali del 1883, 1896, 1914, 1939 e 1964

Elenco delle persone sentite

Aeschimann Stefan	Presidente dell'ex gruppo di lavoro interdipartimentale IDA-EXPO.01 e segretario generale del DFE
Couchepin Pascal	Capo del DFE
Götschmann Erwin	Rappresentante della Confederazione presso il Comitato strategico dell'Associazione EXPO 2001
Grüter Kurt	Direttore del Controllo federale delle finanze
Margot Daniel	Delegato del Consiglio federale presso il Comitato strategico dell'Associazione EXPO 2001 e presidente del Gruppo interdipartimentale di coordinamento dell'amministrazione federale Expo.01 (GIC)
Nyffeler Alfred	Direttore dei progetti federali Expo.02
Wallimann Bruno	Rappresentante della Confederazione presso il Comitato strategico dell'Associazione EXPO 2001
Wicki Toni J.	Responsabile della vigilanza dei progetti federali Expo.02

Elenco delle abbreviazioni

art.	Articolo
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale (es.: Boll. Uff. 1996 N 334 = anno 1996, Consiglio nazionale, p. 334)
CC	Codice civile
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissione della gestione
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1991 (RS 101)
cpv.	Capoverso
CSEC	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura
CSEC-N	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
Expo.01	Progetto Expo.01
EXPO 2001	Associazione EXPO 2001
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
GIC	Gruppo interdipartimentale di coordinamento
N	Consiglio nazionale
p.	Pagina
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
S	Consiglio degli Stati
SA	Società anonima
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio

Le esposizioni nazionali del 1883, 1896, 1914, 1939 e 1964

Rapporto all'attenzione della CdG del Consiglio degli Stati⁴⁶

Riassunto

Le esposizioni nazionali svizzere hanno sempre riscosso grande interesse da parte dell'opinione pubblica. Lo dimostra anche il numero di visitatori: quasi 2 milioni alla prima esposizione nazionale del 1883 a Zurigo, 12 milioni all'Expo 64 di Losanna. Molto spesso, però, l'attenzione destata è stata accompagnata anche da aspre critiche, focalizzate da un lato sulle carenze organizzative e, dall'altro, sulla presentazione di singoli settori dell'esposizione. Le critiche, però, hanno anche avuto toni di ben altro tipo: ad esempio, l'esposizione nazionale del 1914 era stata aspramente criticata dagli Svizzeri francesi che mettevano in dubbio la sua auspicata capacità d'integrazione. La proposta di costruire una città modello mise a sua volta radicalmente in dubbio il concetto di un'esposizione tematica nel 1964.

In linea di massima, le proposte concernenti le esposizioni nazionali provenivano dalle autorità e dalle associazioni locali che si assumevano anche la responsabilità di organizzare e di allestire le esposizioni. Una grande commissione, presieduta da un rappresentante del Consiglio federale, era incaricata di raccogliere un vasto consenso politico.

Ad eccezione dell'Expo 64, tutte le esposizioni nazionali vennero rinviate di almeno un anno.

Fra il 1883 e il 1964, i costi di un'esposizione nazionale sono lievitati da 3,6 a 187 milioni di franchi. Le esposizioni del 1883 e del 1914 si sono concluse con un modesto utile rispettivamente di 23 000 e 34 000 franchi, quella del 1939 con un utile considerevole di 6,4 milioni di franchi. L'esposizione del 1896 chiuse in perdita di 270 000 franchi, quella del 1964 registrò un deficit di 45 milioni di franchi. In linea di massima, le esposizioni venivano finanziate in svariati modi: vendita dei biglietti, stanziamenti pubblici, contributi di finanziatori privati, proventi di lotterie ed emissione di certificati di partecipazione. Nel 1964 prese piede una nuova forma di finanziamento: le garanzie di disavanzo e i prestiti di Stato. L'importanza del ruolo della Confederazione per quanto concerne il finanziamento diretto delle esposizioni nazionali andò aumentando di esposizione in esposizione (stanziamenti, contributi a progetti espositivi concreti, garanzie di disavanzo). In particolare, le esposizioni nazionali del 1939 e del 1964 furono organizzate grazie a una cospicua partecipazione finanziaria della Confederazione. La Confederazione ha partecipato in veste di espositore a tutte le esposizioni, in particolar modo però a quelle del 1939 e del 1964, sostenendo anche singoli espositori privati.

⁴⁶ Risposta dell'Archivio federale svizzero alla richiesta del 17 novembre 2000 della CdG del Consiglio degli Stati (sottocommissione DFF/DFI) concernente le informazioni sugli aspetti finanziari e organizzativi delle precedenti esposizioni nazionali.

Tutte le direzioni delle esposizioni hanno raccolto ed esposto le loro esperienze in dettagliati rapporti amministrativi destinati alla direzione dell'esposizione successiva; solo per l'«Expo 64» è esplicitamente dimostrabile un'ampia consultazione dell'archivio della «Landi 39».⁴⁷

Fatti e cifre salienti in breve

	1883	1896	1914	1939	1964
Inizio della pianificazione, prime proposte	1880	1885	1907	1925	1956
Anno originariamente previsto per l'esposizione	1882	1888	1913	1933	1964
Numero di rinvii	1	1	1	3	–
Numero di visitatori (in % della popolazione)	1 758 000 (61%)	2 289 000 (72%)	3 196 000 (84%)	10 500 000 (248%)	11 700 000 (202%)
Popolazione della Svizzera	2 864 025	3 182 880	3 804 104	4 229 466	5 765 350
Prezzo del biglietto normale	fr. 1.–	fr. 1.–	fr. 1.50	fr. 2.–	fr. 6
Confronto dei prezzi: prezzo di 1 kg di pane ⁴⁸	fr. 0,43	fr. 0,27	fr. 0.36	fr. 0,43	fr. 0.73
Entrate	3 638 000 fr.	7 430 000 fr.	12 315 000 fr.	25 472 000 fr.	142 519 000 fr.
Uscite	3 615 000 fr.	7 430 000 fr.	12 281 000 fr.	19 072 000 fr.	187 682 000 fr.
Utile/Deficit	+ 23 000 fr.	(–270 000 fr.)	+ 34 000 fr.	+ 6 400 000 fr.	–45 163 000 fr.

⁴⁷ Da tempo l'Archivio federale svizzero e la direzione dell'Expo.02 sono in trattativa per l'archiviazione dei documenti dell'Expo.02.

⁴⁸ Questo confronto serve a mostrare quanto costasse un biglietto d'entrata all'esposizione rispetto ai prodotti di prima necessità. Prezzi al dettaglio in vigore a Zurigo per il tipo di pane più economico. Cfr. Heiner Ritzmann-Blickensdorfer (edito da), *Historische Statistik der Schweiz*, pagg. 508-510.

Rapporto

1. Introduzione

Il 17 novembre 2000, la Commissione di Gestione del Consiglio degli Stati (Sotto-commissione DFF/DFI) ha chiesto al Consiglio federale informazioni sulle esposizioni nazionali del 1883, 1896, 1914, 1939 e 1964. Alla CdG interessano in particolare i seguenti aspetti:

- enti promotori e lavori preliminari;
- eventuali rinvii;
- finanziamento e partecipazione finanziaria della Confederazione;
- problemi e critiche riguardo alla preparazione e allo svolgimento;
- valutazione delle esperienze.

Il presente resoconto risponde a queste domande. Gli aspetti summenzionati vengono trattati singolarmente per ogni esposizione nazionale. Tutti i dati concernenti i finanziamenti delle esposizioni nazionali si basano sulle cifre pubblicate dalle direzioni delle varie esposizioni. Queste cifre sono state evinte in base a contabilità tenute secondo principi differenti e quindi possono essere confrontate fra loro solo con riserva. Le copie dei bilanci delle esposizioni nazionali si trovano in allegato.

2. L'esposizione nazionale di Zurigo del 1883

La prima esposizione nazionale svizzera a fregiarsi di questo nome si svolse da maggio a ottobre 1883 a Zurigo. Le esposizioni dell'industria e dell'agricoltura del XIX secolo e la «Terza esposizione svizzera dell'industria» organizzata a Berna nel 1857 furono le dirette antenate delle esposizioni nazionali. Questa tradizione espositiva, inoltre, era strettamente connessa con le esposizioni mondiali, la prima delle quali si svolse a Londra nel 1851. L'occasione per organizzare la prima esposizione nazionale svizzera venne offerta dall'inaugurazione della ferrovia del Gottardo nel 1882. Con questa esposizione si voleva dimostrare la forza economica del Paese, sottolineare l'importanza dell'industria (di esportazione) e infondere fiducia nel progresso per rinsaldare la coesione nazionale.

Enti promotori e lavori preliminari

Le prime proposte concernenti questa esposizione nazionale vennero dall'*Associazione industriale di Zurigo* e dalla *Società commerciale di Zurigo*. Nell'autunno del 1880 venne istituita una commissione cantonale incaricata di promuovere il sostegno del progetto a livello cantonale e federale. Nel marzo 1881 si diede vita alla *Commissione dell'esposizione* presieduta dal Consigliere federale Numa Droz. L'organo esecutivo era rappresentato da un *Comitato centrale* diretto dal Colonnello Adolf Vögeli-Bodmer.

Rinvii

Alcuni membri della Commissione dell'esposizione avrebbero voluto che l'esposizione si svolgesse nel 1882, altri invece volevano che venisse rinviata almeno al 1883. Nel giugno 1881, la Commissione decise di rimandarla al 1883.

Finanziamento e partecipazione finanziaria della Confederazione

All'inizio, l'esposizione nazionale non si poneva come obiettivo il conseguimento di un utile. Il bilancio preventivo dell'aprile 1882 prevedeva uguali entrate e uscite per 1 241 000 franchi. Alla fine, il bilancio si chiuse con 3 638 000 franchi di entrate, 3 615 000 franchi di uscite e un utile di 23 000 franchi⁴⁹ che venne messo a disposizione del Dipartimento federale dell'agricoltura.⁵⁰

L'esposizione venne finanziata principalmente con la vendita dei biglietti d'entrata, con stanziamenti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni) e i contributi di finanziatori privati, con i proventi di una lotteria e l'emissione di certificati di partecipazione:

Vendita dei biglietti d'entrata ⁵¹	1 075 000 fr.	
Stanziamenti pubblici e contributi di privati	732 000 fr.	(Confederazione: 430 000 fr.)
Lotteria ⁵²	600 000 fr.	
Capitale d'esercizio in certificati di partecipazione	400 000 fr.	

La Confederazione partecipò direttamente al finanziamento con degli stanziamenti. Il 22 dicembre 1881 le Camere concessero una prima tranche di 430 000 franchi, 30 000 dei quali erano destinati alla compilazione della statistica scolastica. Il 30 giugno 1882 venne concesso un secondo stanziamento di 100 000 franchi che però non poté essere utilizzato perché subordinato all'adempimento di determinate condizioni.⁵³ In queste somme non sono comprese le uscite della Confederazione in veste di espositore, eventuali sovvenzioni in favore di singoli espositori e le spese postali.

Problemi e critiche riguardo alla preparazione e allo svolgimento

Innanzitutto, l'idea di un'esposizione nazionale dovette spuntarla contro un progetto per un'«esposizione internazionale specializzata». Durante i preparativi sorsero dei contrasti soprattutto a causa della legislazione sui brevetti. La Commissione fece pressione sul Consiglio federale affinché prima dell'inaugurazione dell'esposizione venisse emanata una legge in materia. Ma quando, nel 1882, un referendum bocciò il primo progetto di legge, numerosi industriali chiesero un rinvio dell'esposizione.

⁴⁹ *Bericht über die Verwaltung der Schweizerischen Landesaustellung Zürich 1883*, Zurigo 1884, allegati, pagg. 128-130, 146.

⁵⁰ Ibidem, pag. 196.

⁵¹ Prezzo d'entrata normale per adulti: 1 franco; affluenza: 1 758 000 visitatori.

⁵² Con la lotteria si ottenne un provento netto di 152 000 franchi.

⁵³ Gli organizzatori dell'esposizione nazionale definirono poi «illusorio» l'adempimento delle condizioni connesse a questo stanziamento. In seguito, l'esposizione nazionale si trasse d'impaccio con un aumento del capitale d'esercizio e con l'organizzazione della lotteria.

Rinvio che poté essere evitato solo grazie alla promessa del Consiglio federale di fare opera di sensibilizzazione sull'importanza della tutela dei brevetti. Infine, nel corso dell'esposizione si tenne un congresso nazionale sui brevetti. L'esposizione suscitò un'eco molto positiva tanto che la storiografia più recente la definisce addirittura il «catalizzatore di un processo di formazione del consenso e di reintegrazione non solo sul piano economico, ma anche su quello politico e sociale». ⁵⁴ Qualcuno si scandalizzò per l'offerta di intrattenimento che fu ritenuta «indegna» di una manifestazione a carattere nazionale, nonché per l'alto prezzo del biglietto d'entrata e per le decisioni del tribunale arbitrale. L'esposizione in sé non fu terreno di scontro fra i partiti politici. Toni critici furono assunti solo da alcuni elementi isolati facenti parte degli ambienti dei conservatori cattolici e del movimento operaio. ⁵⁵

Valutazione delle esperienze

Leggendo il *Rapporto amministrativo dell'esposizione nazionale svizzera del 1883*, pubblicato nel 1884, gli organizzatori poterono ritenersi fieri del lavoro svolto. L'unico aspetto a lasciare un «po' di amaro in bocca» fu l'esperienza della lotteria, il cui carattere ameno fu ritenuto indegno di una manifestazione nazionale. La critica espressa nei cosiddetti rapporti specializzati non era rivolta tanto all'esposizione in sé quanto alla qualità dei prodotti presentati. Gli organizzatori dell'esposizione nazionale del 1896 seguirono volentieri l'esempio del 1883 e per la compilazione del bilancio si basarono sui conti di quell'anno.

3. L'esposizione nazionale di Ginevra del 1896

La seconda esposizione nazionale si svolse a Ginevra da maggio a ottobre 1896 e non fu organizzata in occasione di un evento particolare, come avvenne a Zurigo. Il suo obiettivo era quello di «presentare un quadro chiaro delle capacità del popolo svizzero» ma, diversamente dall'esposizione del 1883, quello che interessava maggiormente era promuovere la domanda interna. Ginevra introdusse idee nuove, come il *Village suisse*, il *Village nègre* e le giornate cantonali.

Enti promotori e lavori preliminari

La prima proposta venne nel 1885 dall'allora sindaco di Ginevra Eugène Empeyta. Nel 1888, per l'organizzazione dell'esposizione, venne istituito un comitato organizzativo sotto la sua direzione. Ma il progetto fu rinviato in vista dell'Esposizione mondiale di Parigi del 1889 e su richiesta del Consiglio federale. Nel 1892, le autorità di Ginevra rimisero mano alla proposta e nel 1893 venne costituita una *Commissione dell'esposizione* presieduta dal Consigliere federale Adolf Deucher. L'organizzazione fu affidata a un *Comitato centrale* diretto dal sindaco della città di Ginevra.

⁵⁴ Thomas Widmar, *Die Schweiz in der Wachstumskrise der 1880er Jahre*, Zurigo 1992, pag. 48.

⁵⁵ Hermann Büchler, *Drei schweizerische Landesausstellungen. Zürich 1883 - Genf 1896 - Bern 1914*, Zurigo 1970, pagg. 50, 58-61.

Eventuali rinvii

Inizialmente era previsto che l'esposizione si svolgesse nel 1888 ma, a causa dell'Esposizione mondiale di Parigi del 1889 e su richiesta del Consiglio federale, la manifestazione fu rinviata al 1896.

Finanziamento e partecipazione finanziaria della Confederazione

Il primo bilancio preventivo del 22 giugno 1893 prevedeva uguali entrate e uscite per 2 835 000 franchi. Dal bilancio definitivo del 22 novembre 1897, invece, risultarono uscite per 7 430 000 franchi e un disavanzo effettivo di 270 000 franchi che fu colmato con stanziamenti supplementari del Cantone e della città di Ginevra.⁵⁶ Gli organizzatori attribuiscono il disavanzo principalmente al maltempo che imperversò sul Paese nell'estate del 1896 e che probabilmente si ripercosse negativamente sul numero dei visitatori.

Il finanziamento venne organizzato in modo analogo al 1883. L'esposizione venne finanziata principalmente con stanziamenti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni), i contributi di finanziatori privati, la vendita dei biglietti d'entrata, i proventi di una lotteria e l'emissione di certificati di partecipazione:

Stanziamenti pubblici e contributi di privati	1 872 000 fr.	(Confederazione: 1 000 000 fr.)
Vendita dei biglietti d'entrata ⁵⁷	1 302 000 fr.	
Vendita dei biglietti d'entrata al <i>Village suisse</i>	853 000 fr.	
Lotteria ⁵⁸	800 000 fr.	
Capitale d'esercizio in certificati di partecipazione	570 000 fr.	

*La Confederazione partecipò direttamente al finanziamento con uno stanziamento di 1 000 000 di franchi. In questa somma non sono comprese le uscite della Confederazione in veste di espositore, eventuali sovvenzioni in favore di singoli espositori e le spese postali.*⁵⁹

Problemi e critiche riguardo alla preparazione e allo svolgimento

Ripensando all'organizzazione, la direzione disse di aver incontrato diversi problemi. In primo luogo, quello di dover coordinare la data dell'esposizione con altri progetti a livello nazionale, soprattutto con l'esposizione svizzera dell'agricoltura di Berna del 1895. Durante i preparativi, fu cancellata la prevista esposizione svizzera

⁵⁶ Cfr. *Exposition nationale Suisse Genève 1896. Rapport administratif*, Ginevra 1896, pag. 191. Il deficit di 270 000 franchi non figura nel bilancio definitivo.

⁵⁷ Prezzo d'entrata normale per adulti: 1 franco; affluenza: 2 288 000 visitatori.

⁵⁸ Con la lotteria si ottenne un provento netto di 250 000 franchi.

⁵⁹ *Rapport Administratif 1896* (cfr. nota 11), pagg. 183-191, Allegati 98-102.

dell'elettrotecnica. Per contro, la direzione riuscì a portare a Ginevra l'esposizione federale delle belle arti prevista per il 1896.

Nonostante il bilancio preventivo fosse stato rivisto nel 1894 e nel 1895, il bilancio definitivo si discostò parecchio dalle previsioni. Sorsero problemi soprattutto per quanto riguarda l'infrastruttura. Inoltre, il rifiuto da parte degli aventi diritto al voto ginevrini della proposta di costruire un raccordo ferroviario costrinse gli organizzatori a correggere il piano dei collegamenti. E come se non bastasse, poco prima dell'inaugurazione dell'esposizione, gli imbianchini e gli stuccatori di Ginevra indissero uno sciopero costringendo la direzione a ingaggiare operai provenienti da fuori.⁶⁰ L'esposizione nazionale del 1896 piacque all'opinione pubblica, anche se sporadicamente si registrarono alcune critiche. Ad esempio, molti espositori si lamentarono per gli intoppi tecnici e organizzativi. Inoltre, fu nuovamente criticato il carattere ameno di determinati aspetti dell'esposizione. Alcuni esponenti del movimento operaio protestarono per il poco spazio dato, a loro detta, alle ingiustizie sociali. L'esposizione delle belle arti e la discussione che ne scaturì intorno a un'arte nazionale ebbero una vasta risonanza sociale. Analogamente all'esposizione del 1883, l'esposizione del 1896 non sollevò polemiche negli ambienti politici tant'è vero, che per tutta la durata della manifestazione, i partiti politici di Ginevra osservarono una vera e propria «tregua parlamentare» per non nuocere all'immagine di unità che si era creata.⁶¹

Valutazione delle esperienze

Leggendo il *Rapporto amministrativo* pubblicato nel 1898, anche gli organizzatori di questa edizione poterono andare fieri del lavoro svolto. L'autocritica fu praticamente assente. Il creatore dell'esposizione Eduard Boos-Jegher elaborò criticamente le esperienze dell'esposizione nazionale in un rapporto citato in calce⁶². Gli organizzatori dell'esposizione di Berna si rifecero fra l'altro anche a questo documento.

4. L'esposizione nazionale di Berna del 1914

Sotto diversi aspetti, l'esposizione nazionale di Berna si situò a cavallo fra il «lungo» XIX secolo e il «breve» XX secolo. Lo spunto per organizzare una nuova esposizione venne offerto dall'apertura della ferrovia del Lötschberg prevista per il 1913. L'obiettivo fu anche quello di «offrire un quadro chiaro delle capacità del popolo svizzero», di «servire all'ammaestramento reciproco e al giusto apprezzamento della propria forza» e di promuovere la vendita dei prodotti nazionali in Svizzera e all'estero. Nel bel mezzo dell'esposizione nazionale di Berna scoppiò la prima guerra mondiale e la manifestazione restò chiusa per due settimane. Gli eventi di politica estera si combinarono a quelli di politica interna, soprattutto alle tensioni fra la Svizzera romanda e la Svizzera tedesca, con forti ripercussioni sull'organizzazione dell'esposizione e sull'affluenza del pubblico.

⁶⁰ Ibidem, pagg. 11-24.

⁶¹ Bühler (cfr. nota 10), fra l'altro pagg. 98-101, 107-112.

⁶² Eduard Boos-Jegher, *Die Landesausstellungen in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung jener in Genf und einer später in Bern abzuhaltenden*, Berna 1897.

Enti promotori e lavori preliminari

L'idea di organizzare un'esposizione nazionale a Berna era già sorta negli ambienti dell'industria e del commercio locali all'inizio degli anni novanta del XIX secolo. Ma il progetto fu messo da parte quando venne stabilito che nel 1896 l'esposizione nazionale si sarebbe svolta a Ginevra. Solo nel 1907 a Berna si ricominciò a pensare di organizzare un'esposizione nazionale. Nel 1909, il Consiglio federale approvò una richiesta avanzata in tal senso dal governo bernese. Le organizzazioni e le associazioni dell'industria e del commercio parteciparono attivamente alla progettazione e ai preparativi.⁶³ L'organizzazione si svolse secondo il modello ormai sperimentato. L'intera responsabilità era nelle mani di una *Grande commissione dell'esposizione* presieduta dai Consiglieri federali Adolf Deucher (fino al 1912) ed Eduard Schulthess (a partire dal 1912). Della realizzazione, invece, si occupò un *Comitato centrale* di cui facevano parte soprattutto commercianti, industriali e politici del Canton Berna.

Eventuali rinvii

Inizialmente era previsto che l'esposizione nazionale si svolgesse nel 1913. Ma in previsione di un ritardo nella messa in funzione della ferrovia del Lötschberg e dato che l'organizzazione dell'esposizione procedeva a rilento, si decise di rinviarla al 1914.⁶⁴

Finanziamento e partecipazione finanziaria della Confederazione

Per le loro previsioni, gli organizzatori si basarono sul bilancio dell'esposizione di Ginevra. Il primo bilancio preventivo del dicembre 1910 prevedeva uguali entrate e uscite per 8 570 000 franchi. Dal bilancio definitivo del 21 maggio 1917, invece, risultarono entrate per 12 315 000 franchi, uscite per 12 281 000 franchi e un avanzo di 34 000 franchi che furono messi a disposizione della Kunsthalle e del Museo alpino di Berna.

Il finanziamento si svolse secondo il modello ormai sperimentato. In misura maggiore che nel 1883 e nel 1896, la direzione fece pagare agli espositori i suoi servizi infrastrutturali e si propose essa stessa come gestrice di aziende statali e imprese di ristorazione.

L'esposizione venne *finanziata principalmente* con gli stanziamenti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni), i contributi di finanziatori privati, la vendita dei biglietti d'entrata, i proventi di una lotteria, i proventi delle aziende statali e delle imprese di ristorazione, il prezzo pagato dagli espositori per l'occupazione dello spazio e un capitale di garanzia:

⁶³ Claudio Jörg, «Die Schweizerische Landesausstellung 1914 in Bern: zwischen Fortschrittsglaube und Kulturkritik», in: *expos.ch - idee, interessi, irritazioni* (Archivio federale, Dossier 12), Berna 2000, pagg. 131-149, qui pagg. 134 seg.

⁶⁴ *Schweizerische Landesausstellung in Bern 1914, Administrativer Bericht*, Berna 1917, pag. 5.

Stanziamenti pubblici e contributi di privati	3 155 000 fr.	(Confederazione: 2 050 000 fr.)
Biglietti d'entrata ⁶⁵	2 488 000 fr.	
Lotteria ⁶⁶	1 528 000 fr.	
Proventi delle aziende statali e delle imprese di ristorazione	1 451 000 fr.	
Prezzo pagato dagli espositori per l'occupazione dello spazio	1 342 000 fr.	
Capitale di garanzia in certificati di partecipazione	1 220 000 fr.	(Confederazione: 400 000 fr.)

La *Confederazione partecipò direttamente al finanziamento* con stanziamenti pari a 2 050 000 franchi, 300 000 dei quali erano destinati all'esposizione dell'agricoltura, e con l'assunzione del capitale di garanzia per 400 000 franchi.⁶⁷ In queste somme non sono comprese le uscite della Confederazione in veste di espositore ed eventuali contributi federali in favore di singoli espositori. Sono escluse anche le uscite delle aziende statali (PTT, FFS).

Problemi e critiche riguardo alla preparazione e allo svolgimento

Diversamente da quelle precedenti, l'esposizione nazionale del 1914 fu aspramente criticata già in fase preparatoria. Il progetto, infatti, non entusiasmò né l'industria né le associazioni operaie. Gli imprenditori dell'industria meccanica pensarono addirittura di boicottare l'esposizione quando l'appalto per la costruzione della seconda galleria del Sempione fu affidato a un'impresa straniera. Inoltre, criticarono la politica sociale «unilaterale» della Confederazione a favore dei lavoratori. La stampa borghese si scandalizzò perché la Confederazione sostenne la partecipazione dell'associazione degli operai. Da parte sua, invece, il movimento operaio non vide alcun motivo per impegnarsi per questo evento nazionale.

Anche l'aspetto dell'intrattenimento diede adito ad aspre critiche, in particolare la *Szeneriebahn* allestita da un espositore tedesco, l'esposizione delle belle arti e il soggetto del manifesto di Emil Cardinaux raffigurante un cavallo verde.⁶⁸

Oltre a questi conflitti, sorti ancor prima che venisse inaugurata, l'esposizione nazionale fu criticata anche nell'ambito degli aspri contrasti fra Svizzera romanda e Svizzera tedesca. La stampa della Svizzera occidentale deplorò soprattutto il fatto che la Germania fosse stata oltremodo favorita nell'organizzazione e nella scelta degli espositori.⁶⁹

⁶⁵ Prezzo d'entrata normale per adulti: 1 franco e 50; affluenza: 3 196 000 visitatori.

⁶⁶ Con la lotteria si ottenne un provento netto di 576 000 franchi.

⁶⁷ Administrativer Bericht 1914 (cfr. nota 19), pagg. 328-389.

⁶⁸ Jörg (cfr. nota 18), pagg. 137-144.

⁶⁹ Jörg (cfr. nota 18), pagg. 145-147.

Valutazione delle esperienze

Gli organizzatori elaborarono le loro esperienze in un *Rapporto amministrativo* dettagliato che fu pubblicato nel 1917.

5. L'esposizione nazionale di Zurigo del 1939

La «Landi 1939» è considerata ancora oggi simbolo della «difesa spirituale nazionale». Rispetto alle precedenti esposizioni nazionali, quella del 1939 fu la prima ad essere caratterizzata da un preciso orientamento tematico. L'esposizione riuscì a sintetizzare la tradizione con la modernità e a raccogliere un vasto consenso. Analogamente all'esposizione di Ginevra, l'esposizione del 1939 non si svolse in occasione di un evento particolare. L'obiettivo fu quello di trasmettere «un'immagine delle peculiarità e della cultura nonché del pensiero e delle creazioni della Svizzera» e di «concentrare le forze progressiste economiche, sociali e politiche del nostro Paese».

Enti promotori e lavori preliminari

Una prima proposta fu formulata nel 1925. Tre anni più tardi, il direttore dell'Ente turistico di Zurigo insistette perché venisse organizzata un'esposizione nazionale ispirata al motto «qualità e lavoro». Sebbene l'industria, il commercio e il mondo finanziario accolsero tiepidamente la proposta, l'Ente turistico di Zurigo portò ugualmente avanti il progetto. Nel 1930 venne costituita una commissione di studio presieduta dal sindaco di Zurigo Emil Klöti - commissione che fu anche responsabile dei due rinvii della manifestazione. Nel maggio 1935, il Consiglio federale acconsentì allo svolgimento di un'esposizione nazionale a Zurigo e fece sperare in un suo sostegno finanziario in favore della manifestazione. Nel gennaio e nel febbraio 1936 furono costituiti una *Grande commissione dell'esposizione* presieduta dal Consigliere federale Hermann Obrecht e un *Comitato organizzativo*. Della Commissione facevano parte deputati del Consiglio federale, dei Cantoni e rappresentanti dei comitati d'interesse e delle associazioni economiche più importanti, mentre il Comitato organizzativo, anch'esso molto diversificato nella sua composizione, era composto principalmente da rappresentanti della città di Zurigo. Come organo esecutivo, nell'aprile 1936 fu istituita una Direzione guidata da Armin Meili.⁷⁰

Eventuali rinvii

Inizialmente era previsto che l'esposizione nazionale si svolgesse nel 1933, in occasione del cinquantesimo anniversario della prima esposizione nazionale del 1883, ma per non farla coincidere con altre esposizioni fu rinviata al 1936. Poi, a causa della crisi economica, fu ulteriormente rinviata prima al 1938 e infine al 1939.⁷¹

⁷⁰ Schweizerische Landesausstellung 1939 Zürich, *Administrativer Bericht*, Zurigo 1942, pagg. 3-12.

⁷¹ Ibidem, pag. 3.

Finanziamento e partecipazione finanziaria della Confederazione

Gli organizzatori compilarono in tutto quattro bilanci preventivi. Il primo risale al giugno 1936 e prevedeva uguali entrate e uscite per 17 740 000 franchi con una riserva di 340 000 franchi.⁷² Dal bilancio definitivo, invece, risultarono entrate per 25 472 000 franchi, uscite per 19 072 000 franchi e un utile di 6 400 000 franchi⁷³ che fu devoluto per metà ai finanziatori e per l'altra metà ad organizzazioni di beneficenza.⁷⁴

L'esposizione venne finanziata principalmente con i biglietti d'entrata, gli stanziamenti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni), i contributi di finanziatori privati, i proventi di una lotteria e un capitale di garanzia:

Biglietti d'entrata ⁷⁵	10 033 000 fr.	
Stanziamenti pubblici e contributi di privati ⁷⁶	7 141 000 fr.	(Confederazione: 2 400 000 fr.)
Lotteria ⁷⁷	4 888 000 fr.	
Capitale di garanzia in certificati di partecipazione	1 960 000 fr.	(Confederazione: 600 000 fr.)

Nel 1939, la partecipazione finanziaria diretta della Confederazione risultò più complicata rispetto alle precedenti esposizioni nazionali. La Confederazione partecipò con stanziamenti generali, prestazioni per scopi specifici, crediti destinati alla creazione di posti di lavoro e con l'accollo di un capitale di garanzia:

Stanziamenti generali	2 400 000 fr.
Prestazioni per scopi specifici ⁷⁸	1 340 000 fr.
Crediti destinati alla creazione di posti di lavoro	800 000 fr.
Accollo di un capitale di garanzia	600 000 fr.

In tutto, quindi, sul bilancio dell'esposizione nazionale figura una partecipazione finanziaria diretta della Confederazione di 5 140 000 franchi.⁷⁹ Questa somma non comprende le uscite della Confederazione in veste di espositore e i contributi in fa-

⁷² Ibidem, pag. 427.

⁷³ Ibidem, pag. 428 seg.

⁷⁴ Ibidem, pag. 425 seg.

⁷⁵ Prezzo d'entrata normale per adulti: 2 franchi; affluenza: 10 500 000 visitatori.

⁷⁶ Prezzo d'entrata normale per adulti: 2 franchi; affluenza: 10 500 000 visitatori.

⁷⁷ Questa somma è già un provento netto; cfr. *Administrativer Bericht 1939* (cfr. nota 25), pag. 418 seg.

⁷⁸ Questa somma comprende un credito di premi per l'agricoltura e crediti per la pubblicità in favore dei trasporti. Questi ultimi ammontavano complessivamente a 1 490 000 franchi ma non furono spesi tutti.

⁷⁹ *Administrativer Bericht 1939* (cfr. nota 25), pagg. 428-434. Cfr. anche l'esposizione in FF **1961** II, pag. 625 ed. tedesca. Il Decreto federale del 27 ottobre 1937 (RU **1937**, pag. 866 seg. ed tedesca ; FF **1937** II, pagg. 217-237 ed. tedesca) copriva soltanto gli stanziamenti generali, il capitale di garanzia, i crediti per il potenziamento interno dei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e della caccia, nonché una parte del credito per la pubblicità in favore dei trasporti.

vore di singoli espositori⁸⁰, nonché le uscite delle aziende statali (PTT, FFS). La Confederazione ottenne 1 600 000 franchi dall'utile netto.

Problemi e critiche riguardo alla preparazione e allo svolgimento

Nella fase preparatoria sorsero dei problemi riguardo al coordinamento con altre esposizioni, in particolare con l'esposizione dell'igiene e dello sport di Berna (1931), con l'esposizione internazionale dell'arte popolare di Berna (1934) e con la 10^a esposizione svizzera dell'agricoltura, che in un primo momento avrebbe dovuto tenersi a San Gallo. Nel maggio 1935, il Consiglio federale approvò l'aggruppamento dell'esposizione nazionale e dell'esposizione dell'agricoltura.⁸¹ Per la «Landi», sono attestati conflitti riguardo al contenuto. Ad esempio, le associazioni femminili ritennero che i loro interessi fossero stati presi troppo poco in considerazione.⁸² Anche la scelta della rappresentazione di gala ufficiale diede adito a lunghi contrasti.⁸³ La «Landi 1939» viene a tutt'oggi considerata espressione di un vasto consenso sociale. Un consenso sociale che fu ulteriormente rafforzato dallo scoppio della seconda guerra mondiale nell'estate del 1939. Come componente della «difesa spirituale nazionale», la «Landi» funse da elemento di identificazione per tutti i ceti sociali e i gruppi politici. Critiche pubbliche di fondo, come quelle a tinte forti del 1914, per la «Landi» non sono attestabili. Solo negli anni ottanta si prese a valutare sempre più criticamente la «difesa spirituale» strettamente connessa alla «Landi».⁸⁴

Valutazione delle esperienze

Anche gli organizzatori della «Landi 1939» esposero le loro esperienze in un voluminoso *Rapporto amministrativo*. Nel 1956 l'archivio della «Landi 39» è stato in parte visionato dalla direzione dell'Expo 64.⁸⁵

6. L'esposizione nazionale di Losanna del 1964

Per la Svizzera degli anni '50 e '60 era ovvio che 25 anni dopo la «Landi» si sarebbe dovuta tenere nuovamente un'esposizione nazionale. L'Expo 64 cercava di adeguare il programma espositivo alle esigenze della moderna società dei consumi e dei trasporti individuali. Nel contempo, però, con il motto *Croire et créer* andavano discussi i futuri fondamenti della comprensione culturale e statale della Svizzera per rinsaldare in questo modo la coesione nazionale.

⁸⁰ Solo per l'esposizione delle forze armate, il Parlamento approvò un finanziamento di 215 000 franchi.

⁸¹ *Administrativer Bericht 1939* (cfr. nota 25), pag. 3 seg.

⁸² Regula Zürcher, «Das Unbehagen im Staat: Die schweizerische Frauenbewegung, die Landesausstellung 1939 und das Bundesstaatsjubiläum», in: *Rivista Storica Svizzera*, 48, 1998, pagg. 444-470.

⁸³ Cfr. Pierre-Alain Tschudi, «Die Konstruktion der christlichen Nation im offiziellen Festspiel der Landi 39», in: *expos.ch* (cfr. nota 18), pagg. 179-199.

⁸⁴ Cfr. ad es. Hans Ulrich Jost nella *Nuova storia della Svizzera e degli Svizzeri* pubblicata nel 1983.

⁸⁵ Ruth Stalder, «Die Archive der schweizerischen Landesausstellungen», in: *expos.ch* (cfr. nota 18), pagg. 81-94, qui pag. 89.

Enti promotori e lavori preliminari

Le prime proposte di organizzare un'esposizione nazionale a Losanna provennero dal *Comptoir Suisse* e dalla città di Losanna. Nel marzo 1956, il Consiglio federale approvò la candidatura di Losanna. Subito dopo, un *Comitato promotore* diretto dall'allora consigliere di Stato Gabriel Despland diede inizio ai preparativi. Nell'estate del 1956 il Comitato bandì una gara pubblica sui temi, l'ubicazione e il nome dell'esposizione. Nella primavera del 1958 il Comitato venne sostituito dagli organi definitivi dell'esposizione formati da un'*Alta commissione*, presieduta dal capo del Dipartimento federale dell'economia pubblica, e da un *Comitato organizzativo*. L'*Alta commissione* era costituita dai rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e delle associazioni svizzere e regionali. Il *Comitato organizzativo*, invece, era formato soprattutto dai rappresentanti delle autorità e delle associazioni locali. Della realizzazione era responsabile una *Direzione*, formata da un *Direttore amministrativo* (Edmond Henry), un *Direttore delle finanze* (Paul Ruckstuhl) e da un *Architetto capo* (Alberto Camenzind).⁸⁶

Eventuali rinvii

Nessuno.

Finanziamento e partecipazione finanziaria della Confederazione

Nel corso dei preparativi, la direzione dell'esposizione stilò tre bilanci provvisori. Il primo bilancio provvisorio del maggio 1962 prevedeva entrate e uscite equilibrate per 135 770 000 franchi. I bilanci provvisori del maggio 1963 e dell'aprile 1964 presentavano uscite rispettivamente di 179 486 000 e di 187 782 000 franchi e un deficit rispettivamente di 9 538 000 e di 13 970 000 franchi. Il bilancio finale presentava infine entrate per 142 519 000 franchi, uscite per 187 682 000 franchi e un disavanzo di 45 163 000 franchi. Agli occhi della direzione il disavanzo era imputabile soprattutto all'affluenza di visitatori rimasta al di sotto delle aspettative (11,7 anziché i 13,5 milioni di visitatori previsti nel bilancio provvisorio del 1964).

Il disavanzo di 45 163 000 franchi era sufficientemente coperto dalle garanzie della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni pari complessivamente a 12 500 000 franchi e da prestiti statali di 39 000 000 franchi.

L'Expo 64 venne finanziata principalmente con la vendita dei biglietti d'entrata, versamenti degli espositori, proventi di concessioni, stanziamenti pubblici (Confederazione, Cantoni, Comuni), contributi di finanziatori privati e proventi delle prestazioni di trasporto.⁸⁷ Si rinunciò allo stanziamento di un capitale di garanzia.

⁸⁶ *Exposition nationale suisse Lausanne 1964. Rapport final*, 4 volumi, qui volume 1.

⁸⁷ *Ibidem*, volume 3, pag. 90 seg.

Vendita di biglietti d'entrata ⁸⁸	34 215 000 fr.	
Versamenti degli espositori	31 790 000 fr.	
Proventi di concessioni	21 385 000 fr.	
Stanzamenti pubblici e contributi di privati	20 080 000 fr.	(Confederazione: 10 000 000 fr.)
Proventi delle prestazioni di trasporto	12 691 000 fr.	

La *partecipazione finanziaria diretta della Confederazione* all'Expo 64 fu estremamente complessa. Per la prima volta si ricorse alla garanzia di disavanzo, che subentrò alla modalità di finanziamento tradizionale del capitale di garanzia. Già nel marzo del 1960, la direzione entrò in trattativa con le autorità federali per l'assegnazione degli stanziamenti.⁸⁹ In conformità al decreto federale del 15 settembre 1960, la Confederazione assicurò la sua partecipazione finanziaria nel seguente modo:

- garanzia di disavanzo di 10 000 000 franchi per coprire un deficit di al massimo 17 000 000 franchi;
- garanzia di disavanzo di 7 500 000 franchi per coprire un deficit supplementare superiore a 17 000 000 franchi;
- contributo alla sezione successiva «Terre et forêt» e alla premiazione di animali per un totale di 3 500 000 franchi.⁹⁰

Nel 1963 e nuovamente nell'estate del 1964, l'Expo 64 si trovò in una crisi di liquidità, cui si dovette ovviare con crediti statali e privati. A tal scopo, nel marzo del 1963, il Parlamento concesse all'Expo 64 un prestito supplementare di 18 000 000 franchi⁹¹. Nel luglio del 1964, il Consiglio federale finanziò l'Expo 64 anticipandole ancora 10 000 000 franchi.⁹² Entrambi gli stanziamenti servirono a sgravare i creditori bancari privati dell'Expo.

La Confederazione concesse all'Expo 64 le seguenti prestazioni dirette:

Garanzie di disavanzo in base al DF del 1961 ⁹³	17 500 000 fr.
Contributo a «Terre et forêt»	3 500 000 fr.
Prestito del marzo 1963	18 000 000 fr.
Anticipo del luglio 1964	<u>10 000 000 fr.</u>
Totale	49 000 000 fr.

Negli stanziamenti e nelle prestazioni summenzionate non sono inclusi: spese della Confederazione in veste di espositore pari «all'incirca» a 17 000 000 franchi (pre-

⁸⁸ Prezzo del biglietto normale per adulti: 6 franchi; affluenza: 11 700 000 visitatori.

⁸⁹ Frédéric Sardet, «Organiser l'Expo 64: espace, argent et pouvoirs», in: *expos.ch* (cfr. nota 18), pagg. 219-235, qui pag. 228.

⁹⁰ FF 1961 II, pag. 620-632, 1057 e seg. ed. tedesca.

⁹¹ FF 1962 II, pag. 1428-1433, FF 1963 I, pag. 747 ed. tedesca.

⁹² FF 1964 II, pag. 589-594, 840 e seg. ed. tedesca.

⁹³ Nel conteggio finale dell'Expo 64 la prima tranche della garanzia di disavanzo della Confederazione pari a 10 000 000 franchi figurava come «stanziamento» e non come «garanzia di disavanzo».

sentazione dell'esercito), contributi a singoli espositori e un credito di 1 800 000 franchi per le misure pubblicitarie all'estero.⁹⁴ Sono escluse anche le uscite delle aziende statali (PTT, FFS).

La Confederazione, il Canton Vaud e la città di Losanna ottennero un rimborso complessivo di 6 347 000 franchi dalla copertura in eccesso del deficit.⁹⁵

Problemi e critiche riguardo alla preparazione e allo svolgimento

Gli antecedenti dell'Expo 64 sono stati contraddistinti da vari conflitti. Già negli anni '50, nell'opuscolo *Achtung: die Schweiz* (Attenzione: la Svizzera) Max Frisch, Luzius Burckhardt e Markus Kutter avevano dato il via al dibattito su che funzione e che forma dovesse assumere in futuro un'esposizione nazionale e al posto di un'esposizione tradizionale avevano proposto la costruzione di una città modello. All'inizio della fase di progettazione, fu soprattutto la gara bandita dal *Comitato promotore* ad essere criticata quando si venne a sapere che l'Expo 64 accampava diritti sulla proprietà intellettuale delle idee inoltrate e che prevedeva solo un modesto compenso. Altrettanto controversa fu la discussione sulla scelta dell'ubicazione: Vidy contro il progetto decentralizzato EXNAL, che pure prevedeva la costruzione di una città modello. Per motivi d'ideazione, ma anche per ragioni di tempo e di costi, la direzione decise infine di allestire un'esposizione in un unico posto.⁹⁶

Il Consiglio federale aveva un delegato nella direzione dell'Expo 64: Hans Giger. Nel corso dei preparativi, Giger intervenne in vari modi tanto a livello contenutistico quanto a livello estetico. Ad esempio, ottenne una variante del cosiddetto sondaggio Gulliver politicamente meno problematica. Egli riuscì, insieme al Dipartimento militare, a imporre un trasferimento della presentazione dell'esercito dal *Comptoir* a Vidy, dove nell'inverno 1963/64 i militari allestirono a tempo di record il famoso padiglione a forma di riccio. Il film proiettato in questo padiglione e il fatto che fosse stato prodotto da un'impresa straniera sollevarono pure le critiche dell'opinione pubblica.⁹⁷

Rispetto alle critiche espresse durante i preliminari, l'opinione pubblica non criticò eccessivamente l'esposizione. Gli organizzatori ritennero però di riscontrare una certa riservatezza da parte della stampa svizzero-tedesca, per lo meno all'inizio. Toni critici furono assunti solo da alcuni elementi isolati che ritenevano l'esposizione troppo moderna e troppo poco «intima».

Valutazione delle esperienze

La direzione dell'Expo 64 discusse le sue esperienze nel *Rapporto finale*⁹⁸ con maggiore spirito critico rispetto alle direzioni delle esposizioni precedenti. In particolare, essa menzionò il ruolo centrale della partecipazione della Confederazione per l'organizzazione e il finanziamento di un'esposizione nazionale futura, che a suo

⁹⁴ FF 1964 II, pag. 592 ed. tedesca.

⁹⁵ *Rapport final 1964* (cfr. nota 41), volume 3, pag. 83.

⁹⁶ Sardet (cfr. nota 44), pagg. 223-226.

⁹⁷ Cfr. Roger Sidler, «Pour la Suisse de demain. Coire et créer. Das Selbstbild der Schweiz an der Expo 64», in: Mario König et. al (edito da), *Dynamisierung und Umbau. Die Schweiz in den 60^{er} und 70^{er} Jahren*, Zurigo 1998, pagg. 39-50.

⁹⁸ *Rapport final 1964* (cfr. nota 41), volume 5, pagg. 2-24.

avviso avrebbe dovuto tenersi nel 1991. Specificatamente, essa invitava il Consiglio federale a prendere l'iniziativa e proponeva una nuova modalità di finanziamento tramite un contributo annuale:

«Se la nostra proposta viene accettata, è importante mettersi immediatamente al lavoro. L'esposizione è un atto politico di portata nazionale. In quanto tale, essa non deve esigere solamente l'aiuto materiale dell'Autorità federale, ma un appoggio morale completo sotto forma di misure pratiche a carattere straordinario. Spetta al Consiglio federale prendere l'iniziativa, scegliere il luogo in modo che il cantone organizzatore possa preparare l'infrastruttura necessaria in base a un piano d'allestimento generale. Sarà anche opportuno rivedere la modalità di finanziamento, inserire un contributo annuale nei bilanci provvisori federali e cantonali per evitare così i rischi delle procedure straordinarie.»⁹⁹

Per questa nota:

ARCHIVIO FEDERALE SVIZZERO

U. Germann

Traduzione italiana: A. Bazzocco

⁹⁹ Ibidem, pag. 23.

Allegato

Bilanci ufficiali delle esposizioni nazionali svizzere

- *Bericht über die Verwaltung der Schweizerischen Landesausstellung Zürich* 1883, Zurigo 1884, allegati, pag. 146.
- *Exposition nationale Suisse Genève 1896. Rapport administratif*, Ginevra 1898, allegati, pag. 258.
- *Schweizerische Landesausstellung in Bern 1914. Administrativer Bericht*, Berna 1917, allegati pag. 388 seg.
- *Schweizerische Landesausstellung 1939 Zürich. Administrativer Bericht*, Zurigo 1942, pagg. 428-434.
- *Exposition nationale suisse Lausanne 1964. Rapport final*, 4 volumi, volume 1, pagg. 83-91.

2701

Recapitulation der Schlussabrechnung.

	Einnahmen.		Ausgaben.		Überschuss der Einnahmen | der Ausgaben			
	Fr.	Cts.	Fr.	Cts.	Fr.	Cts.	Fr.	Cts.
Subventionen à fonds perdu ...	732 383	40	1 808	—	730 575	40	—	—
Betriebscapital	400 899	15	430 563	87	—	—	30 164	72
Ausstellungskommission u. Fachexperten	—	—	38 140	25	—	—	38 140	25
Preisgericht	—	—	54 846	75	—	—	54 846	75
Centralleitung	541	05	197 820	29	—	—	197 279	24
Bauten	6 460	85	1 067 580	60	—	—	1 061 119	75
Installation und Expedition ...	223 928	55	281 627	73	—	—	57 699	18
Aufsicht, Feuerwahr und Reinigung ...	105 951	75	342 791	14	—	—	236 839	39
Congresse; Feste und Concerte	27 646	75	174 438	54	—	—	146 789	79
Cassadienst und Controlle ...	1 075 376	10	53 259	11	1 022 116	99	—	—
Beitrag an diverse Gruppen ...	69 670	90	153 373	53	—	—	83 702	63
„ „ die Schulausstellung	15 664	10	69 403	65	—	—	53 739	55
Hauptkatalog	59 497	—	55 843	45	4 153	55	—	—
Publicationen	639	20	73 167	30	—	—	72 528	10
Wirtschaftsausgaben und Pachtgelder ...	148 073	75	—	—	148 073	75	—	—
Officielles Verkaufsbureau ...	140 194	25	120 971	75	19 222	50	—	—
Verlesung	600 000	—	448 247	18	151 752	82	—	—
Zinsen und Sconten	19 716	47	1 968	39	17 748	08	—	—
Inventar-Conto	11 830	—	14 363	90	—	—	2 533	90
Schlussbericht	—	—	25 470	—	—	—	25 470	—
Reservefonds	—	—	10 000	—	—	—	10 000	—
Rechnungs-Überschuss ...	—	—	23 289	84	—	—	23 289	84
	3 637 973	27	3 637 973	27	2 093 643	09	2 093 643	09

Zürich, den 10. Februar 1884.

Das Finanz-Comité der Landesausstellung:

H. WILD-WIRTH, *Präsident*. H. WUNDERLY-von MURALT, *Vizepräsident*. F. RIETER-BODMER.
S. KISLING. CH. DIGGELMANN.

Born, den 13. März 1884.

Die Rechnungsprüfungs-Commission:

G. FAYON, *Nat.-Rath, Präsident*. E. FRANCHILLON, *Nat.-Rath*. PH. BEITZ, *Nat.-Rath*.
N. HERMANN, *Nat.-Rath*. J. J. ROHL, *Ständerath*. Professor KINKELIN. OL. ZSCHOKKE, *Ständerath*.

RÉCAPITULATION DU COMPTE FINAL

	Recettes	Dépenses	DIFFÉRENCES	
			Recettes	Dépenses
Capital de garantie	570,000 —	— —	570,000 —	— —
Subventions à fonds perdus .	1,872,101 90	— —	1,872,101 90	— —
Commission nationale et Comités de groupes	— —	41,543 50	— —	41,543 50
Jury et récompenses	14,868 75	72,333 10	— —	57,464 35
Direction centrale	21,429 60	248,317 25	— —	226,887 65
Construction	427,585 60	3,015,137 55	— —	2,587,551 95
Transport. Installations. Expé- dition	448,194 65	633,367 35	— —	185,172 70
Exploitation	123,864 60	614,655 85	— —	490,791 25
Fêtes et réceptions	86,431 10	270,815 30	— —	184,384 20
Subventions aux groupes . . .	— —	274,840 95	— —	274,840 95
Instruction publique	6,877 15	68,551 35	— —	61,674 20
Finance d'entrée et contrôle .	1,301,797 80	65,492 65	1,236,305 15	— —
Catalogue	71,410 05	53,887 50	17,522 55	— —
Publicité	204,549 55	311,838 25	— —	107,288 70
Locations et concessions . . .	205,312 30	— —	205,312 30	— —
Bureau de vente	107,835 45	61,962 55	45,872 90	— —
Loterie	800,000 —	550,080 65	249,919 35	— —
Aquarium	34,551 05	49,049 30	— —	14,498 25
Intérêts et escomptes	22,780 85	27,876 20	— —	5,095 35
Bureau des logements	— —	2,602 25	— —	2,602 25
Parc de Plaisance	241,315 30	134,312 75	107,002 55	— —
Village suisse	853,290 40	855,574 60	— —	2,284 20
Compte de liquidation	16,132 80	78,090 —	— —	61,957 20
	7,430,328 90	7,430,328 90	4,304,036 70	4,304,036 70

Comptes arrêtés au 22 Novembre 1897.

Genève, le 11 Décembre 1897.

Pour le Comité central :

Le Président,
TH. TURRETTINI.

Le Directeur général,
CH.-L. CARTIER.

Schweizerische Landesausstellung in Bern 1914. Administrativer Bericht,
Bern 1917, Beilagen S. 388 f.

TABELLE 41

SCHLUSS-ABRECHNUNGEN DER SCHWEIZERISCHEN

TITEL DER POSITIONEN	ZÜRICH 1883 (Ausstellungsdauer: 153 Tage)			
	Einnahmen		Ausgaben	
Aussteller Permanent	5,539			
„ Temporell	1,298			
Ausstellungsareal	116,000 m²			
Überbaute Fläche	40,000 m²			
Besucher	1,757,891			
	Einnahmen		Ausgaben	
	Fr.	Cts.	Fr.	Cts.
Subventionen & fonds perdu:				
Bund	430,000	—		
Kanton, in welchem die Ausstellung stattfand	80,000	—		
Stadt, in welcher die Ausstellung stattfand	47,000	—		
Bürgergemeinde	—	—	1,808	—
Andere Gemeinden	—	—		
Andere Kantone	47,150	—		
Privatbeiträge: Eisenbahnen, Banken, Korporationen, Private	128,233	40		
Total	732,383	40	1,808	—
Garantiekapital	400,399	15	430,563	87
Ausstellungskommission, Fachexperten, Freigericht, Zentralleitung	541	05	290,307	29
Beuten, Wege, Bahnverbindungen, Gärten, Anlagen	6,460	85	1,067,580	60
Platzgelder, Installation, Expedition und Versicherungen	223,928	55	281,627	73
Aufsicht, Feuerwehr, Reinigung	105,951	75	342,791	14
Kongresse, Feste, Empfänge	27,646	75	174,456	54
Eintrittsgelder, Kassadienst und Kontrolle	1,075,376	10	53,259	11
Beitrag an verschiedene Gruppen	85,335	—	222,777	18
Katalog, Drucksachen, Reklame	60,136	20	128,510	75
Wirtschaftsgebühren, Pachtgebühren	148,073	75	—	—
Offizielles Verkaufsbureau	140,194	25	120,971	75
Verlosung	600,000	—	448,247	18
Besondere Ausstellungen und Veranstaltungen	—	—	—	—
Aquarium	—	—	—	—
Quartierbureau	—	—	—	—
Parc de plaisance	—	—	—	—
Schweizerdorf	—	—	—	—
Verschiedenes	31,546	47	75,092	13
Zinse	—	—	—	—
Einnahmenseberschuss	—	—	—	—
Total	3,637,973	27	3,637,973	27

Schweizerische Landesausstellung in Bern 1914. Administrativer Bericht,
Bern 1917, Beilagen S. 388 f.

LANDESAUSSTELLUNGEN VON ZÜRICH, GENÈVE UND BERN

GENÈVE 1896 (Ausstellungsdauer: 171 Tage)				BERN 1914 (Ausstellungsdauer: vor- 1. August 78 Tage nach 1. August 94 Tage)				BEMERKUNGEN
.....	6,567	.....	.....	.....	6,237	.....	.....	
.....	1,119	.....	.....	.....	2,559	.....	.....	
.....	400,000 m ²	.....	.....	.....	550,000 m ²	.....	.....	
.....	75,000 m ²	.....	.....	.....	154,700 m ²	.....	.....	
.....	2,288,518	.....	.....	.....	3,196,025	.....	.....	
Einnahmen		Ausgaben		Einnahmen		Ausgaben		
Fr.	Cts.	Fr.	Cts.	Fr.	Cts.	Fr.	Cts.	
1,000,000	—	—	—	2,050,000	—	75,000	—	
511,699	90	—	—	500,000	—	—	—	
260,000	—	—	—	350,000	—	—	—	
—	—	—	—	100,000	—	—	—	
—	—	—	—	31,454	—	—	—	
64,750	—	—	—	88,400	—	—	—	
35,632	—	—	—	34,700	—	—	—	
1,872,101	90	—	—	3,154,554	—	75,000	—	
570,000	—	—	—	1,219,706	—	1,236,600	—	
36,298	35	362,193	85	111,378	32	1,495,948	67	
427,585	60	3,015,137	55	232,031	93	6,028,521	46	
448,194	65	633,367	35	1,342,311	54	345,714	66	
123,864	60	614,655	85	59,093	90	450,193	82	
86,431	10	270,815	30	18,520	25	67,134	95	
1,301,797	80	65,492	65	2,487,806	65	106,507	31	
6,877	15	343,392	30	126,602	63	339,497	30	
275,959	60	365,725	75	235,369	48	466,090	86	
205,312	30	—	—	1,450,777	98	525,417	02	
107,835	45	61,962	55	21,897	90	24,132	75	
800,000	—	550,080	65	1,527,754	30	951,709	83	
—	—	—	—	85,550	58	161,771	12	
34,551	05	49,049	30	in „Beitrag an versch. Gruppen“ enthalten				
—	—	2,602	25	„Kongresse, Feste, Empfänge“				
241,315	30	134,312	75	—	—	—	—	
853,290	40	855,574	60	—	—	—	—	
38,913	65	105,966	20	—	—	—	—	
—	—	—	—	241,399	69	6,071	10	
—	—	—	—	—	—	34,444	30	
7,430,328	90	7,430,328	90	12,314,755	15	12,314,755	15	

Bern, den 31. Mai 1917.

SCHLUSSRECHNUNG

HAUPTRECHNUNGEN

BILANZ PER 31. OKTOBER 1940

AKTIVEN	Fr.	PASSIVEN	Fr.
Flüssige Mittel	5 320 305.97	Kapital	—
Guthaben	1 641 019.60	Kreditoren	101 020.05
Bauten	—	Rückstellung	450 305.52
		Rcingewinn	6 400 000.—
	6 951 325.57		6 951 325.57

GESAMTERFOLG PER 31. OKTOBER 1940

Titel	Voranschlag	Rechnung
	Fr.	Fr.
EINNAHMEN		
Kapital	7 090 000.—	6 944 851.15
Lotterie	3 500 000.—	4 887 804.25
Betrieb:		
Eintrittsgebühren	5 500 000.—	10 033 473.50
Übriger Betrieb	425 000.—	3 605 752.29
	18 515 000.—	25 471 861.19
AUSGABEN		
Bau	14 162 000.—	13 824 521.45
Propaganda	1 500 000.—	1 425 015.88
Verwaltung	2 275 000.—	3 372 018.56
Reserven	778 000.—	—
Rückstellung	—	450 305.52
Rcingewinn	—	6 400 000.—
	18 515 000.—	25 471 861.19

SALDORECHNUNG

Titel	Einnahmenüberschuss		Ausgabenüberschuss	
	Voranschlag	Rechnung	Voranschlag	Rechnung
	Fc.	Fc.	Fc.	Fc.
Kapital				
Allgemeine Subventionen	4 600 000.—	4 600 790.—		
Bundelschutungen für bestimmte Zwecke	1 490 000.—	1 340 081.13		
Arbeitsbeschaffungskredite	1 000 000.—	1 200 000.—		
Garantiekapital; Rückzahlungsmischlag				196 040.—
Lotterie				
Interkantonal und Landesausstellungslosterie	3 300 000.—	4 447 273.33		
Basfranken-Lotterie		440 328.90		
Bau				
Terminbeschaffung			340 000.—	288 123.30
Tiefbau			2 378 000.—	2 398 797.25
Hochbau			11 094 000.—	10 709 113.33
Schiffbau			300 000.—	348 039.30
Reparaturen				162 133.25
Personal für den Unterhalt der Bauten			30 000.—	64 909.33
Nachtzüge				26 791.38
Erlöse aus Hallen- und Materialverkauf (Hochbau)		673 833.63		
Propaganda				
Inland			330 000.—	486 331.63
Ausland			930 000.—	938 437.23
Betrieb				
Blattplatzgebühren	3 300 000.—	10 033 473.30		
Verkehr	830 000.—	2 186 820.60		
Betriebsdienste			2 073 000.—	1 373 648.32
Elektrizität, Gas und Wasser			130 000.—	149 708.10
Verpflegungsmitteln	1 430 000.—	3 210 796.12		
Koncessionen	300 000.—	743 027.79		
Attraktionen	410 000.—	349 920.93		
Kongresse, Feste, Empfänge			240 000.—	232 831.42
Kongressbau; Baubetrieb der L.A.			300 000.—	300 000.—
Kunsthausausstellungen; Beitrag der L.A.			100 000.—	80 602.—
Künstlerische Veranstaltungen			300 000.—	21 930.86
Sportliche Veranstaltungen				—, —
Zentralbüro; Vorführgebühren		40 461.93		
X. Schweizerische Landwirtschaftliche Ausstellung			300 000.—	186 878.30
Versicherungen			100 000.—	122 824.—
Einschreibgebühren der Aussteller		113 640.—		
Katalog				87 039.24
Ausstellungsgewinnung (LAZ)				168 321.13
Verschiedenes			20 000.—	93 110.33
Verwaltung				
Büreau			2 013 000.—	3 063 733.31
Annahmehjery, Ausstellereinkunden, Schlusspublikationen			260 000.—	308 264.43
Reserven bzw. Rückstellung auf Liquidationsskonto			778 000.—	430 303.32
Reingewinn				6 400 000.—
	21 080 000.—	29 382 649.96	21 080 000.—	29 382 649.96

EINZELRECHNUNGEN

KAPITAL

Titel	Einnahmen		Ausgaben	
	Voranschlag	Rechnung	Voranschlag	Rechnung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Allgemeine Subventionen</i>	4 600 000.—	4 600 790.—		
Bund	2 400 000.—	2 400 000.—		
Kanton Zürich	1 000 000.—	1 000 000.—		
Andere Kantone		99 900.—		
Stadt Zürich	1 000 000.—	1 000 000.—		
Zürcherische Gemeinden		30 990.—		
Banken von Stadt und Kanton Zürich		36 400.—		
Kantonalbanken	200 000.—	16 000.—		
Versicherungsgesellschaften		2 500.—		
Sonstige Zeichner		15 000.—		
<i>Rundschreibungen für bestimmte Zwecke</i>	1 490 000.—	1 540 081.15		
Prämienkredit für die Landwirtschaft	300 000.—	161 623.90		
Innenausbau der Abteilung Landwirtschaft	200 000.—	200 000.—		
Innenausbau der Abteilungen Forstwesen, Jagd, Fischerei	40 000.—	40 000.—		
Kredit für Landeswerbung	950 000.—	938 457.25		
<i>Arbeitsbeschaffungskredite</i>	1 000 000.—	1 200 000.—		
Bund		800 000.—		
Kanton Zürich	1 000 000.—	200 000.—		
Stadt Zürich		200 000.—		
<i>Gemeinschafskapital</i>	1 950 000.—	1 960 400.—	1 950 000.—	2 256 440.—
Bund	600 000.—	600 000.—		660 000.—
Kanton Zürich	250 000.—	250 000.—		275 000.—
Andere Kantone		161 800.—		177 980.—
Stadt Zürich	250 000.—	250 000.—		275 000.—
Schweizerischer Bauernverband	150 000.—	186 100.—	1 950 000.—	204 710.—
Zürcherische Gemeinden		38 200.—		42 020.—
Banken von Stadt und Kanton Zürich		92 100.—		100 210.—
Kantonalbanken	700 000.—	110 000.—		121 000.—
Versicherungsgesellschaften		210 000.—		231 000.—
Sonstige Zeichner		65 200.—		69 520.—
<i>Saldo</i>			7 050 000.—	6 944 831.15
	9 040 000.—	9 101 271.15	9 040 000.—	9 101 271.15

LOTTERIE

Titel	Einnahmen		Ausgaben	
	Voranschlag	Rechnung	Voranschlag	Rechnung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Interkantonal- und Landesausstellungslotterie</i>	5 500 000.—	4 447 271.35		
<i>Elbsfranken-Lotterie</i>		440 528.90		
<i>Saldo</i>			5 500 000.—	4 887 800.25
	5 500 000.—	4 887 800.25	5 500 000.—	4 887 800.25

Einzelfolien siehe in der Lotterierechnung, Seite 418 und 419

BAU

Titel	Einnahmen		Ausgaben	
	Voranschlag	Rechnung	Voranschlag	Rechnung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Terrainbeschaffung</i>			340 000.—	222 315.30
<i>Tiefbau</i>			2 378 000.—	2 098 797.85
<i>Hochbau</i>			12 054 000.—	10 709 115.85
Leerbau durch die LA erstellt:				
Ausstellungshallen			6 273 100.—	5 537 310.95
Wirtschafts- und Attraktionsbetriebe			958 000.—	1 069 337.05
Administrative Bauten			434 750.—	368 998.20
Leerbau-Beträge der LA an:				
Ausstellungshallen			944 400.—	916 831.95
Wirtschafts- und Attraktionsbetriebe			505 700.—	583 452.10
Innenausbau durch die LA erstellt:				
Ausstellungshallen			400 000.—	380 364.20
Wirtschafts- und Attraktionsbetriebe			390 000.—	433 732.10
Administrative Bauten			111 000.—	77 556.—
Innenausbau-Beträge der LA an:				
Ausstellungshallen			567 000.—	664 604.10
Wirtschafts- und Attraktionsbetriebe			120 000.—	174 897.90
Künstlerischer Schmuck			260 495.—	282 011.30
Voranschlagsposten zur Aufrechnung			129 555.—	—
<i>Schiffbau</i>			300 000.—	348 019.30
<i>Reparaturen</i>			—	162 135.85
<i>Personal für den Unterhalt der Bauten</i>			50 000.—	64 909.35
<i>Erlöse aus Hallen- und Materialverkauf (Hochbau)</i>		673 833.65		
<i>Saldo</i>	14 762 000.—	13 824 322.43		
	14 762 000.—	14 498 335.88	14 762 000.—	14 498 335.88

Einzelheiten siehe in der Baurechnung, Seite 174-179

PROPAGANDA

Titel	Einnahmen		Ausgaben	
	Voranschlag	Rechnung	Voranschlag	Rechnung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Inland</i>			350 000.—	486 351.63
<i>Ausland</i>			350 000.—	332 477.25
<i>Saldo</i>	1 300 000.—	1 425 015.88		
	1 300 000.—	1 425 015.88	1 300 000.—	1 425 015.88

Einzelheiten siehe in der Propagandarechnung, Seite 178-180

BETRIEB

Titel	Einnahmen		Ausgaben	
	Voranschlag	Rechnung	Voranschlag	Rechnung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Eintrittsgeldern	1 100 000.—	10 033 473.10		
Eintrittskartenverkauf an Eingangskassen		4 691 080.71		
Eintrittskartenverkauf durch die Billettverwaltung		302 186.20		
SBB-Eintrittskartenverkauf	1 100 000.—	3 058 238.55		
Dauerkartenverkauf		1 981 768.—		
Verkehr	1 800 000.—	3 370 194.11	1 060 000.—	1 183 773.11
I.A.-Schiffe:				
Anschaffungskosten und Liquidationsschiffe	360 000.—	218 000.—	610 000.—	627 374.05
Betrieb	850 000.—	1 329 923.03	200 000.—	275 944.20
Motorboote: Betrieb		73 168.40		53 494.70
Schiffschleppbahn:				
Baubetrieb				60 000.—
Abgaben		172 290.30		
Schiffhubsch: Betrieb	650 000.—	1 475 444.40	250 000.—	159 278.30
Elektrobahn: Abgaben	50 000.—	101 768.—		9 682.10
Betriebsdienste	30 000.—	286 430.11	1 205 000.—	1 261 080.23
Quartierkosten	30 000.—	35 000.70	30 000.—	44 169.43
Ankunftsdiene			30 000.—	11 297.31
Bewachungs- u. Ordnungsdienst, Kassen- u. Kontrolldienst			800 000.—	1 138 244.90
Sanität			16 000.—	28 354.40
Feuerwehr			34 000.—	38 147.50
Reinigungsdienste (Inbegr. WC-Wartung), Kehr- u. Abfuhr			175 000.—	148 823.40
Öffentliche WC-Anlagen		277 414.21		
Öffentliche Garderoben		74 015.60		23 794.20
Betriebs elektriker (Pikettendienst)				4 908.85
Elektrizität, Gas und Wasser	120 000.—	20 000.—	250 000.—	169 708.10
Verbrauch für eigene Zwecke	120 000.—		250 000.—	169 708.10
Vergütung EWZ für Mehrkonsum		20 000.—		
Vorfahrtsgeldern	1 450 000.—	3 478 604.30		267 802.18
Wirtschaftspatentgebühren		111 123.80		111 123.80
Wirtschaftsbetriebe: Abgaben und Pachtzinsen		2 963 331.90		
Degustationen: Abgaben	1 450 000.—	401 948.60		
Rückvergütungen, Verschiedenes				156 684.38
Konzessionen	300 000.—	1 322 768.64		773 732.85
Einkauf (in eigener Regie)				430 374.50
Verkauf (in eigener Regie)		881 067.23		
LA-Taler	300 000.—	555 721.41		349 358.35
Verkaufsabgaben und Bewilligungen		85 972.96		
Attraktionen	120 000.—	1 011 450.11	400 000.—	338 329.20
Palais des Attractions (ohne Bau u. Wirtschaftsbetrieb)		930 755.80		499 687.41
Übrige Attraktionsbetriebe	818 000.—	157 694.31	400 000.—	38 841.75
Überschlag	10 700 000.—	19 800 323.21	2 825 000.—	4 801 631.91

BETRIEB (Fortsetzung)

Titel	Einnahmen		Ausgaben	
	Voranschlag	Rechnung	Voranschlag	Rechnung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Übertrag	10 208 000.—	19 800 313.25	1 823 000.—	4 602 637.91
Kongresse, Feste, Empfänge		156 315.50	240 000.—	409 166.92
Kongresse			80 000.—	12 670.—
Feste			80 000.—	90 637.25
Empfänge		17 902.80	80 000.—	151 768.47
Kantonaltage		158 412.70		145 108.85
Paraden				8 982.35
Kongressbau: Baubeitrag der L.A.			500 000.—	500 000.—
Kunstabau-Ausstellungen: Beitrag der L.A.			100 000.—	80 602.—
Kunstlerische Veranstaltungen	250 000.—	619 471.87	350 000.—	682 402.73
Festhallen:				
Einnahmen aus Veranstaltungen		175 703.55		
Betriebsausgaben				156 272.55
Gemeinschaftssaal:				
Einnahmen aus Veranstaltungen		14 206.60		
Betriebsausgaben				17 740.55
Ausstellungstheater:				
Einnahmen aus Veranstaltungen	250 000.—	82 269.50	350 000.—	
Betriebsausgaben				126 777.55
Kantate		2 700.80		15 994.50
LA-Marsch		417.77		1 156.15
Festspiel		311 084.90		262 356.55
Verschiedene Veranstaltungen		75 088.55		102 125.50
Sportliche Veranstaltungen		33 169.45		33 769.45
Zentralbüro: Vorführgeldern		47 617.75		7 195.80
X. Schweizerische Landwirtschaftliche Ausstellung			300 000.—	116 872.50
Prämierungen und Preisgerichte			300 000.—	161 623.90
Massnahmen zur Bekämpfung von Tierseuchen				8 146.45
Temporäre Ausstellungen				17 108.15
Versicherungen			100 000.—	122 824.—
Gebäude			50 000.—	44 171.55
Mobiliar			20 000.—	1 679.75
Haftpflicht			15 000.—	56 074.70
Verschiedene			15 000.—	20 898.20
Einschreibegeldern der Aussteller		115 640.—		
Katalog		55 022.18		180 120.42
Ausstellungsgewinn (L.A.Z.)		55 386.39		261 707.44
Verschuldung	50 000.—	52 592.27	50 000.—	147 702.50
Zinsen	10 000.—	52 592.27	10 000.—	9 469.20
Verschiedene Mieten (Büromaschinen, Kassen)				22 242.75
Schreiner-, Maler- und Schlosserarbeiten				8 169.55
Flaggengruppen und Glockenspieler: Löhne und Speisen				5 085.10
Führleistungen	20 000.—		40 000.—	35 623.70
Billette, Inserate usw. für Elektrizitätswesen				32 374.10
Abfüllkegel, Papierkörbe, Getränke usw.				21 200.20
Verschiedenes				17 597.90
Schuld			5 325 000.—	15 639 225.79
	10 311 000.—	21 012 027.46	10 311 000.—	21 012 027.46

VERWALTUNG

Titel	Einnahmen		Ausgaben	
	Vorschlag	Rechnung	Vorschlag	Rechnung
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
<i>Bursätze</i>	40 000.—	42 438.10	2 877 000.—	3 266 292.21
Saläre			2 530 000.—	2 054 871.10
Mieten			175 000.—	160 548.05
Mobillarkosten und -entlöse	40 000.—	42 438.10	93 000.—	122 675.85
Büroamaterial			80 000.—	124 216.75
Drucksachen und Inserate			80 000.—	131 655.—
Porti				71 810.36
Telephongebühren			80 000.—	104 548.—
Postcheckgebühren				5 106.70
Reisespesen und Taxi			75 000.—	122 009.45
Reisenlohn			25 000.—	21 540.55
Büroreinigung			15 000.—	37 022.50
Büroinstallation und Unterhalt				56 575.20
Mieten für Büromaschinen und Kassen				16 086.15
Personal- und Bureauversicherungen				14 594.50
Bewilligungen und Rechtskosten				15 788.50
Vorarbeiten und Vorstudien			80 000.—	50 581.70
Übersetzungen und Schreibarbeiten				4 982.—
Zehnungsabonnemente				4 750.24
Archiv				6 275.05
Verschiedenes				22 267.78
<i>Annahmehy, Ausstellerrückkuden, Schlusspublikation</i>		10 000.—	260 000.—	318 264.45
Annahmehy				24 592.90
Ausstellerrückkuden				12 505.90
Erkennungsgewerk			260 000.—	198 498.55
Ausstellervorzehnende				21 995.55
Administrativer Bericht ¹				1 821.40
Dokumentarfilm		10 000.—		39 055.35
<i>Somme</i>	2 277 000.—	3 372 018.36		
	2 315 000.—	3 424 456.46	2 315 000.—	3 424 456.46

¹ Nur Teilkosten für Materialbeschaffung und Vorarbeiten. Die vollständige Abrechnung konnte naturgemäß erst auf Ende der Liquidation erfolgen.

Exposition nationale suisse Lausanne 1964. Rapport final, 4 Bände, o. O.,
Band 1, S. 83-91.

Montants à rembourser aux pouvoirs garants :

Garanties en cas de déficit	Fr 12.500.000.-
Prêts de trésorerie	39.000.000.-
Total des avances	Fr 51.550.000.-
Excédent des dépenses	45.163.000.-
Montant à restituer aux pouvoirs garants (Confédération, Etat de Vaud, Ville de Lausanne)	Fr 6.347.000.-

No	Rubrique	Situation finale prévisible		Budget avril 1964		Ecart	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
490	Services de revente	832 475.25	713.---			+ 832 475.25	+ 713.---
500	Logement	740 327.94	462 916.95	793 000.---	651 000.---	- 52 672.06	- 188 083.05
501	Logements "Orville"	3 732 444.95	2 551 209.50	3 693 000.---	2 952 000.---	+ 39 444.95	- 400 790.50
502	Logements "Prés de Vidy"	1 211 189.22	1 167 364.40	1 334 000.---	1 523 000.---	- 122 810.78	- 355 635.60
505	Dortoirs "Beaulieu et Casernes"	1 390 849.45	1 178 476.59	1 328 000.---	1 153 000.---	+ 62 849.45	+ 25 476.59
506	Logements "Malinas"	413 181.35	259 132.---	456 000.---	305 000.---	- 42 818.65	- 45 868.---
510	Transports internes-exploitation						
512	Places de parc - exploitation	2 225 436.15	10 743 021.55	1 078 000.---	12 105 000.---	+ 1 147 436.15	- 1 361 978.45
513	Circulation et signalisation routière	571 937.15	1 944 093.80	1 074 000.---	2 800 000.---	- 502 062.85	- 855 906.20
520	Police du feu	194 137.60		200 000.---		- 5 862.40	
521	Police de surveillance	129 721.95		132 000.---		- 2 278.05	
530	Infirmerie	2 703 831.69	34 939.95	3 297 000.---	5 000.---	- 593 168.31	+ 29 939.95
540	Agriculture	340 458.20		344 000.---		- 3 541.80	
550	Exposants	433 762.40		432 000.---		+ 1 762.40	
551	La Voie suisse - administr.	1 384 494.10		1 521 000.---		- 136 505.90	
560	Restaurants	147 595.90		143 000.---		+ 4 595.90	
561	Attractions	416 038.95	12 719 626.32	370 000.---	13 200 000.---	+ 46 038.95	- 480 373.68
562	Mésoscopie	34 085.90	1 170 671.20		1 150 000.---	+ 34 085.90	+ 20 671.20
563	Animation	6 958 369.87	869 053.85	5 737 000.---	6 419 000.---	+ 1 221 369.87	- 5 549 946.15
570	Concessions commerciales diverses	100 908.55				+ 100 908.55	
		333 689.15		365 000.---		- 31 310.85	

No	Rubrique	Situation finale prévisible		Budget avril 1964		Ecart	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
571	Concessions affermées, moyens de vente, services	296 147.70	1 045 436.10	300 000.---	591 000.---	-	3 852.30 +
572	Transports, attractions	112 395.40	314 598.15	148 000.---	780 000.---	-	35 604.60 -
573	Publicité à l'ext. Expo	2 962.55	609 110.10	5 000.---	45 000.---	-	2 037.45 +
574	Publicité à l'int. Expo	443 171.60	1 190 516.40	162 000.---	908 000.---	+	281 171.60 +
575	Exploitations commerciales non concessionnées	2 356 741.85	3 768 357.06	1 581 000.---	2 700 000.---	+	775 741.85 +
576	Cinéma - exploitation	82 633.40	212 853.30	195 000.---	440 000.---	-	112 366.60 -
580	Nettoyage	1 556 862.15	14 432.---	1 893 000.---		-	336 137.85 +
581	Vestiaires	11 807.05	25 017.---		50 000.---	+	11 807.05 -
582	Toilettes	90 769.35	328 818.90		120 000.---	+	90 769.35 +
584	Eau, gaz, électricité	1 650 000.---	2 316 557.23	2 274 000.---	1 954 000.---	-	624 000.---
585	Centrales thermiques	60 339.20	120 195.---		200 000.---	+	60 339.20 -
590	Service d'exploitation	166 708.50		111 000.---		+	55 708.50
600	Manifestations et congrès - dépenses générales	565 968.70		617 000.---		-	51 031.30
610	Manifestations folkloriques	180 082.40	134 577.10	150 000.---	120 000.---	+	30 082.40 +
620	Manifestations culturelles et artistiques	1 045 661.45	783 802.95	858 000.---	588 000.---	+	187 661.45 +
630	Manifestations sportives	86 938.60	21 024.10	100 000.---		-	13 061.40 +
640	Congrès	160 042.38	4 611.85	290 000.---	69 000.---	-	129 957.62 -
651	L'art suisse au Xxe siècle	186 348.93	159 307.80	150 000.---	130 000.---	+	36 348.93 +
660	Comptoir suisse	5 211 119.40	2 714 143.74	4 195 000.---	1 813 000.---	+	1 016 119.40 +
670	Camping Dordigny	204 965.65	121 851.25	205 000.---	138 000.---	-	34.35 -
							16 148.75

No	Rubrique	Situation finale prévisible		Budget avril 1964		Moarts	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
700	Bureau d'architecture	782 551.55		663 000.--		+ 119 551.55	
701	Bureau des constructions	1 945 417.90		1 602 000.--		+ 343 417.90	
702	Quartier Pilote	26 266.75		27 000.--		- 733.25	
720	Terrains	798 479.30	6 369.--	767 000.--		+ 31 479.30	+ 6 369.--
721	Places de parc, aménag.	4 110 246.60		4 220 000.--		- 109 753.40	
730	Infrastructure (canalisations eau, gas, électrique.)	9 429 090.16	240 400.80	10 603 000.--	443 000.--	- 1 173 909.84	- 202 599.20
731	Routes, chemins, places	4 486 915.20		4 485 000.--		+ 1 915.20	
732	Surfaces vertes	3 218 209.--	64 571.05	3 223 000.--		- 4 791.--	+ 64 571.05
733	Surfaces eaux	792 886.95		800 000.--		- 7 113.05	
734	Débarcadère	89 087.35	2 500.--	95 000.--		- 5 912.65	+ 2 500.--
735	Passerelles et passages	1 324 498.--	713 728.85	1 235 000.--	398 000.--	+ 89 498.--	+ 315 728.85
736	Clôtures	305 111.80	66 802.--	250 000.--	50 000.--	+ 55 111.80	+ 16 802.--
737	Passages Maladière	677 902.65		720 000.--		- 42 097.35	
738	Remise en état			2 000 000.--		- 2 000 000.--	
741	Bâtiment d'entrées:						
/1	Entrée nord	807 849.15	3 860.--	950 000.--		- 142 150.85	+ 3 860.--
742	Bâtiments d'exposition:						
/1	"Art de Vivre"	15 257 992.75	4 122 855.30	15 047 000.--	4 439 000.--	+ 210 992.75	- 316 144.70
/2	"Industrie et Artisanat"	9 440 012.71	5 491 042.--	9 301 000.--	5 502 000.--	+ 139 012.71	- 10 958.--
/3	"Terre et Forêt"	9 217 533.85	4 264 590.--	9 030 000.--	4 388 000.--	+ 187 533.85	- 123 410.--
/4	"Les Echanges"	3 167 775.72	1 496 200.--	3 200 000.--	1 553 000.--	- 32 224.28	- 56 800.--
/5	"Communic. et transp."	4 116 048.55	1 923 143.95	4 390 000.--	2 119 000.--	- 273 951.45	- 195 856.05

No	Rubrique	Situation finale prévisible		Budget avril 1964		Moarts	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
743	Bâtiments sect. du Port	11 814 631.15	92 210.---	9 295 000.---		+ 2 519 631.15	+ 92 210.---
744	Centre de l'hôtellerie	2 119 692.65	1 515 814.60	1 920 000.---	1 550 000.---	+ 199 692.65	- 34 185.40
745	Bâtiments la voie suisse	4 799 334.85		5 195 000.---		- 455 665.15	
746	Construc. spéciales:						
/1	Halle des fêtes	3 341 744.50		2 900 000.---	200 000.---	+ 441 744.50	- 200 000.---
/2	Le Relais	394 268.95	265 800.---	371 000.---	265 000.---	+ 23 268.95	+ 800.---
/3	Jardin d'enfants Nestlé	1 257 842.20	950 000.---	1 020 000.---	950 000.---	+ 237 842.20	
/4	Stade de Vidy	353 001.40		380 000.---		- 26 998.60	
/5	Centrale police, feu, sanitaire	646 814.30		700 000.---		- 53 185.70	
/6	Carrefour central	682 953.70	123 050.---	681 000.---	83 000.---	+ 1 953.70	+ 40 050.---
/8	Gare CFF	4 224 299.40	805 500.---	3 715 000.---	951 000.---	+ 509 299.40	- 145 500.---
/9	Chenils	80 731.85		75 000.---		+ 5 731.85	
747	Transports internes constr. et instal.						
/1	Télégraphé	4 123 356.85	534 335.---	4 219 000.---	200 000.---	- 95 643.15	+ 334 335.---
/2	Monorail	4 679 794.55	1 413 425.---	4 894 000.---	400 000.---	- 214 205.45	+ 1 013 425.---
750	Sonorisation	297 635.75	22 942.50	350 000.---		- 52 364.25	+ 22 942.50
751	Décoration	171 643.55	11 194.---	700 000.---		- 528 356.45	+ 11 194.---
752	Signalisation interne	234 636.---	2 725.---	200 000.---		+ 34 636.---	+ 2 725.---
790	Démontage et revente des constructions	3 175 048.85	3 778 572.15	6 332 000.---	6 332 000.---	- 3 156 951.15	- 2 553 427.85

No	Rubrique	Situation finale prévisible		Budget avril 1964		Ecart	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
800	Etudes générales, aménag. intérieurs particuliers et sièges	2 030 950.20	86 179.50	2 300 000.--		-	86 179.50
810	Aménagement intérieur La voie suisse	5 032 766.38	1 473 609.55	5 300 000.--	1 280 000.--	-	193 609.55
815	Aménagement intérieur restaurants	3 567 390.--	1 470 655.85	3 700 000.--	3 700 000.--	-	2 229 344.15
820	Oeuvres d'art	976 338.15	729 362.--	1 000 000.--		-	729 362.--
830	Reprise ville Lausanne		2 066 724.--		7 500 000.--	-	5 433 276.--
890	Fonds en faveur des acti- vités culturelles	1 057 369.55		1 050 000.--		+	7 369.55
	Subventions						
	Confédération		10 000 000.--		10 000 000.--		
	Canton de Vaud		2 500 000.--		2 500 000.--		
	Ville de Lausanne		2 500 000.--		2 500 000.--		
	Autres cantons		4 823 682.50		5 000 000.--	-	176 317.40
	Communes vaudoises		456 685.--		400 000.--	+	56 685.--
	Provision pour liquidation et ordances irrécouvrables	400 000.--				+	400 000.--
	Total pages 1 à 6	187 681 790.90	142 518 796.95	187 782 000.--	173 812 000.--	-	31 293 203.05
	Déficit		45 162 983.95		13 970 000.--	+	31 192 993.95
		187 681 790.90	187 681 790.90	187 782 000.--	187 782 000.--		

Garanties de déficit

Confédération 7 500 000.--
Canton de Vaud 2 500 000.--

Comparaison des budgets et des résultats effectifs

(en milliers de francs)

Recettes

Rubrique	Budget mai 1962	Budget mai 1963	Budget avril 1964	Recettes effectives
1. Participation des exposants aux frais de construction et produit de la revente	31 535	41 885	41 903	31 790
2. <u>Transports internes</u> exploit. et revente	10 605	12 705	12 705	12 691
3. <u>Vente billets entrée</u>	43 400	50 500	50 500	34 215
4. <u>Loterie</u>	7 000	7 050	7 050	5 262
5. <u>Produit des concessions commerciales</u>	14 300	19 606	19 984	21 385
6. <u>Mésoscaphe</u>	1 700	5 500	6 419	869
7. <u>Produit parkings et logement</u>	3 862	7 287	9 453	7 568
8. <u>Produits divers</u>	3 368	5 015	5 398	8 459
9. <u>Subventions de base des pouvoirs publics</u>	20 000	20 400	20 400	20 280
10. Excédent des dépenses à charge des garanties en cas de déficit et des prêts de trésorerie des pouvoirs publics		9 538	13 970	45 163
	135 770	179 486	187 782	187 682

Comparaison des budgets et des résultats effectifs

(en milliers de francs)

Dépenses

Rubrique	Budget mai 1962	Budget mai 1963	Budget avril 1964	Dépenses effectives
<u>1. Construction</u>				
a) aménagement des terrains et travaux de génie civil	25 095	24 052	24 178	21 122
b) bâtiments d'exposition et restaurants, y compris aménagements intérieurs, oeuvres d'art, décoration, signalis.	56 716	85 377	88 052	87 149
<u>2. Transports internes</u>				
construction, exploit.	8 645	9 600	10 191	11 029
<u>3. Mésoscanpe</u>				
construction, exploit.	1 700	4 500	5 737	6 959
<u>4. Frais d'exploitation</u>	15 293	20 414	21 490	21 455
<u>5. Parkings et logements</u>	5 873	10 581	12 898	12 170
<u>6. Frais généraux</u>				
administration, information, propagande, intérêts, assurances	20 115	23 962	24 186	26 741
<u>7. Fonds culturel</u>	1 000	1 000	1 050	1 057
<u>8. Divers et imprévus</u>	1 333			
	135 770	179 486	187 782	187 682

Indice

Rapporto	2243
1 Contesto dell'esame della Commissione della gestione	2243
1.1 Motivazione e procedura	2243
1.2 Ambito e oggetto dell'esame	2244
2 Svolgimento degli avvenimenti	2246
2.1 Avvenimenti principali in relazione all'Expo.01	2246
2.2 Dall'Expo.01 all'Expo.02: transizione	2247
3 I problemi principali riscontrati nella preparazione e nell'organizzazione dell'Expo.01	2249
3.1 Osservazione preliminare	2249
3.2 Alcune constatazioni importanti esposte nel rapporto della società Hayek Engineering del 23 settembre 1999	2250
3.3 Problemi principali nell'ottica della Confederazione	2252
3.3.1 Problemi nell'ideazione e nella pianificazione dell'Expo.01	2252
3.3.2 Problemi organizzativi e a livello degli organi dell'Associazione	2254
3.3.3 Problemi nell'ambito del finanziamento dell'Expo.01	2256
3.3.4 Problemi a livello della Confederazione	2258
3.3.5 Breve valutazione dei problemi da parte della Commissione della gestione	2260
4 Valutazione del ruolo della Confederazione e delle sue autorità nell'ambito della preparazione e dell'organizzazione dell'esposizione nazionale «Expo.01»	2260
4.1 Il ruolo della Confederazione nell'ambito dell'Expo.01 in generale	2260
4.2 Il ruolo delle Camere federali e dei loro organi	2262
4.3 Il ruolo del Consiglio federale e del capo del DFE	2264
4.3.1 Ruolo e responsabilità in generale	2264
4.3.2 Valutazione degli interventi del Consiglio federale e del DFE riguardo ai problemi dell'Expo.01	2267
4.4 Il ruolo dei rappresentanti della Confederazione (in particolare del Delegato del Consiglio federale) in seno al Comitato strategico	2269
4.4.1 Mandato e ruolo dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico	2270
4.4.2 Settori di influenza e di intervento dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico	2271
4.4.3 Informazioni e interventi dei rappresentanti della Confederazione presso il Consiglio federale e l'amministrazione federale	2273
4.5 Il ruolo del Controllo federale delle finanze (CDF)	2274

4.5.1 Mandato e condizioni quadro della vigilanza finanziaria dell'Expo.01 da parte del CDF	2274
4.5.2 Costatazioni e interventi del CDF	2276
4.6 Il ruolo del gruppo interdipartimentale di coordinamento (GIC)	2277
5 Digressione: retrospettiva - le esposizioni nazionali del 1883, 1896, 1914, 1939 e 1964	2278
6 Valutazione globale	2279
7 Conclusioni, interventi parlamentari e raccomandazioni della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati	2281
7.1 Inventariazione e conservazione delle esperienze	2281
7.2 Base legale che disciplina il sostegno della Confederazione alle grandi manifestazioni	2282
7.3 Preparazione e organizzazione professionale delle grandi manifestazioni	2283
7.4 Accompagnamento e controllo dei grandi progetti da parte delle autorità politiche	2285
8 Seguito della procedura	2286
<i>Allegati</i>	
Elenco delle persone sentite	2288
Elenco delle abbreviazioni	2289
Archivio federale svizzero. Le esposizioni nazionali del 1883, 1896, 1914, 1939 e 1964. Rapporto all'attenzione della CdG del Consiglio degli Stati	2290