

Rapporto delle Commissioni della gestione all'Assemblea federale sulle ispezioni e le richieste del 1979

del 15 aprile/19 maggio 1980

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Le Commissioni della gestione rendono conto ogni anno, al vostro Consiglio, nel corso della sessione estiva, dei risultati degli esami da loro esperiti sulla gestione del Consiglio federale e dei Tribunali federali durante l'anno precedente, e lo fanno nel quadro della discussione del rapporto di gestione. Ma capita ben sovente che non si dia la dovuta importanza a questo resoconto dell'attività commissionale, svolta su tutto l'arco dell'anno a titolo di controllo corrente dell'amministrazione.

Nelle sedute rispettivamente dell'8 e del 14 novembre 1979, le Commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale hanno dunque deciso di sottoporre d'ora innanzi ai rispettivi consigli un rapporto scritto sulle principali ispezioni eseguite e, simultaneamente, di informarli succintamente sulle richieste esaminate.

Vi proponiamo di prendere atto del presente rapporto.

15 aprile/19 maggio 1980

In nome delle Commissioni della gestione:

I presidenti:

H. Lang, consigliere nazionale

M. Kündig, consigliere agli Stati

Rapporto della Commissione del Consiglio nazionale sulle ispezioni

1. In generale

Il rapporto espone i risultati delle principali ispezioni eseguite, tralasciando ovviamente quelli che già fossero stati pubblicati a parte o che potessero pregiudicare il segreto di funzione. I pareri del Consiglio federale, o del competente dipartimento, sulle raccomandazioni commissionali vengono brevemente analizzati alla fine di ciascuna parte del rapporto; se ancora mancano, ne sarà fatta menzione nel rapporto prossimo.

Già sono stati pubblicati i risultati seguenti:

- Esame dei provvedimenti di controspionaggio in Svizzera, rapporto del 29 maggio 1979 concernente le conseguenze dell'affare Jeanmaire, rapporti della Commissione della gestione e della Commissione degli affari militari del Consiglio nazionale sulle loro inchieste complete (FF 1979 II 233);
- Rapporto sulla sicurezza delle centrali nucleari in connessione con l'incidente di Harrisburg (del 12 novembre 1979); questo rapporto uscirà sul Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale, sessione primaverile 1980.

Conseguentemente ci siamo limitati, nel presente testo, ad esporre i risultati delle seguenti ispezioni:

- Riorganizzazione dell'Ufficio federale del genio e delle fortificazioni, segnatamente per quanto concerne il corpo delle guardie delle fortificazioni (del 28 maggio e del 13 novembre 1979). Vedi n. 2.
- Vigilanza esercitata dalla Confederazione sui politecnici federali, del 13 novembre 1979. Vedi n. 3.
- Servizi di traduzione dell'amministrazione federale (rapporto del 13 novembre 1979 concernente la traduzione in francese e rapporto del 12 febbraio 1980 concernente la traduzione in italiano). Vedi n. 4 e 5.
- Vigilanza federale sulla Società svizzera di radiodiffusione e televisione (SSR). Vedi n. 6.

La Commissione si è occupata, oltre all'esame del rapporto di gestione, di numerose altre questioni, e conviene qui menzionarne alcune:

- Controllo dell'esecuzione di un progetto nel quadro della cooperazione allo sviluppo (sulla base dell'Integrated Hill Development Project, in Nepal)
- Partecipazione della Confederazione ai provvedimenti internazionali di raggruppamento delle famiglie
- Aiuto federale ai rifugiati del sud-est asiatico

- Problemi posti dal balipedio di Rothenturm (Schwyz)
- Aumento del numero dei giudici del Tribunale federale delle assicurazioni.

È stata avviata un'ispezione concernente l'acquisto d'armamenti, da condurre innanzi assieme alla Commissione del Consiglio degli Stati. Del pari, le Commissioni della gestione procedono, in comune, a ricerche concernenti la politica di informazione del Dipartimento militare e il modo in cui il segreto viene tutelato. In merito verranno ulteriormente presentati dei rapporti.

La relazione sulla sicurezza delle centrali nucleari non costituisce un esame esaustivo del tema: un gruppo commissionale sta infatti studiando ancora taluni problemi.

2. Studi concernenti la riorganizzazione dell'Ufficio federale del genio e delle fortificazioni dell'Aggruppamento dello Stato maggiore generale, segnatamente per quanto concerne il Corpo delle guardie delle fortificazioni

2.1 Costatazioni della Commissione

2.11 Riorganizzazione della direzione del Servizio del genio e delle fortificazioni

A contare dal 1^o gennaio 1979, l'istruzione delle truppe del genio e delle fortificazioni incombe, in gran misura, ai capi delle divisioni competenti, in virtù dell'ampia delega prevista dal nuovo regolamento dell'Ufficio federale del genio e delle fortificazioni (UFGF). Per alleggerire il direttore di questo ufficio, detto nuovo regolamento delega a un direttore-supplente la responsabilità dell'amministrazione e del personale, nonché quella dei servizi esterni, e affida la responsabilità dell'istruzione delle truppe massimamente ai capi delle sezioni interessate. In tal modo sono soddisfatte, sul piano organizzativo, le condizioni che consentono al direttore dell'UFGF di assumere pienamente i propri compiti.

2.12 Riorganizzazione del Corpo delle guardie delle fortificazioni

Questo Corpo (CGF), istituito nel 1942, è stato composto con giovani più o meno coetanei; oggigiorno i suoi membri sono dunque tutti tra i 55 e i 65 anni (un terzo delle guardie andrà in pensione durante gli otto prossimi anni, il 45 per cento degli effettivi del corpo sono formati d'uomini di 50 anni o più).

Un'analisi del mandato conferito al CGF, comparata con le prestazioni effettive del Corpo, ha dimostrato che esso non è più in grado di assumere pienamente il proprio compito.

Giusta la nuova concezione dell'organizzazione, stabilita dal direttore dell'UFGF, la maggior parte degli specialisti del CGF devono

essere assegnati alla nuova istituenda regione, e impiegati poi giusta i bisogni.

Mediante una struttura più funzionale e il raggruppamento organizzativo degli specialisti dell'amministrazione, dei servizi tecnici e dell'approvvigionamento si potranno apprestare le migliori condizioni ai fini dell'economia gestionale, così da assicurare una direzione più duttile delle operazioni e da giungere ad utilizzare nel modo migliore gli specialisti disponibili.

Inoltre sono state emanate e diffuse per la prima volta delle norme per i gruppi adibiti ai lavori di manutenzione, norme che consentono di limitare i lavori stessi allo stretto necessario.

Infine occorre riesaminare, dal punto di vista tattico, tutti i rafforzamenti permanenti del terreno, per stabilire una concezione direttiva del rafforzamento, che si tradurrà anche in adeguati schemi per il combattimento appoggiato a questi impianti. Diverrà così possibile anche di determinare le opere per le quali si possono ridurre le spese di manutenzione e il modo di conseguire tale risparmio.

La riorganizzazione prevista incontra tuttavia grosse difficoltà, segnatamente dacché esige lo spostamento di impieghi dalle regioni di montagna verso l'altipiano; contrasta cioè, in altre parole, la politica di sviluppo regionale seguita dalla Confederazione.

Per questa ragione il DMF ha incaricato il capo dell'UFGF di rivedere la prevista riorganizzazione. Siccome però le condizioni generali per la politica di sistemazione regionale risultano diametralmente opposte alle finalità del piano di razionalizzazione, il DMF sta esaminando se non si possa giungere per altra via a mantenere degli impieghi nelle regioni montane, nonostante il trasferimento di uomini verso l'altipiano, trasferimento al quale il CGF deve pur procedere.

2.13 Questioni di manutenzione

La sezione della commissione ha esaminato, in una con il capo dell'UFGF, numerosi problemi puntuali concernenti la manutenzione degli impianti, segnatamente per quanto attiene ai rifugi di protezione antiatomica. Intendiamo parlare, per esempio della formazione di acqua da condensazione, delle incrostazioni nei serbatoi dell'acqua, dei difetti di ventilazione, delle lacune nella rete delle trasmissioni tra gli impianti di montagna, come anche del mantenimento di questa rete e dei posti permanenti di trasmissione.

Nell'ottobre del 1979, la sezione ha visitato una dozzina di rifugi ed ha potuto rendersi conto della loro agibilità: ogni critica è qui apparsa superflua.

2.14 Problemi di personale

A partire dal momento in cui gli effettivi sono stati bloccati, il DMF ha soddisfatto una parte dei suoi nuovi bisogni utilizzando i posti di lavoro resisi via via liberi nel CGF; queste vacanze appaiono per il fatto che occorrono in media sei mesi per reclutare una nuova guardia delle fortificazioni. In tal modo però l'effettivo delle guardie delle fortificazioni si è trovato ridotto di 170 unità.

A queste perdite d'effettivo si aggiunge la diminuzione, impossibile da quantificare, dell'attitudine fisica degli uomini, per effetto dell'invecchiamento. Le assenze dovute a malattia o infortunio sono del pari influenzate dall'età: nel 1978, toccavano il 6,5 per cento del tempo totale di lavoro, il che corrisponde all'assenza regolare di 110 uomini (il numero delle assenze poté tuttavia essere alquanto ridotto in questi ultimi tempi).

Il direttore dell'UFGF ritiene che il CGF deve, dal momento che i suoi effettivi sono ridotti in tali proporzioni, far fronte a un sovraccarico di lavoro corrispondente all'impiego di 210 a 230 uomini.

La prevista riorganizzazione e l'accrescimento delle prestazioni hanno originato un *sensu di inquietudine* in numerose guardie. Secondo il direttore dell'UFGF, le difficoltà attuali non appaiono maggiori di quelle riscontrabili in tutte le grandi aziende, ove la direzione è obbligata a prendere provvedimenti impopolari per accrescere la produttività del personale. Inoltre, sembra che durante il 1979, la fiducia si sia ristabilita, almeno nel senso che non v'è più il timore che dei diritti acquisiti vengano rimessi in forse dalla riorganizzazione.

Nel settore dell'*istruzione* del CGF, si dà opera oggi giorno a colmare le lacune create negli ultimi decenni: si tratta segnatamente della formazione volta a perfezionare la collaborazione con le truppe di milizia che occupano le installazioni.

Una truppa di milizia non può, in combattimento, trarre pieno profitto degli impianti di fortificazione se non beneficia del sostegno di professionisti sperimentati e ben istruiti: per questa ragione è indispensabile che questo compito del CGF sia assunto dalla truppa.

2.2 Conclusioni

2.2.1 La riorganizzazione della direzione dell'UFGF dovrebbe consentire di scaricare, in modo opportuno, il capo di questo servizio da taluni compiti, così da dargli il tempo di risolvere i problemi che via via si pongono. Quanto al punto se la delega di competenze sul piano amministrativo e segnatamente nell'ambito dell'

istruzione sia per dare buoni risultati, occorre aspettare ancora un po' per fare delle constatazioni valide.

- 2.22** È urgente riorganizzare il Corpo delle guardie delle fortificazioni ed occorre dunque passare all'attuazione senza tardare oltre. È a livello di dipartimento che occorre tener conto delle considerazioni di politica dello sviluppo regionale, relative al mantenimento degli impieghi nelle regioni di montagna.
- 2.23** L'informazione e la motivazione delle guardie rivestono grande importanza: occorrerebbe spiegare al personale i problemi che si pongono e illustrargli i nessi causali che dominano questo settore.
- 2.24** È ottima cosa che si prospetti di promuovere l'istruzione delle guardie.
- 2.25** I provvedimenti del dipartimento circa l'assegnazione dei posti di lavoro non devono avere come conseguenza di ridurre ulteriormente l'effettivo del CGF. Occorre permettere al direttore dell'UFGF di assumere gli specialisti molto qualificati che risultano indispensabili; in merito occorre tuttavia determinare se il numero delle vacanze può essere ridotto mediante il reclutamento delle guardie su appello, giusta il procedimento in uso presso il Dipartimento dell'interno.
- 2.26** La limitazione dei crediti per le spese accessorie sembra provocare un impiego poco razionale dei mezzi di trasporto ed esporre ad effetti sfavorevoli l'orario di lavoro (ritorno a casa a mezzogiorno). Dovrebbe pure essere possibile sopprimere gli effetti secondari sfavorevoli dei provvedimenti presi dalla Confederazione in tema di risparmi.

2.3 Modo di procedere

Nell'insieme la Commissione si dichiara soddisfatta delle risposte ricevute. La sezione competente ha chiesto al direttore dell'UFGF di informarla sui progressi realizzati nella riorganizzazione del Corpo, nel settore della manutenzione degli impianti, nonché in tema d'istruzione. Nell'ottobre 1979 ha potuto constatare che il direttore dell'UFGF ha dato seguito, quanto possibile, alle raccomandazioni fatte dalla Commissione nelle sue conclusioni. Occorrerà segnatamente vedere come si farà per risolvere la questione del mantenimento degli impieghi nelle regioni di montagna.

3. Vigilanza della Confederazione sui Politecnici federali (PF)

3.1 Situazione iniziale

Perché l'autonomia dei Politecnici costituisce regolarmente un problema per l'autorità di sorveglianza? Questo interrogativo de-

riva in parte dalla natura stessa dell'insegnamento e della ricerca che, a buon diritto, esigono una notevole indipendenza. Gli istituti e anche le singole cattedre si sforzano, a loro volta, di ritagliarsi il massimo margine di indipendenza rispetto al Consiglio dei Politecnici e nell'ambito delle scuole stesse. Per finire si giunge così al punto da pregiudicare la pur necessaria visione generale nonché da preterire l'altrettanto indispensabile comprensione per gli affari generali della Confederazione.

Oggigiorno i Politecnici beneficiano di un'ampia autonomia rispetto allo Stato centrale, autonomia che supera quella di cui godono le scuole analoghe all'estero. Sul piano degli acquisti, per esempio, gli istituti hanno piena libertà in quanto dispongono dei loro propri servizi d'acquisto.

L'atteggiamento tenuto sinora dagli uffici federali incaricati della sorveglianza sui Politecnici e gli istituti annessi è retto dalla norma ch'essi devono interferire il meno possibile nell'ambito dell'insegnamento e della ricerca, ma devono invece provvedere affinché il settore amministrativo sia condotto nei modi generalmente applicati sul piano federale. Siccome i due settori sono sempre imbricati tra loro, occorre, in ogni caso, dare alla sorveglianza l'importanza che le spetta giusta il principio della proporzionalità.

Oggigiorno è emerso un certo disagio in proposito, poiché il settore riservato al Consiglio dei Politecnici è ormai trattato come un dipartimento autonomo, senza che la Direzione del Consiglio abbia la legittimazione politica connessa a un capo di dipartimento. Siccome poi la vigilanza sul Consiglio dei Politecnici non è concentrata in nessuno dei dipartimenti federali, s'è formata in merito un'evidente lacuna.

Il capo del Dipartimento federale dell'interno assume compiti meramente «fiduciari» rispetto al Consiglio dei Politecnici, e agli istituti che gli sono subordinati, e non dispone del diritto di dare istruzioni; deve rappresentare, in Consiglio federale e in Parlamento, gli affari del Consiglio dei Politecnici senza che questo settore sia subordinato al suo dipartimento. Da un lato, il Consiglio dei Politecnici dipende, per legge, direttamente dal Consiglio federale e, d'altro lato, l'Esecutivo non deve trattare alcun affare interessante i Politecnici prima che uno dei dipartimenti interessati abbia esperito un suo esame e fatta una proposta.

3.2 Ordinamento stabilito dalla nuova legge sull'organizzazione dell'amministrazione

La nuova legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale è entrata in vigore corredata di due ordinanze (ordinanza sull'attribuzione degli uffici ai dipartimenti e ordinanza concernente i compiti). Nei limiti tracciati da questi disposti, la vertenza tra il

Consiglio dei Politecnici e il Dipartimento dell'interno non tocca più tanto l'affidamento, sul piano amministrativo, a questo dipartimento del settore specifico del Consiglio dei Politecnici — cosa del tutto normale — bensì piuttosto la competenza del Consiglio dei Politecnici in tema di preparazione degli affari per il Consiglio federale, specie in rapporto con l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza. La preparazione degli affari che devono essere sottoposti, da parte del Consiglio dei Politecnici, tramite il capo del dipartimento, al Consiglio federale, è stata attribuita alla Segreteria generale del dipartimento.

Per quanto concerne la legislazione, si prospetta la soluzione seguente:

Se si tratta di prescrizioni esecutive del Consiglio dei Politecnici, richiedenti soltanto l'approvazione del Consiglio federale, la procedura di corapporto va eseguita dal Consiglio dei Politecnici. Se si tratta invece di prescrizioni che devono essere emanate dal Consiglio federale, la procedura preliminare va diretta dalla Segreteria generale. Per contro, quando i testi da elaborare vanno emanati dall'Assemblea federale, il capo del dipartimento designa, caso per caso, il servizio incaricato di preparare il progetto: ha così la possibilità di far esaminare minuziosamente, sotto tutti gli aspetti, i testi che dovrà poi difendere davanti al Consiglio federale e poscia davanti al Parlamento. Oltre al Segretario generale, egli può ricorrere all'Ufficio federale dell'educazione e della scienza, nonché intendersi con l'Ufficio delle costruzioni federali, con il Consiglio della scienza, la Commissione della maturità federale e la Conferenza delle scuole superiori.

3.3 Problemi particolari

3.3.1 Sorveglianza finanziaria

Durante l'esame del preventivo, la Commissione delle finanze ha constatato che il Dipartimento dell'interno non è in grado di occuparsi in modo approfondito del preventivo del Consiglio dei Politecnici, per la semplice ragione che, in ampia misura, tale preventivo è stabilito in modo indipendente dal Consiglio stesso. Certo le direttive sul bilancio si applicano anche al Consiglio dei Politecnici; tuttavia quest'ultimo può stabilire in modo autonomo le priorità nel settore che ricade sotto la propria autorità.

Il Consiglio dei Politecnici sarebbe felice che, per il settore della ricerca, non si stanziassero dei crediti annui di pagamento bensì dei crediti pluriennali. Infatti esiste la tentazione, alla fine di ogni anno, di procedere a spese non opportune. Anche se può sembrare indicato, dal punto di vista dell'alta vigilanza, di ascrivere a dei conti i crediti stanziati per taluni progetti di ricerca, questo modo di procedere sarebbe contrario alla legge sulle finanze

federali. Il Parlamento non può rinunciare a disporre, ogni anno, della necessaria veduta generale sulla situazione delle finanze della Confederazione. Inoltre è possibile, mediante i crediti d'impegno e il riporto dei crediti, assicurare in modo molto semplice, sul piano finanziario, la continuità dell'esecuzione di un progetto di ricerca. Occorre considerare che i Politecnici dispongono, per l'insegnamento e la ricerca, di talune poste di credito straordinariamente ingenti, che possono gestire in modo globale (per il 1979, ben 42 milioni di franchi per il Politecnico di Zurigo e 12 milioni per quello di Losanna). Nessun altro servizio dell'amministrazione federale beneficia di simili poste globali.

L'esame finanziario dell'impiego dei crediti assegnati al Consiglio dei Politecnici incombe al Controllo federale delle finanze. Alcuni anni orsono i Politecnici avevano un proprio servizio di revisione, a disposizione del Presidente del Consiglio dei Politecnici per il controllo finanziario delle scuole e degli istituti; questo servizio venne tuttavia soppresso dal Consiglio stesso, persuaso che le vertenze con gli istituti finissero per pregiudicare i buoni rapporti reciproci.

3.32 Controllo amministrativo d'altra natura

Per accrescere l'efficacia della gestione amministrativa, il presidente del Consiglio dei Politecnici sarebbe felice di disporre di una maggiore autonomia in diversi settori. Detto Consiglio ritiene che potrebbe svolgere meglio il mandato, in materia di insegnamento e di ricerca, qualora le normative per gli assistenti avessero una maggiore duttilità rispetto a quella praticata negli altri servizi della Confederazione. Per quanto concerne gli acquisti, taluni rappresentanti del Consiglio dei Politecnici hanno fornito degli esempi dimostranti che il regime centralizzato degli acquisti (Centrale federale) ha cagionato ritardi e costi suppletivi.

Ma quanto è tacciato di «misure amministrative inopportune» dai Politecnici deve invece essere approvato, per lo meno in linea di principio, dall'angolatura delle esigenze generali dello Stato centrale. La Commissione della gestione e la Commissione delle finanze tengono dunque fermamente a che i Politecnici siano, in quanto parti dello Stato centrale, integrati nell'ordine statuale per quanto attiene agli affari di carattere amministrativo. Nei casi concreti, tocca ai servizi interessati dell'amministrazione intendersi per trovare soluzioni appropriate conformi al nostro assetto giuridico. Del resto, in diversi settori la collaborazione dei servizi amministrativi gioca ottimamente; in altri potrebbe essere ulteriormente migliorata.

3.33 Vigilanza esercitata dal Consiglio dei Politecnici sulle scuole e gli istituti annessi

Nel settore che ricade sotto l'autorità del Consiglio dei Politecnici, le scuole stesse e i loro istituti annessi godono d'ampia autonomia.

Il Consiglio dei Politecnici dispone tuttavia di taluni diritti di controllo: stabilisce all'intenzione del Consiglio federale le proposte relative alle nomine dei professori; ancorché ogni istituto abbia il suo proprio preventivo, il Consiglio dei Politecnici può, se occorre, stabilire delle priorità; statuisce sui piani di studio e sulla pianificazione della ricerca a medio termine; decide inoltre la creazione e la soppressione di un istituto; infine funge d'autorità di ricorso giusta la legge sulla procedura amministrativa. Gli istituti annessi dispongono tutti di una commissione consultiva, alla quale il Consiglio dei Politecnici può dar mandato di esaminare talune questioni ricadenti nell'ambito della sua vigilanza. Del resto gli istituti stanno sullo stesso piede delle scuole.

Il Consiglio dei Politecnici stabilirà prossimamente un regolamento amministrativo per tutti gli istituti annessi; così tutti questi stabilimenti disporranno di un regolamento interno, la cui necessità peraltro si faceva chiaramente sentire.

3.34 Attività connesse e funzioni peritali esercitate dai professori

La Commissione della gestione e la Commissione delle finanze ritengono utile, e quindi ammissibile, l'attività professionale esercitata dai professori al di fuori delle loro funzioni d'insegnamento, purché tale attività non superi i limiti del ragionevole. Tuttavia non bisogna perder di vista che la libertà accordata comporta, in taluni casi particolari, il pericolo evidente d'abusi. Per questa ragione, essa ha raccomandato al Consiglio dei Politecnici di esaminare se non convenga istituire l'obbligo generale d'annunciare le attività connesse. Il Consiglio dei Politecnici desidererebbe rinunciare ad ogni normativa rigida, per non mettere fine a una tradizione ultracentenaria di fiducia totale verso i professori.

Dal punto di vista delle autorità di vigilanza, un controllo non costituisce però senz'altro un'espressione di sfiducia, bensì va considerato piuttosto come un mezzo, dettato da tale ampia libertà, per mantenere la fiducia. Senza voler imporre assolutamente l'obbligo di annunciare le attività connesse come mezzo di controllo, la Commissione della gestione e la Commissione delle finanze fanno tuttavia notare che tocca al Consiglio dei Politecnici, nel suo proprio interesse, vegliare a che non insorgano abusi nel settore delle attività connesse e delle perizie.

3.4 Conclusioni

Il principio della legalità delle attività dell'amministrazione, che si estende all'insieme di quelle esercitate dalla Confederazione, s'applica ai Politecnici federali e ai loro istituti in quanto parti integranti dell'impianto amministrativo federale e in quanto fruitori di un capitolo particolare del bilancio.

Da questa veduta, deriva l'obbligo del Parlamento di procedere a dei controlli; gli incombe di vegliare all'applicazione di questo principio votando il bilancio nonché esaminando i conti e la gestione. In merito non trattasi di ostacolare le soluzioni più adeguate, bensì al contrario di consentire la loro adozione di comune accordo.

I problemi sollevati nello scambio d'opinioni con i rappresentanti del Consiglio dei Politecnici devono essere risolti per via pragmatica. Mediante un dialogo intenso, occorre migliorare la collaborazione tra i servizi centrali dell'amministrazione federale e quelli che dipendono dal Consiglio dei Politecnici. Il dialogo tra le commissioni di vigilanza e il Consiglio dei Politecnici deve essere senz'altro continuato.

3.5 Modo di procedere

La Commissione della gestione non ignora il pericolo connesso con l'autonomia di stabilimenti federali che dipendono solo amministrativamente da un Dipartimento e che possono dunque diventare un vero Stato nello Stato. Per questa ragione la Commissione sosterrà gli sforzi del capo del Dipartimento volti ad instaurare una vigilanza adeguata sui Politecnici federali. La Commissione prospetta di incaricare alcuni suoi membri di occuparsi specialmente dei Politecnici. Già oggi un membro della Commissione è stato designato come relatore su tutta questa tematica. Per l'esame del rapporto di gestione del Consiglio federale, occorrerà che il Presidente del Consiglio dei Politecnici assista a quella seduta nel corso della quale la pertinente parte del rapporto verrà trattata.

4. La traduzione nell'amministrazione federale al lume dei risultati della relativa inchiesta sui servizi di traduzione in francese

Esaminando il rapporto del Consiglio federale sulla gestione per gli esercizi 1977 e 1978, la sezione «Cancelleria federale / Dipartimento politico» della Commissione della gestione ha constatato che la sezione francese del Servizio centrale di traduzione e redazione della Cancelleria federale incontrava difficoltà nello svolgere i propri compiti; la causa di queste difficoltà risiederebbe nella

scadente qualità dei testi sottoposti, per revisione, da parte dei servizi di traduzione dei dipartimenti. Rileviamo che il Servizio centrale di redazione e traduzione (SCRT) assume la responsabilità per tutti i testi destinati ad essere pubblicati nel Foglio federale o nella Raccolta ufficiale delle leggi (art. 4 del DCF del 15 gennaio 1975 sul servizio di traduzione nell'amministrazione generale della Confederazione).

In questi ultimi tempi, l'amministrazione federale è stata a più riprese criticata poiché importanti rapporti sono stati pubblicati soltanto in tedesco o, comunque, non simultaneamente in tedesco e in francese (per esempio il rapporto sulla concezione globale dell'energia). Alcune critiche si sono appuntate parimente sulla qualità delle traduzioni, segnatamente rispetto a taluni testi pubblicati dai dipartimenti. Tutto ciò concerne molto da vicino il mantenimento del plurilinguismo nell'amministrazione federale, principio che oggi giorno viene rivendicato con forza sempre maggiore.

4.1 Costatazioni

4.1.1 *Le difficoltà principali incontrate dai traduttori risiedono nella brevità dei termini impartiti, nel fatto che gli autori dei testi ed i superiori gerarchici conoscono insufficientemente il lavoro di traduzione, infine nella qualità molto varia delle stesure originali. Numerosi traduttori ritengono che gli autori degli originali non si mostrano sufficientemente cooperanti e deplorano soprattutto che si ometta di fornire la documentazione necessaria per un buon lavoro.*

Tutti i traduttori interrogati, segnatamente quelli dei servizi di lingua francese, ritengono che si sottovaluti, in linea generale, il loro lavoro; taluni, seppur non molto numerosi, chiedono quindi che si rivaluti la loro funzione tramite un aumento di classe; altri si sentono svalutati dal fatto che i funzionari specialisti (in maggioranza di lingua tedesca) tendono a considerare la traduzione come un lavoro meccanico, di mera trasposizione della versione originale in un'altra lingua, piuttosto che come un processo volto a ricreare un vero secondo originale a partire dal primo. Aggiungasi che il traduttore occupato a tempo pieno si sente molto isolato dal resto dell'amministrazione e tende, sovente, a richiudersi in sé.

I contatti tra gli autori degli originali e i traduttori sono in genere rari, anzi sovente inesistenti. Il traduttore normalmente non viene associato all'elaborazione, sia formale sia contenutistica, degli originali e quindi, in molti casi, non trova nel proprio lavoro alcuna altra soddisfazione se non quella di curare al massimo l'espressione linguistica, perlomeno quando i termini gliene danno spazio, il che accade peraltro raramente.

È comprensibile che un traduttore, se avverte il malessere cui abbiamo accennato, provi poi notevoli difficoltà a piegarsi agli im-

perativi superiori normalmente connessi con l'organizzazione della traduzione nei dipartimenti e con il suo coordinamento centrale. Comunque la sezione francese dello SCRT della Cancelleria federale e taluni traduttori dei dipartimenti esprimono opinioni divergenti circa la necessità d'una revisione centrale delle traduzioni, volta a verificarne l'adeguatezza contenutistica, ma soprattutto la forma, e si esprimono in modo particolarmente divergente sull'ampiezza di una tale revisione. La Commissione non è in grado di pronunciarsi su questioni che ricadono nell'ambito specialistico; essa può però sicuramente aderire al principio giusta il quale il servizio che è responsabile della redazione d'una versione del testo dovrebbe pur avere la facoltà di intervenire nell'elaborazione dell'originale.

4.12

L'organizzazione dei servizi di traduzione varia notevolmente da un dipartimento all'altro: per esempio il Dipartimento federale degli affari esteri non ha un servizio di traduzione propriamente detto, onde tutte le versioni sono eseguite da funzionari specialisti oppure vengono affidate a traduttori esterni. Presso il Dipartimento dell'economia pubblica non v'è un traduttore di lingua francese a livello dipartimentale e la traduzione incombe interamente agli uffici e alle sezioni (per contro, questo dipartimento dispone di un servizio centrale di traduzione in italiano). Negli altri dipartimenti, uno o diversi traduttori sono attribuiti alla Segreteria generale e, essendo in genere chiamati a lavorare quasi esclusivamente per la medesima (ma aiutano i traduttori degli uffici se risultano sovraccarichi), non svolgono in realtà la funzione di capi-traduttori del dipartimento. In altri dipartimenti il Servizio centrale di traduzione si vede affidato un compito di coordinamento esteso a diversi uffici; tuttavia, non disponendo di un vero diritto d'intervento né della competenza di dare istruzioni, non può, per svolgere tal compito, se non contare sulla collaborazione dei traduttori degli uffici dal momento che i poteri, quando esistono, sono di natura puramente amministrativa (vertono p. es. meramente sul controllo dei termini). I dipartimenti insomma appaiono restii a sovrapporre una gerarchia di specialisti a una struttura verticale nella quale gli uffici godono di una certa autonomia e di responsabilità assai estese.

I servizi di traduzione dell'amministrazione federale danno l'impressione d'essere un settore poco strutturato che lavora in modo molto pragmatico nel quadro di un'organizzazione nettamente decentralizzata. Questa decentralizzazione presenta certo il vantaggio di familiarizzare i traduttori con la materia che devono quotidianamente trattare; d'altro canto comporta però un doppio inconveniente: i servizi incaricati di tradurre i testi risultano molto disseminati; inoltre l'organizzazione del lavoro finisce per ridursi alla mera sequenza delle priorità, via via fissate, e in modo parti-

colarmente drastico dopo il blocco degli effettivi. Se ci riferiamo alle risposte date dai dipartimenti alle domande del gruppo di lavoro, la conoscenza della materia trattata nei testi costituirebbe un vantaggio assai esiguo; ne viene che la maggior parte delle traduzioni è ritenuta eseguibile da traduttori non specialisti del settore. Va però anche detto che, alla lunga, il traduttore di un ufficio acquisisce pur sempre, per forza di cose, talune conoscenze della tematica trattata dall'ufficio.

4.13 La *classificazione delle funzioni di traduttore* è fondata sui criteri di valutazione elaborati da un gruppo peritale dell'amministrazione federale (rapporto sulla classificazione dei traduttori del 14 gennaio 1970). Ordinariamente i traduttori degli uffici sono nella classe 4 e i capi dei servizi centrali dei dipartimenti nella classe 3. Solo i capi delle sezioni dello SCRT della Cancelleria federale hanno una classe più alta. Giusta il direttore dell'Ufficio federale del personale la situazione dei traduttori sul piano remunerativo risulta conforme al regime attuale di classificazione delle funzioni; modificare tale situazione obbligherebbe a rivedere l'insieme dell'organico per tutte le diverse funzioni, revisione che non si giustificerebbe affatto qualora si tenga conto dei paralleli tracciabili con le amministrazioni cantonali.

L'Ufficio del personale contesta che la funzione della traduzione sia svalutata nell'amministrazione federale; per contro ammette che la commissione peritale incaricata di valutare le esigenze connesse con le funzioni superiori ha sempre considerato la traduzione come un'attività di rango subalterno. Attualmente il fatto d'eseguire traduzioni (in misura superiore al 10% dell'elenco degli obblighi) costituisce piuttosto un ostacolo all'accesso ad un posto superiore. Del resto l'esperienza dimostra che, sovente, i traduttori in servizio da numerosi anni perdono la duttilità di comportamento necessaria per assumere le funzioni di caposezione (si ammette tuttavia che questa perdita potrebbe essere maggiormente connessa con l'età che non col tipo di lavoro). Comunque, tranne i traduttori della Cancelleria federale, ben rari sono i funzionari i quali, avendo debuttato nella traduzione, hanno poi fatto una vera carriera di alto funzionario.

4.14 Da sola la traduzione non basta per garantire il *mantenimento del plurilinguismo nell'amministrazione federale*. Per raggiungere questo scopo v'è un mezzo più efficace, quello di assumere funzionari francofoni ed italofoni e consentire loro di accedere a posti-chiave, ove possano svolgere un ruolo determinante nella redazione dei testi originali. Dal profilo quantitativo, se si parte dalla proporzione dei cittadini delle diverse lingue sulla popolazione totale, si deve constatare (dati forniti dall'Ufficio del personale) che, durante

questi ultimi quindici anni, la proporzione dei funzionari superiori di lingua francese (oltre la classe 3) corrispondeva alla proporzione dei francofoni nella popolazione globale, mentre la proporzione dei funzionari di lingua italiana risultava un poco inferiore. Per quanto concerne i funzionari di lingua francese, la proporzionalità si ritroverebbe (secondo statistiche peraltro incomplete) sin nelle classi degli aggiunti e dei collaboratori scientifici, dei funzionari cioè cui tocca redigere gli originali. Comunque, dal 1965 al 1972, il limite oltre il quale appare assicurata una presenza proporzionale della lingua francese si è elevato dalla 9^a alla 5^a classe di stipendio: al di sotto di questa classe, il francese appare nettamente sottorappresentato. Questo fenomeno deriva parzialmente dal fatto che ai gradini inferiori della gerarchia le barriere linguistiche operano in modo più massiccio che non ai gradini superiori. Tuttavia ciò non vale per i funzionari di lingua italiana che sono invece nettamente sovrarappresentati nelle classi da 16 a 19, in ragione segnatamente del gran numero di doganieri e di guardie di frontiera di origine ticinese.

Circa la ripartizione «linguistica» dei posti-chiave nell'amministrazione federale, dalle inchieste del gruppo di lavoro si desume che la Svizzera tedesca è sovrarappresentata a livello dei direttori (81% invece del giusto 75%), mentre la Svizzera romanda e la Svizzera italiana sono sottorappresentate (rispettivamente 17% e 2% invece del 20% e del 4%). A livello dei direttori supplenti, la lingua francese è un po' surrappresentata (21%) mentre l'italiana è sottorappresentata (sempre il 2%) e la lingua tedesca è leggermente sovrarappresentata (77%). Ma il quadro più significativo resta pur sempre quello dato dalla ripartizione delle lingue nei singoli uffici, in quanto mostra che, anche in presenza di una rappresentanza linguistica relativamente proporzionale, si arriva lo stesso a scompensi che ledono le minoranze linguistiche (l'argomentazione qui è svolta solo rispetto alle lingue tedesca e francese): le due lingue risultano infatti rappresentate, al vertice degli uffici, soltanto in 20 di essi, mentre in 45 uffici il direttore e il supplente sono ambedue di lingua tedesca (in due uffici sono invece ambedue di lingua francese).

Per quanto concerne il tema della redazione degli originali direttamente in francese, i dati raccolti dal gruppo di lavoro non collimano esattamente con l'affermazione della Cancelleria federale secondo la quale dal 90 al 95 per cento dei messaggi e dei rapporti destinati alle Camere vengono redatti in lingua tedesca. Le cifre fornite dai dipartimenti si situano, in maggioranza, al di sotto della soglia del 90 per cento, seppur di poco, tranne un'eccezione (DFI 75%, DFGP 80%, DMF 100%, DFF 95%, DFEP 80%, DFTOE la maggior parte, forse il 95%, DFAE 50%). I dati fanno emergere differenze assai consistenti tra i diversi dipartimenti quanto all'equilibrio linguistico: nel Dipartimento militare, per

esempio, la predominanza della lingua tedesca appare spiccatissima.

Comunque è evidente che la redazione degli originali è affidata molto più sovente a funzionari di lingua tedesca che non a funzionari francofoni, ma questo modo di procedere risponde secondo noi anche a delle considerazioni di razionalizzazione del lavoro: infatti la maggioranza dei capi che devono esaminare i progetti essendo di lingua tedesca, torna più razionale redigere sin dall'inizio i progetti in tale lingua. Non bisogna poi sottovalutare la circostanza che, qualora si facessero degli sforzi per assicurare una rappresentanza più equilibrata delle lingue nazionali già nella fase della redazione degli originali, si otterrebbe un notevole sovraccarico di lavoro. Certo la situazione ideale sarebbe quella in cui i progetti fossero elaborati simultaneamente in tedesco e francese, ma ciò esigerebbe un accrescimento di personale che non si può ragionevolmente imporre all'amministrazione.

4.2 Conclusioni

Per valutare i problemi posti dalla traduzione e dal plurilinguismo nell'amministrazione federale, occorre mettere sui piatti della bilancia sia le molteplici difficoltà d'ordine pratico sia la grande importanza politica del principio della parità delle lingue nazionali. Garantire questa parità è certo uno scopo verso il quale deve tendere tutta l'amministrazione, segnatamente tenendo meglio conto delle minoranze linguistiche nella politica di assunzione del personale.

Senza voler entrare nella vasta tematica sottesa a questo settore, la Commissione esprime tuttavia il parere che si dovrebbe, quanto possibile, favorire l'assunzione di funzionari appartenenti alle minoranze linguistiche e garantire la presenza delle diverse lingue nazionali al vertice di ogni ufficio federale.

Onde migliorare la situazione nel settore della traduzione, appare auspicabile di prendere alcuni provvedimenti volti, da un lato, ad assicurare una miglior comprensione del lavoro del traduttore e, dall'altro, a migliorare la qualità delle versioni.

4.3 Raccomandazioni

Il gruppo di lavoro ha sottoposto, il 13 novembre 1979, al Consiglio federale le raccomandazioni seguenti:

1. I funzionari superiori vanno invitati a tener conto, nella loro attività amministrativa, dell'importanza fondamentale del plurilinguismo e quindi della traduzione nel nostro Stato federativo.

2. Nella direzione di ogni ufficio e di ogni divisione importante bisognerà badare ad assicurare la presenza della lingua tedesca e della lingua francese (ed anche di un'altra lingua latina).
3. Occorrerà provvedere che ogni giovane universitario appena assunto si familiarizzi con il lavoro di traduzione; all'uopo gli si affideranno, durante un certo periodo, delle traduzioni nella lingua materna o delle revisioni di versioni in detta lingua (in ragione dei bisogni del servizio cui è ascritto e nel quadro della traduzione dipartimentale).
4. Purché risulti compatibile con le necessità del servizio, occorrerà permettere, ai traduttori dipartimentali che lo desiderino, di assumere dei compiti di funzionario specialista (p. es. in una segreteria di direzione). Gli autori dei testi originali dovrebbero mettersi in contatto con i traduttori onde definire per essi il quadro in cui occorre situare il documento da tradurre.
5. Bisogna migliorare la formazione dei traduttori dell'amministrazione federale, e la Cancelleria federale dovrà organizzare dei corsi di perfezionamento professionale operando in collaborazione stretta con le scuole di interpretazione e traduzione.
6. Pur mantenendo l'organizzazione decentralizzata dei servizi di traduzione, bisognerà provvedere a tener meglio conto delle esigenze emergenti a livello di dipartimento e, quanto alla qualità dei testi, a livello di Cancelleria federale. Bisognerà per esempio istituire, almeno per i testi che finiscono sul Foglio federale o nella Raccolta ufficiale, una revisione intermedia delle traduzioni ad opera di uno specialista della materia nell'ambito del dipartimento. Occorrerà affidare al capo del Servizio centrale di traduzione dipartimentale (funzione che in taluni casi dovrà essere istituita) i compiti di agente di collegamento; oltre alle traduzioni che dovrà eseguire per la Segreteria generale, questo funzionario dovrebbe disporre di un certo diritto di intervenire sui servizi di traduzione del suo dipartimento.
7. Il decreto del Consiglio federale del 15 gennaio 1975 sul servizio di traduzione nell'amministrazione generale della Confederazione dovrà essere completato, onde stabilire le condizioni minime cui l'organizzazione dei servizi di traduzione dei dipartimenti deve soddisfare. Nei dipartimenti, ove la traduzione non è centralizzata, bisognerà creare un servizio centrale che sia in grado di applicare le raccomandazioni date qui innanzi sotto il numero 6. Bisognerebbe inoltre che la valutazione della qualifica professionale dei candidati ai posti di traduttore sia obbligatoriamente assicurata dalla Cancelleria federale. Quanto alla decisione d'assunzione, dovrebbe rimanere competenza del dipartimento.

8. Dacché la Cancelleria federale assume la responsabilità dei testi pubblicati nel Foglio federale o nella Raccolta ufficiale, bisogna conferire al suo SCRT dei diritti di vigilanza, di tipo tecnico, sui servizi di traduzione dei dipartimenti, concernenti più precisamente:

- la qualità delle traduzioni;
- la formazione professionale dei traduttori (organizzazione dei corsi di traduzione e di revisione).

La Commissione ha invitato il Consiglio federale a far rapporto alla Commissione di gestione entro il 15 marzo 1980 circa il seguito che avrà dato a queste raccomandazioni (vedi n. 5.3).

5. Rapporto completivo concernente la traduzione in italiano

5.1 Costatazioni

Se, per la traduzione francese, venivano in prima linea le critiche della Cancelleria federale alla *qualità delle traduzioni* fatte nei servizi dipartimentali, critiche che appunto hanno originato l'inchiesta della Commissione della gestione, per quanto concerne la traduzione italiana si può invece constatare che la qualità delle prestazioni è giudicata in modo piuttosto favorevole: il Servizio centrale di redazione e di traduzione e la Commissione di redazione italiana s'accordano a riconoscerlo. A dire il vero, il Servizio centrale di redazione e di traduzione italiana rinuncia, mancando del tempo necessario, a rivedere i testi tradotti nei dipartimenti da traduttori da lui ritenuti affidabili, e può così accadere che degli errori di traduzione passino inosservati più facilmente che nella traduzione francese — invero due membri della deputazione ticinese hanno messo in dubbio questa illazione.

Occorre segnalare che, alle esigenze poste circa la qualità linguistica delle versioni, s'aggiunge, per la traduzione italiana e in misura molto più grande che per la traduzione francese, la responsabilità rispetto alla concordanza materiale dei testi: solo i testi italiani delle leggi, che hanno valore di originale pari ai testi tedesco e francese, sono rivisti ad opera della Commissione di redazione delle Camere federali.

Il *personale* dei servizi di traduzione deve far fronte ad una considerevole mole di lavoro. Nello SCRTi si riesce a dominare il continuo afflusso di messaggi da tradurre solo ricorrendo ampiamente al dittafono. Va appoggiata l'intenzione dello SCRTi di organizzare dei *corsi di formazione* per traduttori, di concerto con i servizi di traduzione dipartimentali.

L'*organizzazione* dei servizi di traduzione dell'amministrazione

federale per l'italiano differisce spiccatamente da quella dei servizi di traduzione in francese. Mentre la struttura di questi ultimi è molto decentralizzata, così che contatti più o meno stretti possono sussistere tra il traduttore e l'autore, la struttura della traduzione italiana è invece fortemente centralizzata e non esiste contatto alcuno tra il traduttore e l'autore. Stante il numero molto limitato di funzionari di lingua italiana nell'amministrazione federale, occorre evidentemente organizzare i servizi di traduzione in modo quanto possibile razionale onde non dover utilizzare la maggioranza di questi rari funzionari nell'esecuzione di lavori di traduzione.

Mentre i testi francesi pubblicati nel Foglio federale sono prodotti in genere dai traduttori dei dipartimenti e poi riveduti dal Servizio centrale della Cancelleria federale, il Servizio centrale di lingua italiana della Cancelleria procede direttamente a tradurre interamente tutti i testi emanati dal Consiglio federale o dall'Assemblea federale. Soltanto i testi emanati dal dipartimento vengono tradotti dai servizi dipartimentali. Questo principio di carattere formale è tuttavia applicato con la necessaria duttilità, in quanto è integrato dalla norma, di carattere materiale, la quale esige che il lavoro sia eseguito dal traduttore più familiarizzato con la materia: il servizio centrale provvede dunque ad affidare la traduzione di testi o di parti di testi di carattere tecnico ai traduttori dipartimentali che hanno le necessarie conoscenze specialistiche; per contro, questi traduttori possono affidare al servizio centrale i testi di carattere giuridico oppure quelli che pongono delle grandi esigenze sul piano linguistico. Secondo queste regole tocca, per esempio, al Servizio centrale di traduzione del Dipartimento federale dell'economia pubblica di tradurre, sotto la sua responsabilità, dei testi di cui la Cancelleria federale risponde poi verso l'esterno.

Anche nell'ambito della traduzione italiana i servizi dipartimentali appaiono organizzati in modo molto vario. Taluni traduttori appartengono ad uffici federali, altri invece sono assunti a livello di dipartimento e svolgono anche funzione di coordinatori, senza essere però responsabili della qualità delle traduzioni eseguite nell'ambito del dipartimento. Solo il Dipartimento dell'economia pubblica dispone di un servizio di traduzione dipartimentale che esegue tutte le traduzioni del dipartimento. Questa diversità, o questa mancanza d'organizzazione, rende difficili i rapporti con il Servizio centrale di redazione e di traduzione della Cancelleria federale, il quale, per queste ragioni, desidererebbe l'istituzione d'un servizio centralizzato di traduzione in ogni dipartimento.

Per il rimanente la collaborazione appare eccellente. Il servizio centrale della Cancelleria ha un diritto di consultazione circa l'assunzione dei traduttori nei dipartimenti ed esercita una specie di vigilanza tecnica di carattere collegiale ma rinuncia, come s'è

detto innanzi, a rivedere le traduzioni che esso ha affidato a dei traduttori dipartimentali che conosce come traduttori ben sperimentati.

5.2 Raccomandazioni

In una lettera del 19 novembre 1979 alla Cancelleria federale, il presidente della Commissione di redazione italiana, onorevole Masoni, consigliare agli Stati, ha fatto le proposte principali seguenti:

- provvedere a che tutti i testi tradotti in francese lo siano anche in italiano;
- prevedere l'adesione ad EUROTRA, il progetto di traduzione automatica delle Comunità europee;
- costituire un gruppo di traduttori della Confederazione in Ticino;
- centralizzare ancora di più i servizi di traduzione nell'amministrazione federale;
- istituire un gruppo di lettori che possano assistere la Commissione di redazione.

Muovendo dall'esame di queste proposte, la Commissione di gestione ha indirizzato, il 12 febbraio 1980, le raccomandazioni seguenti al Consiglio federale:

1. La *traduzione italiana* si impone per tutti i testi che concernono opzioni fondamentali d'ordine politico (p. es. progetto di revisione totale della Costituzione federale e relativi rapporti, concezioni globali, ecc.). Per contro una traduzione italiana sembrerebbe solo auspicabile per numerose pubblicazioni dei dipartimenti e degli uffici federali. I documenti di base importanti, destinati ai membri del Parlamento, dovrebbero essere tradotti in italiano soltanto se i parlamentari ticinesi lo desiderano. Per esempio non si è ancora potuto determinare se la traduzione italiana dei paragrammi, con tutte le proposte che vi figurano, risponda veramente a un bisogno pratico. Certo, sarebbe desiderabile tradurre anche tutti i testi importanti all'intenzione della stampa, considerando segnatamente il caso dei piccoli giornali ticinesi che non sono in grado di procedere essi stessi alla traduzione.
2. La questione dell'*adesione della Confederazione al progetto EUROTRA e la costituzione di un gruppo di traduttori in Ticino*, con impiego a tempo parziale, secondo i bisogni, meritano d'essere esaminate più da vicino. La Cancelleria federale è invitata a informare la Commissione della gestione circa i risultati delle ricerche svolte in merito.
3. L'esigenza di una *maggiore centralizzazione* della traduzione italiana sarebbe segnatamente soddisfatta mediante la crea-

zione d'un servizio centralizzato di traduzione in ogni dipartimento, giusta il modello del Dipartimento dell'economia pubblica, ed anche questo tema deve essere esaminato; procedendo a tale esame occorrerebbe del pari determinare se la diversità strutturale dei diversi dipartimenti, che viene secondo i casi invocata contro una centralizzazione dei servizi di traduzione francese, gioca anche per quanto concerne i servizi di traduzione italiana.

4. Il decreto del Consiglio federale sul servizio di traduzione nell'amministrazione federale dovrebbe definire in modo più preciso i due principi che reggono, sul piano formale e sul piano materiale, la ripartizione pratica dei compiti di traduzione.
5. La formazione dei traduttori italiani dovrebbe essere incoraggiata tramite corsi di perfezionamento, come s'è detto per gli altri traduttori.
6. Dal rapporto del 22 ottobre/13 novembre 1979 deriva che, per l'italiano, occorre soprattutto tener conto delle raccomandazioni 1 e 2; le altre dovrebbero valere solo nella misura in cui non contraddicano la struttura particolare del servizio di traduzione italiana e la necessità d'accentuare l'accentramento di questi servizi nei dipartimenti.

Il desiderio espresso dalla Commissione di redazione circa la *creazione di un gruppo di lettori* incaricato di assisterla s'indirizza meno alla Cancelleria federale che all'Assemblea federale; la relativa proposta dovrebbe essere dunque presentata ai Consigli dalla stessa Commissione di redazione. Attualmente la Commissione di gestione non ha alcuna ragione di proporre essa stessa un'ulteriore revisione dei testi dei messaggi, tuttavia non le spetta di determinare quali siano i mezzi ausiliari di cui altre commissioni parlamentari ritengono d'aver bisogno.

Il Consiglio federale è stato pregato di tener conto di questo rapporto completivo nell'esame delle raccomandazioni contenute nel primo rapporto del 22 ottobre/13 novembre 1979.

5.3 Parere del Consiglio federale

Nella sua comunicazione del 23 aprile 1980 alla Commissione di gestione del Consiglio nazionale, il Consiglio federale si è espresso come segue circa i due rapporti di ispezione:

5.31 Osservazione preliminare:

Il Consiglio federale condivide l'opinione espressa nel vostro rapporto; come voi costata che se il servizio di lingua tedesca dà

soddisfazione, occorre rafforzare l'efficacia di quello di lingua francese e migliorare taluni settori di quello di lingua italiana.

Le preoccupazioni che esprimete nelle vostre raccomandazioni 1 a 4 sono innanzitutto di natura politica. Siamo anche noi del parere che occorra fare uno sforzo particolare per consentire a funzionari di lingua francese o italiana di accedere a posti importanti nell'amministrazione, ma questo non risolverà tuttavia i problemi posti dai servizi di traduzione.

Infatti il Consiglio federale ritiene che il trilinguismo è uno degli elementi fondamentali sui quali riposano le strutture del nostro Paese ma intende tuttavia che si definisca ben chiaramente l'ambito che il principio del trilinguismo deve coprire: per l'Esecutivo non v'è dubbio che tutti i testi che escono dall'amministrazione federale e che sono destinati alla pubblicazione debbono essere di norma presentati nelle tre lingue ufficiali; la stessa cosa vale per i documenti da sottoporre al Parlamento. Ma per quanto concerne l'ambito interno dell'amministrazione e segnatamente a quei livelli ai quali si elaborano i testi originali, sforzi molto impegnativi e lunghi appaiono necessari per raggiungere l'obiettivo che consiste nell'assicurare una rappresentazione più equilibrata delle lingue nazionali. Per questa ragione, nella situazione presente, il Consiglio federale ritiene che ci si debba attenere al principio che la lingua di lavoro deve essere quella che si adatta più funzionalmente alle circostanze date. Comunque la possibilità per ogni funzionario di redigere nella propria lingua deve essere salvaguardata. Questa concezione del trilinguismo sarà soddisfatta purché i servizi di traduzione siano efficaci e possano lavorare in stretta collaborazione con gli autori dei testi originali, da un lato, e, d'altro lato, alla condizione che la coordinazione tra i servizi centrali e i servizi dipartimentali venga rafforzata. Ciò può essere ottenuto mediante una semplice riorganizzazione delle strutture e presenta il vantaggio di non esigere un aumento degli effettivi del personale, aumento che sarebbe quasi inevitabile qualora si applicassero immediatamente le vostre raccomandazioni da 1 a 4 nell'ottica di istaurare un trilinguismo accentuato anche all'interno dell'amministrazione.

Nel suo rapporto di gestione (Dipartimento delle finanze; IV Minoranze linguistiche, pag. 207) il Consiglio federale ha già precisato che dà la massima attenzione alle interrogazioni parlamentari concernenti la diminuzione della conoscenza d'una seconda lingua nazionale, la predominanza dei testi ufficiali in lingua tedesca in taluni dipartimenti e le difficoltà incontrate nel reclutamento di funzionari di lingua materna francese, italiana o romancia.

L'esecutivo studia i provvedimenti che possono essere presi in questo settore ed è in questo spirito che quest'autunno verrà organizzato un colloquio sul tema «La diversità linguistica della Svizzera nelle collettività pubbliche» colloquio al quale saranno

invitati alti funzionari, parlamentari, consiglieri di Stato e altre importanti personalità. Il Consiglio federale auspica che il colloquio possa fornire alle autorità tesi e conclusioni concrete atte a consentire la realizzazione pratica di sensibili miglioramenti ai fini della rappresentanza delle minoranze linguistiche entro l'amministrazione.

5.32 Riorganizzazione dei servizi di traduzione in generale

Sul piano della riorganizzazione dei servizi di traduzione (raccomandazioni da 5 a 8) il Consiglio federale ha adottato frattanto una revisione del decreto federale del 15 gennaio 1975 sui servizi di traduzione nell'amministrazione generale della Confederazione (FF 1980 II 297).

Questa modificazione tende a:

- a. Migliorare il reclutamento e la formazione successiva dei traduttori. All'uopo lo SCRT dovrà dare il suo preavviso per l'assunzione di nuovi traduttori; inoltre organizzerà, in una con le scuole di traduzione e di interpretazione, dei corsi di perfezionamento per i traduttori dell'amministrazione. Sono stati presi dei contatti con queste scuole affinché integrino nel loro ciclo di studi dei periodi di pratica presso i servizi dell'amministrazione federale; questi periodi, destinati agli studenti degli ultimi anni, consentiranno ai nostri servizi di valutare la qualità professionale dei traduttori e faciliteranno considerevolmente il reclutamento all'amministrazione federale (raccomandazioni 5 e 7).

- b. Definire viemeglio le attribuzioni del servizio centrale e dei servizi dipartimentali creando delle strutture duttili che consentano il miglior coordinamento e la più fruttuosa collaborazione fra i diversi organi.

Da un lato gli agenti di collegamento dei dipartimenti verranno investiti di poteri e di responsabilità atti a conferir loro l'autorità necessaria nel quadro del servizio di traduzione del loro dipartimento.

D'altro lato il servizio centrale potrà coordinare meglio che non in passato i lavori dei diversi dipartimenti.

Gli agenti di collegamento veglieranno affinché l'esattezza dei testi, quanto al contenuto, sia adeguatamente controllata già nel quadro del dipartimento prima ancora che i testi passino alla Cancelleria federale; essi rispondono dell'adeguatezza contenutistica dei testi verso lo SCRT. Il servizio centrale verrà così scaricato di quella parte della revisione che concerne il contenuto e potrà concentrarsi sulla forma. Questa nuova ripartizione dei compiti consentirà allo SCRT, divenuto così organo coordinatore dell'insieme dei lavori, di

occuparsi più che non in passato della traduzione diretta di testi importanti (raccomandazione n. 6).

- c. Dare in ultima analisi la responsabilità generale dei lavori di traduzione al servizio centrale, fornendogli però nel contempo i mezzi di garantire tale responsabilità.

Per tal via s'istaurerà una vera collaborazione tra il servizio centrale e i servizi dipartimentali e si eserciterà un effetto benefico sulla qualità del lavoro.

In proposito occorre rilevare che il sistema resta sufficientemente duttile da consentire, laddove risultasse necessario, di approntare altre strutture indispensabili oppure di rinunciare a certe strutture rivelatesi ridondanti (raccomandazioni 1 e 8).

5.33 Miglioramenti nel servizio di lingua italiana

La commissione approva l'organizzazione centralizzata della traduzione italiana nello SCRTi ma propone tre osservazioni fondamentali:

- a. Attualmente non esistono contatti tra il traduttore e l'autore.
- b. Il principio della ripartizione dei lavori di traduzione tra SCRTi e traduttori dipartimentali è funzionale ma deve essere precisato ancor meglio.
- c. L'attività di revisione dello SCRTi sui testi tradotti nei dipartimenti è troppo ridotta.

Sui punti a e c siamo consapevoli delle lacune, che sono dovute al sovraccarico dello SCRTi e della traduzione italiana nel suo complesso. Speriamo che l'introduzione del sistema di traduzione automatica EUROTRA consenta di distendere un po' la situazione così da aver modo di colmare le suddette lacune almeno in massima parte.

Per quanto concerne il punto b, noi abbiamo già provveduto a meglio precisare la ripartizione dei compiti nel quadro delle modifiche del decreto sulla traduzione.

La commissione suggerisce d'esaminare la questione di una centralizzazione dei servizi di traduzione di lingua italiana nel quadro dipartimentale. Certo la collaborazione dello SCRTi con 7 servizi dipartimentali centralizzati sarebbe ancora più facile, rapida ed efficace che non attualmente; tuttavia noi riteniamo che questa questione deve essere esaminata caso per caso, dipartimento per dipartimento. In questo senso noi affronteremo questo tema tramite il nostro nuovo decreto sul servizio di traduzione.

La Commissione della gestione ha aderito alla domanda della Commissione di redazione italiana volta ad ampliare l'attività dello SCRTi. Su questo punto noi facciamo riferimento alla nostra risposta, invero un po' restrittiva, data alla mozione Donzé. Siamo malauguratamente obbligati di confermare anche qui che l'aumen-

to del volume di lavoro del servizio di lingua italiana non è prospettabile, tranne ove si intenda aumentarne sensibilmente gli effettivi.

La commissione raccomanda inoltre uno studio a proposito dell'adesione della Confederazione ad EUROTRA. Il Consiglio federale ha deciso di incaricare la Cancelleria federale di costituire un gruppo di lavoro dell'amministrazione che avrà come mandato:

- a. di mantenere dei contatti informali con gli enti che si occupano del progetto EUROTRA, vale a dire da un lato con la Direzione generale XIII della Commissione delle CE e d'altro lato con l'Istituto Dalle Molle per gli studi semantici e cognitivi, il Centro Universitario d'Informatica di Ginevra e il Politecnico federale di Losanna.
- b. Di studiare in modo approfondito le possibilità d'applicare EUROTRA, tenuto conto dei bisogni propri dell'amministrazione federale nonché dei vantaggi che questa potrebbe trarre dall'impiego di tale sistema.
- c. Di far rapporto sui risultati di questo studio in vista di un'eventuale partecipazione della Svizzera ad EUROTRA.

Il Consiglio federale ha approvato inoltre un contratto concluso con il Decano della Facoltà di scienze dell'Università di Ginevra, professor B. Levrat, giusta il quale la Confederazione parteciperà con 150 000 franchi alle spese d'assunzione, nell'ottobre del 1980, di due ricercatori. Infine ha dato mandato all'Ufficio di integrazione DFAE/DFEP d'avviare con la Missione svizzera presso la CE dei negoziati esplorativi onde definire quali sarebbero le condizioni di partecipazione della Svizzera al sistema EUROTRA. A tempo debito proporremo al Parlamento un messaggio su questi temi.

Per quanto concerne infine il corso di perfezionamento per traduttori siamo disposti ad organizzarlo rispondendo così al desiderio da voi espresso.

5.34 Conclusione

Riteniamo che le riforme apportate al servizio di traduzione siano sufficienti ad assicurare, per quanto concerne i testi pubblicati dall'Amministrazione, un'applicazione puntuale del principio del trilinguismo al quale noi prestiamo, come il Parlamento, un'attenzione particolare.

Vi proponiamo di sperimentare i provvedimenti riorganizzativi da noi presi, di stabilire dopo un periodo di prova di ragionevole durata un bilancio dei risultati ottenuti e poi, secondo il tenore di detto bilancio, d'esaminare l'opportunità di stabilire nuovi obiettivi e di determinare i mezzi per raggiungerli.

6. Sorveglianza della Confederazione sulla Società svizzera di radiotelevisione (SSR)

6.1 Introduzione

Considerata la polemica sulla radiotelevisione, recentemente sviluppata nell'opinione pubblica a cagione di diverse emissioni, nonché in seguito all'aumento delle tasse di ricezione, la Commissione della gestione è indotta a chiedersi se la sorveglianza della Confederazione sulla SSR è adeguata.

Il dovere di sorveglianza incombente alla Confederazione si spiega per due motivi: accordando alla SSR la concessione per l'esercizio di impianti emittenti, la Confederazione ha conferito uno statuto di monopolio ai due più grandi mezzi di comunicazione di massa del nostro Paese e, fissando le tasse di ricezione, ha determinato il prezzo che i radioascoltatori e i telespettatori devono pagare per le prestazioni della SSR.

Alla Commissione della gestione non compete di occuparsi direttamente della SSR, dacché quest'ultima non è un servizio federale. Il Parlamento esercita però l'alta sorveglianza sulla segreteria generale del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia, al quale è stata essenzialmente demandata la vigilanza esercitata dalla Confederazione sulla SSR. La Commissione della gestione può quindi chiedere alla SSR le informazioni necessarie per determinare se la sorveglianza esercitata su questa società è adeguata; al riguardo deve tuttavia osservare i limiti imposti alla sorveglianza federale.

6.2 Costatazioni

6.21 Fondamenti legali della sorveglianza federale

6.21.1 Concessione, statuti, regolamenti

In assenza di una disposizione costituzionale sulla radiotelevisione, i rapporti tra la Confederazione e la SSR sono retti esclusivamente dalla *concessione*, fondata sulla privativa postale, giusta l'articolo 36 della Costituzione federale e sull'articolo 3 della legge disciplinante la corrispondenza telegrafica e telefonica. La concessione contiene prescrizioni riguardanti l'organizzazione della SSR, disposizioni quadro sui programmi, nonché articoli sui servizi tecnici e sulle finanze della SSR.

Il Consiglio federale si riserva il diritto di incaricare un dipartimento di sorvegliare l'applicazione della concessione.

La sorveglianza esercitata dalla Confederazione s'allarga parimente all'applicazione globale delle disposizioni della concessione, che determina talune attribuzioni del Consiglio federale o del dipartimento incaricato della sorveglianza, in materia di nomina,

d'approvazione e di istruzione. Per questo motivo, gli statuti della SSR soggiacciono all'approvazione del Consiglio federale, il quale nomina pure il Presidente del Comitato centrale della SSR, nonché i numerosi membri degli organi istituzionali di quest'ultima.

Il Consiglio federale fissa inoltre l'ammontare delle tasse di ricezione. La nomina del Direttore generale, il preventivo, il conto annuo e la scala degli stipendi sono sottoposti all'approvazione dell'autorità di sorveglianza, che d'altronde ha il diritto di dare istruzioni circa il regolamento applicabile agli ammortamenti e alla contabilità.

Per quanto concerne i programmi, la SSR è unicamente tenuta a rispettare le direttive generali intese a tutelare l'interesse pubblico e ad assicurare una scelta opportunamente equilibrata delle emissioni. Nel settore dell'esercizio e delle finanze, la SSR ha l'obbligo di utilizzare i suoi introiti in modo parsimonioso e razionale. L'autorità di sorveglianza non è incaricata di approvare i programmi, ma gode per contro di facoltà estese per quanto concerne il preventivo della SSR, che è sottoposto alla sua approvazione e alle sue istruzioni.

Le disposizioni della concessione sono stabilite negli *statuti*, i quali sono compilati dall'Assemblea generale della SSR, d'intesa con il DFTCE, dacché sono sottoposti all'approvazione del Consiglio federale. I rapporti tra la Confederazione e la SSR, nella forma stabilita nella concessione, non sono stati modificati in occasione della revisione degli statuti avvenuta il 19 gennaio 1979.

L'unico *regolamento* della SSR che è approvato dall'autorità di sorveglianza è il regolamento sugli ammortamenti, del 1^o giugno 1973, che stabilisce l'aliquota d'ammortamento, prevede ammortamenti straordinari e autorizza l'alimentazione di un fondo di costruzione. L'autorità di sorveglianza non ha d'altronde mai emanato istruzioni relative alla contabilità, che avrebbero dovuto definire i principi, menzionati nella concessione, dell'universalità, dei ricavi e degli oneri lordi e della ripartizione dei conti.

6.21.2 *Interpretazione delle basi legali da parte della SSR e dell'autorità di sorveglianza*

Secondo il parere del suo direttore generale, la SSR è una società privata, dotata di un sistema interno di controllo ben sviluppato. Anche se la natura della sorveglianza sull'applicazione della concessione non è precisata nella medesima, può invero trattarsi unicamente di una semplice sorveglianza giuridica, quindi su eventuali infrazioni alle disposizioni inequivoche della concessione, e non però di un controllo sull'opportunità dei provvedimenti adottati dalla SSR. Secondo il direttore generale, questa limitazione non si applica evidentemente ai diritti in materia di nomina, d'approvazione e di istruzioni specificati nella concessione. Questi di-

ritti, e soprattutto la competenza di stabilire l'importo delle tasse di ricezione, già conferiscono al Consiglio federale un influsso assai ampio sulla SSR.

Tale interpretazione collima ampiamente — almeno nelle sue conclusioni — con l'opinione dei funzionari del DFTCE incaricati di esercitare la sorveglianza sulla SSR. Quest'ultimi reputano infatti che la vigilanza deve limitarsi alle attribuzioni dell'autorità di sorveglianza, esplicitamente menzionate nella concessione. Non spetta, ad esempio, a questa autorità di imporre alla SSR l'obbligo di soddisfare le esigenze formulate nel rapporto Hayek. La sua funzione non consiste nemmeno nell'esame dell'opportunità di centralizzare la gestione della SSR o magari di conferire maggiore autonomia ai servizi regionali. Il suo campo d'applicazione è parimenti limitato in quanto la sorveglianza non si estende alle diverse produzioni, salvo nel caso di una violazione delle direttive inerenti ai programmi che giustificerebbe un'indagine ulteriore.

L'autorità di sorveglianza non può neppure interferire negli affari del personale. In questo settore, il controllo, rigidamente considerato, si restringe in effetti alla mera approvazione della scala degli stipendi. L'autorità di sorveglianza può unicamente trasmettere alla SSR i desideri espressi dell'Ufficio federale del personale, che vuol coordinare le condizioni disciplinanti lo statuto del personale della SSR con il diritto applicabile ai funzionari federali.

In parte, l'influsso della Confederazione è quindi subordinato al consenso e alla buona volontà della SSR. Secondo l'opinione dei funzionari competenti, l'autorità di sorveglianza esaurisce presentemente tutte le possibilità offerte dalla concessione; essa comunica alla SSR le critiche mosse contro di essa e può subordinare l'approvazione del preventivo della SSR all'osservanza delle sue istruzioni.

6.21.3 *Considerazioni che riflettono l'opinione della Commissione della gestione*

Per risolvere la questione a sapere se la sorveglianza presentemente esercitata dalla Confederazione sulla SSR sia sufficiente occorre avantutto determinare se la concessione è applicata correttamente. Infatti, soltanto in un secondo tempo, sarà necessario stabilire se la concessione vigente risponde alle esigenze richieste per rispettare tanto la libertà dei realizzatori, quanto il diritto del pubblico di esigere il controllo del monopolio. Nell'interpretazione della vigente concessione, occorrerà pur sempre tener conto anche di queste considerazioni.

È quindi logico la prudente cautela dell'autorità di sorveglianza riguardo all'elaborazione dei programmi e in particolare alle singole emissioni. La situazione è invece completamente diversa per quanto concerne la vigilanza sulla gestione nell'ambito dell'eser-

cizio e delle finanze. Infatti, le ripercussioni dei settori delle finanze, del personale e dell'amministrazione, anche se possono incidere ampiamente sui programmi, non costituiscono una violazione della libertà di cui possono pretendere i responsabili dei programmi. L'autonomia incontestata di cui gode la SSR nella compilazione dei suoi programmi non deve invero esonerarla dall'obbligo risultante dal suo statuto di monopolio di rendere conto all'opinione pubblica.

Per l'interpretazione della concessione nell'ambito delle finanze e della gestione, ciò significa che la sorveglianza non deve limitarsi a un semplice controllo giuridico o all'esercizio dei diritti specificati nella concessione.

L'obbligo imposto alla SSR di utilizzare le sue risorse in modo parsimonioso e il compito spettante al DFTCE di sorvegliare l'applicazione della concessione significano che la SSR è sottoposta, in questo settore, a un controllo approfondito, che si fonda sui diritti formali stabiliti nella concessione soltanto per i mezzi coercitivi utilizzati dall'autorità di sorveglianza della Confederazione. Conseguentemente, ad esempio, il complesso della politica di amministrazione e di remunerazione del personale praticata dalla SSR è sottoposto alla sorveglianza della Confederazione. Ovviamente, quest'ultima può intervenire nella gestione della società soltanto nella misura in cui la tutela dell'interesse pubblico esige il controllo del monopolio.

6.22 Gestione della SSR

6.22.1 *In generale*

La gestione di uno stabilimento di radiodiffusione pone elevate esigenze ai suoi responsabili. Rispetto ad altri organismi simili all'estero, si può affermare che, nonostante i suoi mezzi limitati, la SSR sa offrire a tutto il Paese programmi radiotelevisivi in tre, anzi in quattro lingue. Questa prestazione consente di concludere che la SSR utilizza in generale le sue risorse in modo parsimonioso.

Alla società mancano però taluni mezzi idonei per assicurare l'economicità a lungo termine, soprattutto per quanto concerne la pianificazione aziendale. Essa elabora bensì incessantemente nuovi progetti di pianificazione per i programmi, le finanze, il personale, gli investimenti, la produzione, l'organizzazione e la tecnica. Dai documenti concernenti la pianificazione in materia di programmi e di esercizio risulta però che siffatti settori vengono inseriti nella pianificazione finanziaria soltanto ad uno stadio assai avanzato (ossia soltanto al momento della compilazione del preventivo). Per essere efficace, la pianificazione finanziaria dovrebbe estendersi a parecchi anni. I documenti che ci sono stati forniti

sono però troppo incompleti per permettere di trarre conclusioni precise. Nonostante gli sforzi considerevoli intrapresi in questo settore, la SSR è dunque stata costretta a differire la pianificazione aziendale alla fine del 1980.

Questo ritardo pregiudica parimente la trasparenza, per l'opinione pubblica e per l'autorità di sorveglianza, della politica aziendale praticata dalla SSR. Infatti, quest'ultima, con le sue emissioni, diventa sovente il bersaglio del pubblico, che però spesso ignora i principi della politica dei programmi e della politica aziendale su cui si fondano le produzioni. In questo campo si manifesta pure la debolezza dell'organizzazione istituzionale della SSR — composta di società membri e di organi dotati di un personale in funzione accessoria — per rapporto all'organizzazione professionale: l'organizzazione istituzionale non sembra infatti essere in grado d'influire sulle strutture dell'azienda di radiodiffusione in modo che quest'ultima sia sostenuta nell'opinione pubblica.

6.22.2 *Gestione finanziaria*

La SSR conduce da anni una politica di gestione che le assicura una posizione assai confortevole dal profilo dell'economia aziendale. La SSR pratica segnatamente un autofinanziamento che sarebbe impensabile per talune aziende private svizzere, reputate di avere una solida base finanziaria.

Tutti gli ultimi preventivi sono stati compilati dalla SSR sempre in modo che il risultato d'esercizio fu migliore delle previsioni. Questa pratica collima con la tendenza ben comprensibile di un'azienda che stabilisce i suoi prezzi in base al preventivo, prevedendo un determinato margine per le spese e valutando prudentemente gli introiti. I migliori risultati ottenuti dalla SSR sono d'altro canto dovuti a seri sforzi di risparmio, nonché al differimento dell'esecuzione di progetti intesi a migliorare i programmi. La SSR spiega le lacune della sua pianificazione finanziaria a medio termine con l'incertezza che regna riguardo all'importo dei canoni di ricezione, che dev'essere stabilito dal Consiglio federale.

Con l'introduzione della contabilità analitica, preconizzata nel rapporto Hayek, sono state gettate le basi essenziali d'una gestione finanziaria moderna. La contabilità della SSR comprende attualmente un conto per i centri di costo e un conto per centri d'addebito. Questo sistema consente parimente, secondo una definizione dei centri di costo per categoria di spese, di ripartire le spese complessive della SSR tra i servizi dei programmi, i servizi di produzione, l'amministrazione e l'organizzazione istituzionale, con almeno il vantaggio di aumentare la trasparenza del bilancio. Al riguardo, è evidente che la definizione esatta dei centri d'addebito permane una questione di valutazione, variante secondo la finalità perseguita dalla contabilità analitica.

La contabilità analitica della SSR è parziale, contrariamente a quella delle PTT, ed è tenuta presentemente soltanto per le voci più importanti. Si prevede nondimeno di introdurre una contabilità globale che terrebbe conto dell'insieme dell'azienda.

La SSR dispone di un servizio interno ed autonomo d'ispezione delle finanze, che è direttamente subordinato al comitato centrale e che presenta i suoi rapporti alla commissione delle finanze di questo comitato. Secondo il parere della direzione generale, questo servizio d'ispezione diverrebbe però più funzionale se dipendesse dalla direzione dell'azienda (questa opinione è contestata dall'autorità di sorveglianza). La direzione generale rifiuta nondimeno di trasformarlo in un organo direttivo, dacché questa trasformazione esulerebbe largamente dalle attribuzioni normali dell'ispettorato.

La SSR dispone inoltre, come stato maggiore, di un servizio chiamato «Controlling» avente il compito di raggruppare i preventivi e di procedere ad analisi in base alla contabilità analitica.

6.22.3 *Politica del personale*

L'80 per cento delle spese della SSR sono costituite da spese di personale dirette o indirette (50% per il personale fisso, 16% per gli onorari, il resto per i costi indiretti). In comparazione con l'estero, l'effettivo del personale della SSR è assai modesto. Secondo questa società l'aumento dell'effettivo, di 210 posti dal 1975, è dovuto al fatto che il personale ad onorario ha diritto, dopo tre anni, a un impiego fisso, ciò che non dovrebbe però cagionare gravi conseguenze finanziarie per la società. L'effettivo del personale della direzione generale ha potuto essere stabilizzato a lungo termine ed è stato persino ridotto lievemente dopo essere stato aumentato nel 1976. Per contro, le direzioni regionali sono state potenziate.

Lo statuto del personale della SSR è stato sensibilmente migliorato grazie alla conclusione, nel 1978, di un nuovo contratto collettivo di lavoro. Le spese supplementari per il 1979 (indennità di rincarico non compresa) sono valutate dalla SSR a 2 milioni di franchi circa mentre l'importo delle spese successive non è ancora noto. Per quanto concerne il personale remunerato a cachet, sono ancora in corso negoziati.

In quest'ultimi anni, la SSR ha previsto un aumento delle spese inerenti al personale e agli onorari, per la radio e la televisione, superiore al 10 per cento, di cui il 2,5 per cento per promozioni dovute al numero elevato di giovani collaboratori.

A livello del personale, la SSR si adopera per una politica moderata. Interrogati reiteratamente dal gruppo di lavoro della Commissione della gestione, i rappresentanti della SSR non sono però stati in grado di chiarire se le rivendicazioni del personale e l'au-

mento degli effettivi rischiano di assorbire il ricavo risultante dall'aumento delle tasse.

6.23 Esercizio della sorveglianza sulla SSR da parte della Confederazione

6.23.1 *In generale*

Il servizio della radiotelevisione aggregato alla segreteria generale del DFTCE è stato incaricato di esercitare la sorveglianza federale sulla SSR. Esso comprende due funzionari che vi dedicano meno della metà del loro tempo, dacché devono svolgere altri compiti (articolo costituzionale, concezione dei mezzi di comunicazione collettiva, televisione per cavo, trasmissione per satelliti, organizzazioni internazionali). Secondo il campo in cui è chiamato ad operare, il servizio può chiedere il parere dell'Ufficio del personale, dell'Amministrazione delle finanze o del Controllo delle finanze. Il DFTCE serve in qualche modo da «bucallettere». La pratica seguita dal servizio è già stata esposta al numero 6.21.2. I suoi funzionari reputano che esercitano una sorveglianza severa rispetto a quella esplicita dai colleghi stranieri.

La sorveglianza dei programmi è stata affidata precipuamente ad uno dei due funzionari, che ha soprattutto il compito d'esaminare i reclami e i ricorsi, per i quali è stata recentemente istituita una commissione peritale. Essa non è però un organo di ricorso indipendente, dotato di facoltà decisionale, dacché, secondo l'Ufficio federale di giustizia, una tale autorità non potrebbe essere istituita mancando le necessarie basi legali e costituzionali. In virtù della legge sulla procedura amministrativa, il ricorso gerarchico deve quindi necessariamente essere presentato al Dipartimento interessato e non può essere sostituito da un'altra procedura.

I rapporti tra la SSR e gli organi federali incaricati della sorveglianza sono talvolta tesi. Infatti, la direzione generale della SSR, pur intrattenendo eccellenti relazioni con il funzionario competente del controllo delle finanze, che è anche capo dei verificatori dei conti della SSR, si oppone a qualsiasi interferenza dell'ufficio del personale.

La SSR insorge ogni volta che si tenta di compararla ad un'amministrazione. I suoi compiti, la sua struttura, il suo personale sono infatti radicalmente diversi da quelli di un'amministrazione. Per questo motivo il direttore generale respinge, ad esempio, i provvedimenti di razionalizzazione propostigli dal capo del DFTCE, sul fondamento delle esperienze conseguite da questo dipartimento nel settore del blocco del personale.

Il modo in cui il direttore generale della SSR ha reagito alle riserve espresse dal DFTCE all'atto dell'approvazione del preventivo 1979 riflette chiaramente l'ostinazione con cui tenta di impe-

dire alla Confederazione di rafforzare la sorveglianza: egli ha infatti dichiarato che la direzione generale aveva bensì l'intenzione di prendere nota di queste riserve, ma che essa si atterrebbe al preventivo adottato, dacché ha troppo fiducia nella sua gestione per scostarsene. Secondo lui, è l'autorità di sorveglianza che deve modificare il suo modo di procedere.

La reazione del direttore generale alla lettera inviata dal capo del DFTCE ai rappresentanti federali in seno agli organi della SSR dà la stessa impressione: ci sembra infatti che egli non prende sul serio le obiezioni del Consiglio federale e che anzi le respinge.

Un ultimo esempio: dopo aver chiesto una prima volta un aumento del canone di concessione nel 1975 ed essersi urtata al rifiuto del preposto alla sorveglianza dei prezzi, la SSR presentò una seconda domanda nel 1977, non più al preposto, ma direttamente al DFTCE, senza neppure consultare simultaneamente il primo interessato.

6.23.2 *Sorveglianza finanziaria*

La sorveglianza finanziaria esercitata dalla Confederazione sulla SSR concerne principalmente il bilancio di previsione e il conto annuo sottoposti alla sua approvazione. Dacché non dispone di alcun specialista in materia finanziaria, la segreteria generale del DFTCE ricorre al riguardo ai servizi di un funzionario del controllo federale delle finanze, che è pure capo dei verificatori dei conti della SSR, in qualità di rappresentante della Confederazione. Il lavoro che egli fornisce per la SSR costituisce però soltanto il 5-10 per cento della sua attività. Questa doppia funzione, da un lato, gli consente di allargare le sue conoscenze tecniche, ma, dall'altro, limita la funzionalità del controllo esercitato dall'autorità di sorveglianza, controllo che dovrebbe infatti completare quello svolto dai verificatori dei conti della SSR.

Per le questioni finanziarie, il DFTCE è, come già abbiamo indicato, integralmente tributario di un aiuto esterno. Di norma, si limita a trasmettere alla SSR le osservazioni eventuali del controllo delle finanze. Constatiamo, per i due ultimi anni almeno, che l'autorità di sorveglianza non ha mai sottoposto l'approvazione del bilancio di previsione o del conto annuo a condizioni particolari, salvo con il decreto del Consiglio federale concernente l'aumento delle tasse e più recentemente con l'approvazione del bilancio di previsione per il 1979.

Il decreto del 10 maggio 1978 del Consiglio federale, concernente l'aumento delle tasse, incarica infatti la SSR di presentare un rapporto annuo, con indicazioni precise su lo sviluppo e il miglioramento dei programmi, l'evoluzione del settore del personale, le probabilità d'evoluzione della gestione finanziaria a lungo termine, inclusi i mezzi per comprimere le spese e per migliorare le

strutture. Questo obbligo riflette indubbiamente corrispondenti esigenze del Consiglio federale alla gestione della SSR. Tutto è da sapere se esse saranno accettate dalla direzione generale e se quest'ultima le soddisferà in buona e debita forma. Nel suo nuovo decreto del 4 luglio 1979 sulle tasse di concessione, il Consiglio federale ha rinunciato a precisare le sue pretese.

Chiamato ad approvare il preventivo del 1979, il DFTCE ha segnatamente criticato, in una lettera del 21 giugno 1979, il forte aumento delle spese globali d'esercizio. Una volta ancora, esorta la SSR a procedere a nuovi risparmi.

L'istituzione da parte della SSR di un fondo di costruzione ha sollevato problemi particolari inerenti alla sorveglianza finanziaria. Questo fondo, creato nel 1965 dal comitato centrale e alimentato per metà con introiti netti provenienti dalla pubblicità alla televisione, permetterà in poco tempo alla SSR di condurre in porto il suo programma di costruzione e di investimento senza ricorrere a fonti di finanziamento esterne. Essa potrà pertanto ammortizzare immediatamente e integralmente tutte le nuove costruzioni, come anche gli studi radio assunti dalle società regionali.

Tale fondo, ancorché non sia previsto nella concessione, contrariamente al fondo di riserva centrale, che d'altronde non ha la stessa importanza, è stato approvato dall'autorità di sorveglianza nel regolamento sugli ammortamenti del 10 giugno 1973. Da un lato, l'accantonamento di somme considerevoli ha permesso alla SSR di rafforzare le sue misure di risparmio e le ha evitato gravi indebitamenti. Dall'altro, l'esistenza del fondo di costruzione ha però incitato la società, dal 1965, a riscuotere tasse di ricezione più elevate di quanto lo esigerebbe il suo esercizio. Gli attuali concessionari della radiotelevisione hanno quindi dovuto sopportare spese di investimento di cui più tardi profitteranno i nuovi concessionari. L'autorità di sorveglianza non si è mai posta la questione a sapere se questo modo di procedere fosse compatibile con il principio della copertura dei costi, istituito nell'articolo 21 capoverso 2 della concessione. Essa ha parimente omesso di esaminare se l'istituzione del fondo di costruzione costituisce un atto illecito per eludere le disposizioni relative al fondo di riserva centrale, di cui la SSR, contrariamente al fondo di costruzione, può disporre soltanto con l'accordo dell'autorità di sorveglianza. La stessa domanda può essere posta anche riguardo al fondo di compensazione, che presentemente adempie la funzione originariamente attribuita al fondo di riserva centrale.

In questo campo della sorveglianza finanziaria, è opportuno menzionare anche i rapporti esistenti tra la SSR e le PTT. È noto che gli impianti di diffusione e le attrezzature tecniche degli studi sono forniti alla SSR dalle PTT, le quali riscuotono in contropartita il 30 per cento delle tasse di ricezione. Questa divisione del lavoro è contestata a due livelli:

La chiave di ripartizione non consente alle PTT, tenuto conto del programma attuale di investimento, di coprire tutte le spese che esso cagiona. Per assicurare la copertura, come lo esige la delegazione delle finanze delle Camere federali, occorre, sia adeguare la chiave di ripartizione, sia ridurre il programma di investimento. La SSR afferma per contro che il disavanzo dev'essere assunto dalle PTT, nel senso di una prestazione a favore dell'economia generale, come esse assumono il disavanzo delle tasse postali gravanti i giornali.

La divisione dei compiti è inoltre contestata nel quadro stesso della SSR. La direzione tecnica e le direzioni regionali reputano che la facoltà delle PTT di provvedere all'attrezzatura degli studi della SSR limita seriamente l'attività dei realizzatori di programmi. Esse auspicano quindi che la SSR stessa possa attrezzare i propri studi. La società non è però disposta a sopportarne le spese, le quali corrispondono circa al disavanzo del conto radio e televisione delle PTT. La SSR reclama, sia un aumento del 4 per cento della sua quota al ricavo dalle tasse di ricezione, sia un aumento della tassa del 5 per cento. Tutti questi problemi costituiscono presentemente l'oggetto di discussioni tra la SSR e le PTT.

6.23.3 *Sorveglianza nel settore del personale*

Il campo della politica in materia di personale è il settore dove la sorveglianza esercitata dalla Confederazione sulla SSR è maggiormente controversa. La segreteria generale del DFTCE chiede il parere dell'Ufficio del personale qualora trattisi di esaminare le spese della SSR in tale settore o le questioni inerenti all'armonizzazione delle prescrizioni applicate dalla SSR in questo campo con quelle applicate dalla Confederazione.

La SSR e l'autorità di sorveglianza s'accordano nel riconoscere che la società può liberamente orientare la sua politica nel settore del personale, salvo per quanto concerne la scala degli stipendi che è stabilita negli appositi regolamenti o nelle convenzioni collettive di lavoro e che deve essere sottoposta all'autorità di sorveglianza. Il DFTCE dispone però di scarsi dati sulla politica seguita dalla SSR nel settore suddetto, che conduce d'altronde da sola i negoziati sui contratti collettivi di lavoro con le associazioni del personale, senza neppure consultare l'autorità di vigilanza o l'Ufficio del personale.

Questa autonomia complica il compito dell'Ufficio del personale, che è stato incaricato dal Consiglio federale d'armonizzare lo statuto del personale della SSR e di altre organizzazioni semistatali con quello del personale federale. L'interpretazione restrittiva conferita alle attribuzioni dell'autorità di sorveglianza, la mancanza di informazione dell'Ufficio del personale e taluni malintesi hanno

creato uno sgradevole clima di tensione tra la SSR e l'Ufficio del personale.

L'armonizzazione delle prescrizioni concernenti il personale non significa l'assimilazione del personale della SSR al personale federale, ma piuttosto l'applicazione alla SSR di talune norme federali di carattere fondamentale. Questa armonizzazione significherebbe, ad esempio, l'allineamento degli aumenti salariali reali, delle indennità di rincaro, delle indennità di base e di altri assegni, nonché dei sistemi riguardanti la durata del lavoro, le vacanze, l'età di pensionamento e la classificazione di talune funzioni. Riguardo alle esigenze dell'Ufficio del personale, la SSR reputa però di aver sufficientemente adempiuto gli obblighi imposti dalla concessione, in quanto nel 1965 ha invitato il direttore attuale dell'Ufficio del personale ad armonizzare tutti i posti della SSR alle funzioni analoghe della Confederazione. L'Ufficio del personale osserva nondimeno che, in quell'occasione, la SSR si è limitata a chiederle informazioni riguardo a posizioni chiave della classificazione delle funzioni della Confederazione e che non gli ha mai comunicato quali siano state le conseguenze pratiche che essa aveva tratto.

6.23.4 *Revisione della concessione*

Il Consiglio federale ha deciso di prorogare soltanto di tre anni (invece di 5) la concessione che giunge a scadenza alla fine del 1979. Si è inoltre riservato il diritto di adeguarne il tenore alle nuove condizioni giuridiche e pratiche. Il progetto del 12 giugno 1979 comprendeva, come innovazione, l'approvazione del piano finanziario da parte dell'autorità di sorveglianza, ma non autorizzava quest'ultima ad emanare istruzioni sulla contabilità della SSR. Esso sopprimeva il disciplinamento inerente al fondo di riserva centrale e non menzionava più il principio della copertura delle spese. Le disposizioni concernenti il diritto d'esame dell'autorità di sorveglianza erano generalizzate ed era espressamente previsto il ricorso ad organi specializzati della Confederazione. L'approvazione dell'organico rimaneva per contro limitata alla scala degli stipendi, compresi gli assegni. Va precisato che l'inclusione degli assegni era nuova.

Un nuovo progetto di concessione, del 7 gennaio 1980, sopprime la maggior parte delle lacune del primo progetto, testé evidenziate. È stato ripreso il diritto dell'autorità di sorveglianza di dare istruzioni riguardo alla tenuta dei conti ma è nuovo il principio della copertura dei costi. Il fondo centrale di riserva non è stato ovviamente menzionato; tuttavia i principi applicanti alla costituzione della riserva devono essere sottoposti all'approvazione dell'autorità di sorveglianza nel corso dell'anno seguente all'entrata in vigore della nuova concessione. In una determinata misura è stata soddisfatta l'esigenza chiedente una armonizzazione

migliore del disciplinamento degli stipendi, nel senso che i regolamenti inerenti agli assegni dovranno pure essere sottoposti all'approvazione, unitamente alla scala degli stipendi propriamente detti.

6.3 Conclusioni e raccomandazioni

6.31 Conclusioni

Le considerazioni che precedono non ci consentono ancora di pronunciarsi riguardo alla forma che deve assumere un'adeguata sorveglianza federale sulla SSR. La finalità del presente rapporto è infatti quella di proporre adeguate soluzioni di rapida attuazione in occasione dell'aumento delle tasse, della revisione degli statuti e della modificazione della concessione. Il nostro esame del problema è ben lungi dall'essere terminato, dacché ci rimane in particolare ancora da approfondire le questioni inerenti alla pianificazione aziendale e alla sorveglianza federale.

La commissione è giunta, il 1^o ottobre 1979, alle seguenti conclusioni: la sorveglianza esercitata dalla Confederazione sulla SSR nel settore dell'esercizio e delle finanze è insufficiente. Essa non tratta il problema dell'economicità della gestione globale dell'azienda, dacché si limita ad alcuni aspetti particolari. Pertanto, l'applicazione della concessione non è sottoposta ad un controllo sufficiente. (Occorrerebbe avantutto determinare al riguardo se le strutture e i compiti degli organi istituzionali sono effettivamente concepiti nello spirito della concessione).

La sorveglianza in materia finanziaria è esercitata quasi esclusivamente dal capo dei verificatori dei conti della SSR, dacché l'autorità di sorveglianza non dispone di alcun perito in materia. Trattasi di una lacuna da colmare.

La sorveglianza relativa alla politica seguita nel settore del personale è esercitata soltanto limitatamente e indirettamente dall'Ufficio del personale.

L'autorità di sorveglianza non dispone sempre delle nozioni tecniche necessarie e della fermezza che si impone per opporsi alla SSR; c'è perfino da temere che essa abbia talvolta la tendenza di calcare il suo comportamento su quello della società.

I mezzi utilizzati dall'autorità di sorveglianza per imporre la propria volontà si sono infatti rivelati troppo deboli. Come l'attestano gli esempi citati nel presente rapporto, le reazioni della SSR di fronte a taluni provvedimenti adottati dall'autorità di sorveglianza non sono sempre adeguate. La SSR fraintende il tono cortese che abitualmente adopera l'autorità federale.

Come è d'uso in siffatto caso, la Confederazione non dà ai suoi rappresentanti in seno agli organi della SSR alcuna istruzione sul

modo di esercitare il loro mandato. L'esperienza ha dimostrato che la loro attività non potrebbe sostituire la sorveglianza federale sull'applicazione della concessione.

Finora, l'organizzazione istituzionale della SSR non ha fatto prova dell'autorità necessaria che consentirebbe alla Confederazione di limitare la sorveglianza fidandosi delle strutture democratiche della SSR e dei controlli svolti dagli organi di quest'ultima.

Non trattasi di mettere in dubbio tutto il funzionamento dell'organizzazione professionale; va però evidenziata una determinata mancanza di quella trasparenza, senza la quale la gestione della SSR non può meritarsi la fiducia dell'autorità di sorveglianza e dell'opinione pubblica. Come monopolio, la SSR non deve limitarsi a svolgere la sua mansione per la propria soddisfazione, ma deve provare alla Confederazione e al pubblico che essa gestisce con parsimonia il monopolio e le tasse riscosse. La pianificazione aziendale che, secondo le previsioni della SSR, sarà pubblicata nel 1980, fornirà un valido contributo al riguardo. Questa pianificazione, che stabilirà un legame tra i piani inerenti ai programmi e i piani finanziari, è parimente indispensabile per agevolare il compito della direzione generale e quello della Confederazione (come autorità di sorveglianza).

L'introduzione della contabilità analitica permette una migliore visione globale della gestione finanziaria della SSR. Nondimeno, i centri di costo non sono stati definiti in funzione delle esigenze dell'autorità di sorveglianza. Anche se la contabilità analitica dovesse dimostrare che gli introiti complementari provenienti dal recente aumento delle tasse di ricezione sono precipuamente dedicati ai servizi dei programmi, non si potrebbe provare che non si è profittato di questa occasione per aumentare subitamente le spese amministrative. Per conoscere la verità, occorrerebbe esaminare il conto d'esercizio in dettaglio.

La direzione generale rifiuta di trasformare l'ispettorato delle finanze in un vero e proprio organo direttivo. Si potrebbe nondimeno contribuire a risolvere i problemi di direzione della SSR ricorrendo in modo adeguato ai servizi dell'ispettorato e del «controlling».

L'auspicata armonizzazione delle prescrizioni sul personale si urta ai limiti posti dall'autorità di sorveglianza e dall'autonomia di cui gode la SSR per la conclusione di contratti collettivi di lavoro. Se non ricorre ai rappresentanti dell'Ufficio del personale, la direzione della SSR risulta privata del sostegno della Confederazione. La SSR, avendo la possibilità di compensare le spese elevate di personale mediante aumenti delle tasse, avrà difficoltà a persuadere le associazioni del personale ad accettare la parificazione con la Confederazione. Nonostante gli sforzi intrapresi dalla SSR per condurre una politica parsimoniosa in questo settore, sussiste il pericolo che il recente aumento delle tasse venga ampiamente

assorbito dai crescenti costi di personale, di cui i realizzatori dei programmi, che devono essere assunti per migliorare le emissioni, profitteranno d'altronde soltanto parzialmente.

Occorre riconoscere che l'istituzione del fondo di costruzione della SSR costituisce un provvedimento adeguato dal profilo dell'economia aziendale. Approvando questo fondo, l'autorità di sorveglianza non ha però esaminato sufficientemente il problema a sapere se la sua istituzione avesse violato la concessione. Un esame più approfondito avrebbe infatti presumibilmente indotto l'autorità preposta a rispondere affermativamente a tale questione.

I rapporti esistenti tra le PTT e la SSR pongono ancora taluni problemi. È lecito chiedersi ad esempio se il ricavo dal recente aumento delle tasse consentirebbe alla SSR di sopportare direttamente i costi d'attrezzatura degli studi. Occorrerebbe d'altronde esaminare accuratamente se sono giustificate le pretese della SSR riguardo all'attrezzatura di questi studi.

In conclusione, osserviamo che il nuovo tenore della concessione (del 12 giugno 1979) rafforza, per taluni aspetti, la sorveglianza della Confederazione, ma, in altri punti, l'indebolisce.

6.32 Raccomandazioni

Al lume delle constatazioni e delle conclusioni testé esposte, ci permettiamo di sottoporre al Consiglio federale le raccomandazioni seguenti:

1. Il Consiglio federale dovrebbe rafforzare il servizio della radiotelevisione, aggregandogli un perito in materia finanziaria.
2. A questo servizio occorrerebbe pure aggregare un comitato consultivo dell'amministrazione, comprendente almeno un rappresentante del controllo delle finanze e un rappresentante dell'ufficio federale del personale, che fruirebbe di un diritto d'esame uguale a quello dell'autorità di sorveglianza stessa.
3. Nel quadro della sorveglianza esercitata dalla Confederazione, occorrerebbe rafforzare le attribuzioni dell'organizzazione istituzionale della SSR. Sarebbe in particolare necessario incitare la SSR ad estendere la sorveglianza esercitata sui programmi dagli organi istituzionali (principalmente le società regionali), tenuto conto che i nuovi statuti forniscono una base legale al riguardo.
4. Per il momento l'istituzione di una commissione consultiva di ricorso è auspicabile. Sarebbe nondimeno pure auspicabile che si possa istituire, non appena possibile e in virtù del futuro articolo costituzionale sulla radiotelevisione, un'autorità di ricorso indipendente per le questioni inerenti ai programmi.

5. Accordando l'aumento delle tasse, il Consiglio federale dovrebbe inequivocamente comunicare alla SSR quali aspettative vincola all'aumento delle tasse, in modo che risultino chiaramente le condizioni che la SSR deve soddisfare (soprattutto per quanto concerne il miglioramento dei programmi), per aver diritto agli aumenti.
6. La SSR dovrebbe essere invitata a calcolare per tutta la durata di validità del contratto collettivo di lavoro del 1978 il complesso degli oneri annui che ne risultano (comprese le spese concernenti il secondo massimo degli stipendi, escluso il rincaro).
7. Occorrerebbe incitare la SSR ad approntare rapidamente la pianificazione aziendale e a conferirle un'ampia pubblicità.
8. Per alleggerire il compito dell'autorità di sorveglianza, occorrerebbe indurre la SSR a rafforzare ulteriormente la sorveglianza finanziaria esercitata dai propri organi. Essa dovrebbe esaminare in particolare se occorre potenziare l'effettivo dell'ispettorato delle finanze oppure se occorre stabilire contatti diretti tra questo e l'autorità di sorveglianza.
9. La SSR dovrebbe essere invitata a rispettare di principio il disciplinamento federale sugli stipendi e le prescrizioni federali sul personale. Trattasi di perseguire un'armonizzazione più ampia, ossia di procedere ad adeguamenti (per quanto concerne ad es. gli aumenti dei salari reali e la classificazione delle funzioni); in taluni casi sarebbero ovviamente accordate deroghe; è evidentemente pure concesso il diritto di tener conto di talune condizioni particolari dei realizzatori di programmi. Le disposizioni della concessione dovrebbero essere redatte in modo più preciso al riguardo. Innanzitutto, occorrerebbe specificare che, all'atto dell'approvazione del disciplinamento sugli stipendi, l'autorità di sorveglianza deve valutare anche gli altri provvedimenti presi in favore del personale. Le rivendicazioni delle associazioni del personale dovrebbero essere comunicate per parere all'autorità di sorveglianza all'inizio dei negoziati.
10. Non appena terminato il programma di costruzione della SSR, dovrebbe essere sciolto il fondo di costruzione della società; il regolamento sugli ammortamenti dovrebbe già sin d'ora essere conseguentemente modificato.
11. L'autorità di sorveglianza dovrebbe esaminare, di concerto con la SSR e le PTT, se il sistema di divisione del lavoro finora adottato per l'attrezzatura degli studi è ancora adeguato.

6.4 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale era stato invitato a presentare un rapporto alla Commissione della gestione, entro la fine del mese di marzo del 1980, per indicare quale seguito aveva dato alle precedenti raccomandazioni. Con lettera del 17 marzo 1980, ha espresso il parere seguente:

6.41 Osservazioni generali

6.41.1 Il vostro rapporto ha suscitato un vivo interesse non soltanto nel Consiglio federale, nei servizi specializzati dell'amministrazione federale e nella SSR, ma anche nell'opinione pubblica. La discussione fu intensa poiché solleva questioni di principio sulle relazioni tra lo Stato e gli organismi della radiotelevisione. Prima di pronunciarsi sulle vostre raccomandazioni concrete, desidereremmo pertanto esporre talune osservazioni generali.

6.41.2 La libertà dei mass-media costituisce una colonna dello Stato democratico, per cui il nostro Paese ha rinunciato sin dall'inizio a gestire di proprio moto la radio e la televisione. Esso ha affidato questo compito ad un organismo di diritto privato, al quale ha conferito un ampio margine di indipendenza, che implica anche il principio dell'autogestione. Il carattere monopolistico dell'istituzione ha nondimeno reso indispensabile la sua subordinazione a un controllo, che non deve forzatamente essere esercitato dal governo o dalle autorità, ma che al contrario può essere assicurato a livello interno. A tale scopo, l'organizzazione professionale, responsabile dei programmi, è sottoposta ad un'organizzazione istituzionale costituita democraticamente, che è incaricata di sorvegliare la SSR. Lo Stato esercita il suo influsso soprattutto per l'intermediario della società e, a tal fine, approva i suoi statuti e delega rappresentanti in seno ad essa.

L'organizzazione istituzionale deve esercitare il controllo sulla SSR e, attraverso la sua funzione pubblica, provvedere affinché siano garantite un'informazione e una trasparenza sufficienti. È stato giustificatamente posto in dubbio che questa organizzazione avesse adempito negli ultimi anni i suoi compiti con la debita cura. Si è anche manifestata una certa sfiducia ed un certo malessere. La Confederazione non potrebbe pertanto reagire semplicemente colmando le lacune accertate nel modo di controllo attuale e intensificando la sua sorveglianza. Un tale modo di procedere sarebbe infatti incompatibile con il principio di una radiodiffusione indipendente dallo Stato, il quale deve piuttosto tentare d'ottenere più efficacia dall'organizzazione istituzionale. Ed è questa la finalità che persegue presentemente una ristrutturazione dell'organismo in causa, che è stato dotato di nuovi statuti, tanto a

livello nazionale, quanto a livello regionale. Nuove società membri saranno istituite prossimamente in tutte le regioni del Paese, salvo nel Ticino (cfr. al riguardo le nostre considerazioni inerenti alla raccomandazione n. 3).

- 6.41.3 I rapporti vincolanti la Confederazione alla SSR sono retti nella concessione, che definisce i compiti di questa società, disciplina la sua organizzazione e determina il grado della sua indipendenza. Anche il genere e l'ampiezza dell'influsso diretto dello Stato sono stabiliti nella concessione, il cui articolo 4 designa il Dipartimento (DFTCE) quale autorità di sorveglianza. La sorveglianza è formalmente limitata alla stretta applicazione della concessione. Il DFTCE non deve quindi procedere ad un controllo generale di tutti i processi in seno alla SSR, che è indipendente fintanto che agisce nei limiti della concessione. Al riguardo, il DFTCE esercita una sorveglianza giuridica e non puramente materiale.

Quando gli compete di sorvegliare e di esercitare il suo influsso, deve svolgere questo compito efficacemente e in tutta l'ampiezza voluta. Nella misura in cui le raccomandazioni della vostra commissione concernono questo settore, le abbiamo minutamente esaminate e, come indicheremo più avanti, le abbiamo ampiamente considerate. Il vostro rapporto ha pure fornito l'occasione di redigere in modo più preciso diversi articoli della concessione, disciplinanti la sorveglianza delle finanze. Come vi è noto, la concessione è attualmente riadeguata alle nuove condizioni di diritto e di fatto.

6.42 Pareri concernenti le diverse raccomandazioni

Prima raccomandazione:

Il servizio della radiotelevisione dovrebbe essere rafforzato con un perito in materia finanziaria.

Questo desiderio non può essere realizzato a breve scadenza, daché il blocco del personale non autorizza alcuna nuova assunzione e, per il momento, il DFTCE non dispone di nessun posto vacante. L'occupazione di un agente incaricato unicamente o principalmente di sorvegliare le finanze della SSR sarebbe sproporzionata. Per accrescere le proprie prestazioni, la segreteria generale del Dipartimento si adopererà per ottenere la cooperazione di uno specialista di un altro dei suoi servizi.

Seconda raccomandazione:

A questo servizio occorrerebbe aggregare un comitato consultivo dell'amministrazione, comprendente almeno un rappresentante del Controllo federale delle finanze e un rappresen-

tante dell'Ufficio federale del personale, che fruirebbe di un diritto d'esame uguale a quello dell'autorità di sorveglianza stessa.

La raccomandazione è stata concretata. Dall'inizio del 1980, esiste un comitato istituzionalizzato nel quale sono rappresentati non soltanto il servizio specializzato del DFTCE, ma anche l'amministrazione e il controllo delle finanze della Confederazione, nonché l'Ufficio federale del personale. Tutti i compiti risultanti dalla sorveglianza delle finanze della SSR sono d'ora in poi trattati da questo comitato. Per evitare qualsiasi conflitto d'attribuzione, il DFTCE resta, per rapporto alla SSR, un'autorità di sorveglianza a parte intera.

Terza raccomandazione:

Nel quadro della sorveglianza esercitata dalla Confederazione, occorrerebbe rafforzare le attribuzioni dell'organizzazione istituzionale. Sarebbe in particolare necessario incitare la SSR a estendere la sorveglianza esercitata sui programmi dagli organi istituzionali (principalmente le società regionali), tenuto conto che i nuovi statuti forniscono una base legale al riguardo.

Approviamo parimente questa raccomandazione. Come già rilevammo nelle considerazioni preliminari, accordiamo una elevata importanza al rafforzamento dell'organizzazione istituzionale. Abbiamo dedicato un'attenzione particolare a questo punto in occasione dell'approvazione dei nuovi statuti centrali della SSR (società libere e affiliate, numero accresciuto di società membri, definizione precisa delle organizzazioni istituzionale e professionale, composizione più rappresentativa dei comitati e delle assemblee dei delegati, mantenimento del diritto di nomina del Consiglio federale). L'organizzazione istituzionale ha rafforzato la sua sorveglianza sui programmi, in quanto d'ora in poi provvederà direttamente ad esaminare i reclami che finora erano trattati dall'organizzazione professionale. All'atto della imminente revisione della concessione, terremo ovviamente conto di questi elementi.

Quarta raccomandazione:

Per il momento, l'istituzione di una commissione consultiva dei reclami deve essere favorevolmente accolta. È nondimeno auspicabile che si possa istituire, non appena possibile e in base al futuro articolo costituzionale sulla radiotelevisione, anche un'autorità di ricorso indipendente per le questioni inerenti ai programmi.

Siamo favorevoli ad un'autorità di ricorso indipendente. Da un corrispondente esame dell'Ufficio federale della giustizia, risulta nondimeno che questa innovazione può essere introdotta soltanto

se verranno istituite le pertinenti basi legali. Già l'articolo costituzionale sulla radiotelevisione, respinto nel 1976, prevedeva tale autorità. La mozione Guntern ci fornisce l'occasione per esaminare tutte le possibilità di trovare una soluzione transitoria. Comunque sia, la commissione consultiva istituita per lo studio dei reclami ci permetterà di raccogliere preziose esperienze.

Quinta raccomandazione:

Precisando il suo accordo per l'aumento delle tasse, il Consiglio federale dovrebbe comunicare inequivocamente alla SSR le controprestazioni che esso esige, affinché risultino chiaramente le condizioni che la società dovrà soddisfare (soprattutto quanto al miglioramento del programma), per aver diritto ad aumenti.

Lo sviluppo e il miglioramento dei programmi sono sempre stati al centro delle discussioni sull'aumento delle tasse pagate dai concessionari. Abbiamo chiaramente fatto comprendere alla SSR che la maggior parte di questa eccedenza di introiti dev'essere destinata alla realizzazione e alla promozione dei programmi. Le vigenti disposizioni legali non autorizzano però il Consiglio federale a prescrivere determinate emissioni, il loro genere o le loro ore di diffusione. Abbiamo però invitato la SSR a presentare all'autorità esecutiva un rapporto annuo sulle misure adottate nel settore dei programmi; il preventivo del 1980 mostra che la società ha tenuto conto dei nostri desideri. Anche il nuovo piano strutturale della televisione DRS prevede un allargamento delle prestazioni. Resta a sapere se questi sforzi apporteranno un miglioramento qualitativo.

Sesta raccomandazione:

La SSR dovrebbe essere invitata a calcolare per tutta la durata di validità del contratto collettivo di lavoro del 1978 l'insieme degli oneri annui che ne risultano (comprese le spese concernenti il secondo massimo degli stipendi, escluso il rincaro).

Gli oneri risultanti dal contratto collettivo di lavoro del 1978 ammontano a 1 962 000 franchi e sono ripartiti su undici voci. La parte più importante delle spese supplementari pari a 800 000 franchi è dovuta alla riduzione della durata del lavoro. A questi oneri va aggiunto, d'ora in poi, un importo per provvedimenti sociali in favore dei collaboratori ad onorario. I negoziati non sono ancora terminati. Secondo l'articolo 32 capoverso 3 del contratto collettivo di lavoro della SSR, esiste bensì un «secondo massimo» degli stipendi, ma in casi eccezionali, sono possibili promozioni *ad personam*, che devono essere approvate dal comitato centrale. Questo genere di promozione, fondato sulle qualificazioni, è stato intro-

dotto dalla SSR nel 1975 e, da quel momento, 78 persone ne hanno beneficiato (2,6% dell'effettivo), cagionando una spesa annua supplementare di 200 000 franchi.

Comparativamente, le rivendicazioni delle associazioni sindacali avrebbero causato un aumento delle spese pari a 26,9 milioni di franchi per anno.

Settima raccomandazione:

La SSR dovrebbe essere incitata ad approntare rapidamente la pianificazione aziendale e a conferirle un'ampia pubblicità.

Nella nostra decisione del 10 maggio 1978, concernente l'aumento delle tasse, abbiamo incaricato la SSR di presentare un esposto sull'evoluzione a lungo termine della sua gestione, con indicazioni su la compressione delle spese e i miglioramenti strutturali. Alla fine del 1979, la società ha annunciato che la formulazione della politica aziendale sarebbe stata pronta nella primavera del 1980, e indì pubblicata. Da quel momento i mezzi di pianificazione dovranno essere adeguati progressivamente.

Ottava raccomandazione:

Per alleggerire il compito dell'autorità di sorveglianza, occorrerebbe indurre la SSR a rafforzare ulteriormente la sorveglianza finanziaria esercitata attraverso i propri organi. Dovrà in particolare essere esaminato se occorre rafforzare l'effettivo dell'ispettorato delle finanze oppure se conviene istituire contatti diretti tra quest'ultimo e l'autorità di sorveglianza.

Il genere di ispezione delle finanze istituito dalla SSR a livello interno non è affatto inefficiente. Il servizio ha un effettivo di 10 collaboratori, al quale è stato recentemente aggregato un revisore per il trattamento elettronico dei dati. L'ispettorato compila annualmente 70-80 rapporti, che possono essere esaminati dai verificatori dei conti.

L'ispettorato delle finanze è assistito da un «controlling», composto di 6 persone che si occupano principalmente di analisi della gestione economica.

In concordanza con il Controllo federale delle finanze, reputiamo che sarebbe errato istituire un contatto diretto tra l'autorità di sorveglianza e l'ispettorato delle finanze della SSR. Per considerazioni di principio, il controllo esercitato all'interno dell'azienda (attraverso l'ispettorato delle finanze della SSR) dovrebbe infatti essere chiaramente distinto dal controllo assicurato dall'autorità di sorveglianza. Conformemente alle nostre considerazioni fondamentali, la sorveglianza dovrebbe piuttosto essere esercitata per il tramite dei verificatori dei conti. Il contatto diretto tra quest'ultimi e l'

ispettorato è abituale in virtù del diritto delle società ed è pure necessario dall'aspetto della sorveglianza esercitata sulla SSR.

In virtù della concessione, un rappresentante della Confederazione (funzionario del controllo federale delle finanze) partecipa all'operato dei verificatori dei conti. Egli ha un diritto d'esame di tutti i documenti dell'ispettorato, al quale può parimente affidare compiti.

Nona raccomandazione:

La SSR dovrebbe essere invitata a rispettare di principio il disciplinamento federale su gli stipendi e le prescrizioni federali inerenti al personale. Trattasi di perseguire una più ampia armonizzazione, ossia di procedere ad allineamenti (per quanto concerne ad esempio gli aumenti salariali reali e la classificazione delle funzioni); in determinati casi verrebbero concesse deroghe; sarà inoltre evidentemente conferito il diritto di tenere conto di determinate condizioni particolari dei realizzatori di programmi. In questo punto, la concessione dovrebbe essere precisata. Innanzitutto, occorrerebbe specificare che occorre, all'atto dell'approvazione del disciplinamento sugli stipendi, tener conto anche di altre misure prese in favore del personale. Le rivendicazioni delle associazioni del personale dovrebbero essere comunicate, per parere, all'autorità di sorveglianza, all'inizio dei negoziati.

Il disciplinamento degli stipendi della SSR deve essere meglio armonizzato con quello applicabile al personale della Confederazione. Per contro, non giudichiamo indicato parificare il personale di questa società con i funzionari federali, poiché gli imperativi dell'azienda, le condizioni di lavoro e la situazione sul mercato dell'impiego non sono identici. La direzione della SSR deve pertanto continuare ad assumere la funzione di organo in capo del personale.

Per rafforzare l'armonizzazione, prevediamo di precisare nella nuova concessione che per ordinamento salariale s'intendono la scala degli stipendi risultante dal contratto collettivo di lavoro, la scala applicabile ai direttori, la classificazione delle funzioni, nonché le indennità di rappresentanza e dei quadri. Occorrerà parimente indicare che gli aumenti di salario devono essere sottoposti all'approvazione dell'autorità di sorveglianza, prima della loro entrata in vigore.

Decima raccomandazione:

Il fondo di costruzione della SSR dovrebbe essere sciolto, non appena terminato il programma di costruzione della società; il regolamento sugli ammortamenti dovrebbe già presentemente essere modificato in modo corrispondente.

Il fondo di costruzione, che giustamente non è più alimentato, verrà soppresso non appena saranno realizzati gli impegni attuali. Confermamente all'articolo 22 della nuova concessione, i principi dell'allestimento del bilancio, le aliquote degli ammortamenti ordinari o straordinari, nonché la costituzione di riserve e di accantonamenti devono essere approvati un anno dopo la loro entrata in vigore. La presente raccomandazione è pertanto priva di oggetto.

Undicesima raccomandazione:

L'autorità di sorveglianza dovrebbe esaminare, d'intesa con la SSR e le PTT, se il sistema di divisione del lavoro finora adottato per l'attrezzatura degli studi è ancora razionale.

In cooperazione con la SSR e le PTT deve essere cercata una nuova ripartizione dei compiti per l'attrezzatura degli studi. La questione sarà dapprima esaminata dalla commissione paritetica di queste due aziende, che presenterà il suo rapporto e le sue proposte all'autorità di sorveglianza. Il problema non ha potuto essere risolto a breve scadenza, poiché vi sono ripercussioni finanziarie sulle due interessate. I preventivi per il 1980 sono stati definitivamente allestiti.

Il vostro rapporto e le misure testé descritte permetteranno di migliorare la sorveglianza esercitata sulla SSR, senza pregiudicare l'importante principio politico di mass-media liberi e indipendenti.

Rapporto della Commissione del Consiglio degli Stati sulle sue ispezioni

1. In generale

Nella misura in cui lo consente l'osservanza del segreto, il rapporto informa sui risultati delle ispezioni seguenti:

- Sistemazione della rete svizzera di telecomunicazione delle ambasciate (rete arancione) — Rapporto del 10 aprile 1979 (cfr. cifra 2).
- Riesame dell'organizzazione dell'Ufficio federale della sanità pubblica — Rapporto dell'8 novembre 1979 (cfr. cifra 3).
- Sicurezza degli sbarramenti idrici — Rapporto dell'8 novembre 1979 (cfr. cifra 4).
- Servizi centrali d'economia industriale e Ispettorato delle finanze PTT — Rapporto dell'8 novembre 1979 (cfr. cifra 5).
- Semplificazione della sorveglianza esercitata sull'Azienda delle PTT (cfr. cifra 6).

Inoltre, la commissione ha esaminato attentamente diverse altre questioni, delle quali citeremo le seguenti:

- Parere sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sui provvedimenti di controspionaggio in Svizzera.
- Situazione della Segreteria generale rispetto alla direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri.
- Ispezione dell'Ufficio federale della proprietà intellettuale.
- Questioni di controllo inerenti al sistema di informazione sulle persone incorporate nell'esercito (PISA).
- Ispezione della Banca nazionale.
- Stato della riorganizzazione dell'Ufficio federale dell'abitazione.

Occorre inoltre menzionare che, in seguito all'audizione della direzione e di taluni collaboratori dell'aggruppamento dell'armamento, la commissione ha deciso di procedere ad un esame minuto dell'organizzazione dell'acquisto di armamenti, che sarà svolto d'intesa con la commissione del Consiglio nazionale.

2. Sistemazione della rete svizzera di telecomunicazione delle ambasciate (rete arancione)

Le indagini della commissione hanno avuto per oggetto la rete di telecomunicazioni delle ambasciate, in quanto mezzo di collegamento tra il governo svizzero e le missioni diplomatiche all'estero. Questa rete deve poter essere esercitata indipendentemente dal sistema di trasmissione dei mezzi di telecomunicazione pubblici; deve completarne la capacità e assicurare la trasmissione rapida

di telegrammi importanti. Diventa precipuamente importante in tempo di crisi o di conflitto armato.

2.1 Costatazioni (versione abbreviata)

L'istituzione di una rete di telecomunicazione assicurante collegamenti autonomi tra il Governo svizzero e le principali rappresentanze diplomatiche all'estero risale agli inizi degli anni 50. Nel 1956 e 1957, la divisione delle truppe di trasmissione (presentemente Ufficio federale delle truppe di trasmissione - UFTRM) del DMF, in quanto servizio d'acquisto, e la direzione amministrativa del DFAE (SGDFAE) decisero di procedere alla riorganizzazione di questa rete.

La sistemazione prevedeva tre fasi, di cui la terza doveva consistere nell'acquisto di una telescrivente assicurante automaticamente il cifraggio.

Dal 1956 al 1965 furono operate parecchie ripartizioni dei compiti tra l'UFTRM e la SGDFAE, ripartizioni che parzialmente divergevano le une dalle altre. La responsabilità dell'acquisto e dell'impianto delle attrezzature fu comunque attribuita all'UFTRM.

Nel corso degli anni 1960 al 1965, l'UFTRM svolse, in collaborazione con il servizio radio del DFAE, prove di sistemi su diversi apparecchi. I risultati furono interpretati dall'UFTRM e condussero, nel dicembre 1966/gennaio 1967, a una decisione del capo delle truppe di trasmissione che si pronunciò in favore della trasmissione automatica secondo il procedimento «time-diversity» (procedimento di trasmissione su due canali, scalata nel tempo), conformemente al sistema F-6. Sembra che la decisione fu presa senza consultare la SGDFAE. Essa implicava comunque l'acquisto di radio-telescriventi destinate ad assicurare le comunicazioni con le ambasciate che, disponendo parimente di un addetto alla difesa, avrebbero presumibilmente avuto un maggior volume di trasmissioni.

L'acquisto doveva pertanto tener conto di queste esigenze. I consigli legislativi decisero quindi, nel quadro del programma d'armamento 1968/II, di acquistare 24 apparecchi emittenti destinati ad equipaggiare 12 ambasciate svizzere.

La SGDFAE, posticipatamente informata sui risultati delle prove, mosse bensì inizialmente obiezioni per le esigenze poste al personale tecnico delle ambasciate e anzi suggerì di procedere a prove complete. L'UFTRM optò però per questo sistema e la sua scelta fu in seguito tacitamente approvata dalla SGDFAE, allorquando, nel 1969, esso domandò d'acquistare altre attrezzature analoghe. I Consigli legislativi decisero conseguentemente, nel quadro del programma d'armamento 1971, d'acquistare 46 emittenti per l'equipaggiamento di 23 altre ambasciate.

Per i due programmi d'attrezzatura furono complessivamente stanziati crediti ammontanti a 46 milioni di franchi. L'importo totale degli investimenti richiesti dalla terza fase del progetto (compresi gli importi figuranti nel programma d'attrezzatura 1973, inclusi nei preventivi 1973 e 1974 per il materiale da guerra, nonché i costi di costruzione delle centrali d'emissione e di ricezione in Svizzera) fu preventivato a circa 90 milioni di franchi. Finora questi crediti non sono stati superati.

I primi apparecchi furono forniti nel corso degli anni 1972-73 e due furono montati e sperimentati dall'UFIAML. Successivamente la SGDAFE determinò se gli edifici delle ambasciate, in ognuna delle quali dovevano essere installati due posti emittenti e due riceventi, permettevano l'impiego di queste attrezzature, sia riguardo allo spazio, sia riguardo al tipo di costruzione. La disamina mostrò che il peso di queste stazioni superava le possibilità di numerose ambasciate, cosicché è escluso che queste rappresentanze possano essere munite dell'attrezzatura prevista. In seno al DMF, si esaminano presentemente le possibilità d'utilizzare diversamente le emittenti in riserva.

A cagione dei problemi posti dalla mancanza di locali appropriati e dai cattivi rapporti tra i servizi competenti dei due dipartimenti interessati, la concezione del 1974 si rivelò insufficiente per l'attuazione del progetto convenuto. Nel corso dell'estate 1975, il capo del DAE propose al capo del DMF d'ordinare una perizia sul progetto. A metà del 1976, il capo dello Stato maggiore generale incaricò della circostanza la delegazione degli affari militari del Consiglio federale, che istituì un comitato di coordinazione interdipartimentale per stabilire il modo di procedere; inoltre, l'Istituto di economia aziendale e quello di fisica tecnica del PF di Zurigo furono incaricati di una perizia sulla rete arancione. Fondandosi sui risultati dei due rapporti peritali, il comitato di coordinazione designò un direttore del progetto ed una commissione ad hoc, che nel 1977 istituirono le basi per la prosecuzione del progetto. Grazie a questa procedura poterono essere eliminati quasi tutti i malintesi e le fonti d'attrito.

L'esercizio della rete arancione, automatizzato in proporzioni ridotte, è pertanto ampiamente regolato ed è funzionale.

2.2 Conclusioni

Lo scopo e l'ampiezza del progetto non sono stati sufficientemente definiti, né all'inizio della pianificazione, né nel corso di quest'ultima. Il mandato non fu circoscritto, né mediante la determinazione di condizioni limite da parte del Consiglio federale, né con l'indicazione precisa delle esigenze degli utenti o un elenco generale degli obblighi. Poiché al progetto non era stato fissato alcun limite, la sua ampiezza continuò ad accrescersi nel corso degli anni,

in assenza di una adeguata e tempestiva organizzazione. La conseguenza fu che un affare di carattere interdipartimentale risultò ad essere trattato ampiamente a livello di specialisti. Infatti mancava un direttore del progetto, responsabile del complesso e dotato di una visione generale su tutti gli aspetti da considerare. La via normale da seguire per l'acquisto del materiale arancione non fu rispettata e le informazioni date furono lacunose. Un'organizzazione adeguata del progetto fu istituita soltanto a contare dalla fine del 1976.

La decisione sulla *scelta del sistema* di trasmissione e la *soluzione tecnica* adottata procedono da un perfezionismo che può svilupparsi qualora nè lo scopo prestabilito, nè un'organizzazione adeguata impongono ai servizi interessati una limitazione allo stretto necessario e a quanto è veramente utilizzabile. La soluzione massimale adottata riflette l'incapacità di questi servizi di stabilire priorità a livello interdipartimentale e corrisponde meramente agli sforzi comprensibili dell'amministrazione intesi ad evitare strettoie e attriti mediante la creazione di sovraccapacità. L'esame del problema dello spazio nelle ambasciate, che è divenuto il nocciolo della questione, fu trascurato per lungo tempo. A cagione di un ordinamento poco chiaro delle attribuzioni e di una informazione lacunosa degli interessati, non fu mai esaminato se le stazioni emittenti progettate potevano, tutto sommato, essere installate. L'ufficio delle truppe di trasmissione non afferrò mai il problema e la direzione amministrativa del DAFE, benché l'avesse afferrato, omise di dedicargli la debita attenzione.

Le esigenze poste al personale tecnico non furono tempestivamente esaminate. Il risultato fu un serio squilibrio tra la caratteristica altamente tecnica delle apparecchiature e l'effettivo dei radiotelegrafisti delle ambasciate, disponenti della formazione necessaria. Per ovviare a questa lacuna risultarono necessarie spese considerevoli.

La disputa per la competenza in materia d'esercizio in tempo di guerra rifletté nel modo più evidente le conseguenze della lacunosa concezione di base della rete arancione. Secondo questa concezione si volle infatti tentare di riunire in un unico sistema una rete di collegamenti militari e una rete civile, ciò che è bensì razionale e parsimonioso, ma che presuppone dalle autorità militari e civili la capacità di armonizzare i loro bisogni in tutte le situazioni strategiche. Già in tempo di pace, il sistema pone esigenze elevate a livello della collaborazione interdipartimentale, esigenze che possono essere soddisfatte soltanto se i capi dei dipartimenti interessati s'adoperano personalmente per raggiungere queste finalità. Trattasi soprattutto, al riguardo, di determinare la responsabilità, il diritto di partecipazione e le priorità in caso di guerra.

Un quadro finanziario del progetto non fu stabilito tempestivamente nè per l'acquisto del materiale, nè per i costi d'esercizio.

Anche la nuova organizzazione del progetto non eseguì alcuna comparazione tra costi e utilità. La maggior parte delle spese complessive di 84,5 milioni di franchi può indubbiamente essere dedicata conformemente alla finalità perseguita. Il «danno» direttamente cagionato concerne soprattutto gli apparecchi emittenti e i loro accessori, la cui utilizzazione non è ancora assicurata.

La commissione di coordinazione arancione e i due capi di dipartimento competenti esaminarono — soprattutto dall'aspetto penale — l'opportunità d'ordinare un'*inchiesta amministrativa*, alla quale però rinunciarono. Indipendentemente dal fatto che questi fatti importanti dal profilo disciplinare sono prescritti da lungo tempo, alla commissione non sembra indicato cercare i «colpevoli». Secondo i risultati delle nostre indagini i colpevoli non dovrebbero comunque essere individuati avantutto fra gli specialisti oppure nell'uno o nell'altro dei due dipartimenti. La nostra inchiesta può essere considerata un parallelo di quella disamina oggettiva dei fatti cui avrebbero dovuto procedere da lungo tempo le amministrazioni in questione, sul fondamento dei rapporti presentati dagli istituti dei PF.

2.3 Raccomandazioni al Consiglio federale

Fondandosi sui risultati della presente indagine, la commissione della gestione fa al Consiglio federale le seguenti raccomandazioni:

1. Il Consiglio federale dovrebbe definire, secondo la visione del Governo centrale, lo scopo e l'ampiezza della rete di radio-comunicazioni delle ambasciate per tutte le situazioni strategiche che possono presentarsi, affinché sia possibile, su questo fondamento, determinare la capacità di tale rete. Occorrerebbe al riguardo considerare le questioni di competenza che si pongono poiché un'unica rete deve far fronte a tutte le esigenze del Governo centrale.
2. Occorrerebbe in particolare che la questione dell'esercizio della rete arancione in tempo di guerra venga discussa nel Consiglio federale, prima di prendere decisioni concrete.
3. Poiché l'esecuzione del programma ridotto d'impianti è in fase di compimento, non è più giustificato che il Consiglio federale precisi i punti di cui trattasi nel numero 1 per quanto concerne il progetto attuale. L'aumento del numero delle telecomunicazioni e il fatto che già si provvede alla valutazione di un nuovo apparecchio esigono però che il Consiglio federale prenda in un futuro immediato una decisione di principio per quanto concerne i collegamenti radio con le ambasciate. Riguardo alle attrezzature non utilizzate nella rete arancione, occorre determinare l'opportunità di altri modi d'uso, nonché i vantaggi e gli inconvenienti di queste altre possibilità

d'utilizzazione. Prima che questi apparecchi siano messi in servizio, occorrerà presentare alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati un rapporto sui risultati di tali ricerche.

4. Indipendentemente dalla soluzione scelta per l'ultima fase dell'esecuzione del progetto in corso, occorrerebbe stabilire se la ditta che ha fabbricato gli apparecchi sarebbe disposta a ritirare gli impianti in riserva.

Il Consiglio federale ha soddisfatto nel frattempo le raccomandazioni fatte dalla Commissione di gestione del Consiglio degli Stati.

3. Riesame dell'organizzazione dell'Ufficio federale della sanità pubblica

In seguito a una verifica cui l'Ufficio federale dell'organizzazione ha proceduto nel quadro delle proprie attribuzioni di consulenza ai servizi della Confederazione, la commissione si è informata circa lo stato dei provvedimenti finora adottati in materia di organizzazione in seno all'Ufficio federale della sanità pubblica.

3.1 Costatazioni

La riforma strutturale non è ancora terminata.

Teoricamente, l'Ufficio è bensì sufficientemente strutturato, ma la soluzione scelta non può dare integralmente soddisfazione. Il direttore non è sgravato nella misura prevista; d'altro canto è però lecito chiedersi se sia veramente opportuno provvedervi. Egli teme infatti di non venir più informato, in casi estremi, su importanti decisioni e orientamenti presi a livello inferiore. Sarebbe nondimeno importante esonerarlo di taluni affari di minore rilevanza e di questioni tecniche di carattere quotidiano.

Indipendentemente dalla struttura dell'organizzazione, il direttore si vede costretto ad occuparsi direttamente di taluni compiti, ad esempio della revisione del disciplinamento degli esami federali per le professioni mediche. La formazione degli studenti in medicina occupa, in effetti, una posizione preminente nella concezione del servizio della sanità. Nel settore sanitario, l'applicazione di metodi moderni di management si urta, come d'altronde in ogni settore dell'amministrazione pubblica, a talune difficoltà. La direzione dell'ufficio s'adopera tuttavia per applicare tali principi nella misura del possibile. È necessario migliorare l'informazione in ogni campo e al riguardo sono già stati presi provvedimenti. Con il nuovo vicedirettore, è previsto di organizzare più funzionalmente la coordinazione tra la divisione del controllo delle derrate alimentari e quella dei veleni.

Nel complesso, la riforma strutturale dell'ufficio ha nondimeno procurato vantaggi sostanziali. Presentemente, hanno luogo, ogni 15 giorni, sedute della direzione e, due volte all'anno, una conferenza dei funzionari superiori, che consente di informare i quadri sui problemi generici. L'istituzione di un servizio giuridico conferisce ai giuristi, finora ripartiti in diversi settori della divisione, la possibilità di cooperare in diversi campi. Le proposte dell'Ufficio dell'organizzazione sono state rielaborate in forma di concezioni in seno ad un gruppo di lavoro e nel corso di due conferenze di funzionari superiori. Ancorché differiscano parzialmente dalle proposte suindicate, queste concezioni perseguono le stesse finalità. I pertinenti lavori non sono ancora terminati.

3.2 Conclusioni

Fondandosi sugli accertamenti fatti dalla sezione competente in occasione dell'ispezione dell'Ufficio federale della sanità pubblica, la commissione ha comunicato al Consiglio federale, l'8 novembre 1979, le conclusioni seguenti:

- In complesso, la direzione dell'ufficio dà una buona impressione quanto al lavoro svolto in questo servizio. L'Ufficio federale della sanità pubblica è un ufficio molto eterogeneo, occupante un personale altamente variato (medici, chimici, fisici, farmacisti, giuristi) e difficile da dirigere.
- La questione del personale assume un'importanza primordiale. La commissione ha l'impressione che, in determinati settori, si imporrebbero miglioramenti. Essa ha preso nota con soddisfazione della prevista istituzione di una commissione del personale.
- Un impellente desiderio del direttore è la formazione dei quadri. Questa istanza è ampiamente condivisa dalla commissione.
- La commissione si pone il problema di sapere se i servizi di cui dispone il direttore per la gestione dell'ufficio siano sufficienti. Occorrerebbe, a rigore, determinare se la direzione dell'ufficio dovrebbe essere coadiuvata da uno specialista della gestione. Secondo il parere del direttore, sarebbe però preferibile, per sgravarlo dei suoi compiti tecnici, istituire un posto d'aggiunto scientifico d'orientazione medica o analoga.

Nel 1981, la Commissione della gestione procederà a una verifica per determinare in quale misura le proposte dell'ufficio dell'organizzazione sono state realizzate e quali risultati ha dato la nuova organizzazione.

4. Sicurezza degli sbarramenti idrici

4.1 Costatazioni

Già nel novembre 1977, la commissione ha ispezionato la divisione della correzione dei corsi d'acqua e degli sbarramenti del vecchio

servizio federale delle strade e delle arginature. In quell'occasione, essa ha segnatamente constatato che la sezione degli sbarramenti idrici, incaricata della sorveglianza di circa 150 opere sottoposte al pertinente regolamento (RS 721.102) e alla legge sulla polizia delle acque (RS 721.10), non può svolgere integralmente i suoi compiti. Per questo motivo, il sistema attuale conferisce ai proprietari d'opera la responsabilità per la sicurezza degli impianti, che sono sottoposti ad una vigilanza continua, assicurata mediante strumenti di misurazione e personale; inoltre, un gruppo di periti procede periodicamente a controlli che ogni volta costituiscono l'oggetto di rapporti.

La commissione ha bensì preso nota che non sono stati accertati difetti di notevole gravità in nessun sbarramento del nostro Paese. Sussistendo però incertezze riguardo alla sufficienza del disciplinamento vigente in materia di sorveglianza, essa ha nondimeno deciso di porre al servizio talune questioni supplementari. Nella sua risposta del 30 gennaio 1978, il servizio ha precisato che la sorveglianza esercitata dalla Confederazione non può essere motivo di alcuna responsabilità della medesima fintanto che all'autorità di vigilanza non possono essere addossati, nell'esercizio delle sue funzioni, colpevolezze o atti illeciti. La responsabilità compete anzi esclusivamente al proprietario dell'opera.

Nella dottrina e nella giurisprudenza è però controversa la questione a sapere se trattasi della responsabilità ordinaria del proprietario dell'opera o di una responsabilità causale di diritto pubblico più ampia di questa semplice responsabilità. Per il resto, la risposta del servizio rinvia ad un parere sulla questione della sicurezza degli sbarramenti, del quale era stato incaricato il signor G. Lombardi, ingegnere, a Locarno.

Nel suo rapporto peritale, il signor Lombardi, giunge alle seguenti conclusioni:

- Non esiste una *sicurezza* assoluta, ma il rischio dev'essere mantenuto quanto possibile a un livello minimo. Comparazioni con l'estero evidenziano che gli sbarramenti svizzeri possono essere considerati sicuri, ossia che da noi il rischio in corso è accettabile poiché debole.
- È necessario *sorvegliare* permanentemente gli impianti. Gli strumenti che consentono d'assicurare questa vigilanza sono inseriti negli impianti stessi e il servizio di sorveglianza è organizzato adeguatamente. Presentemente, i proprietari d'opere idroelettriche non dispongono sufficientemente di ingegneri specializzati; per questo motivo sono costretti a ricorrere ai periti stranieri che vantano l'auspicata esperienza.
- L'*autorità federale di vigilanza* deve essere sufficientemente forte per far valere le sue esigenze rispetto ai proprietari d'opere idroelettriche, poiché i periti non hanno una competenza propria, ma soltanto l'obbligo di comunicare i loro accertamenti.

La sezione degli sbarramenti ha dunque bisogno di quattro specialisti (invece di due come finora) e dovrebbe inoltre poter essere coadiuvata da una piccola commissione consultiva di periti.

La responsabilità dei proprietari di opere idroelettriche è d'altronde unicamente teorica, poiché, in caso di sinistro, i danni per l'opera sarebbero talmente gravi che dovrebbe intervenire la Confederazione. Per questo motivo, si pone imperativamente il problema di un'assicurazione. Il perito raccomanda, come soluzione ottimale, l'istituzione di un pool, cui parteciperebbero i diversi proprietari d'opere idroelettriche, tenuto conto che la copertura dei danni sarebbe assicurata mediante una ripartizione dei costi fra tutti i proprietari in virtù di una chiave prestabilita, e che verrebbe fissato un limite superiore.

La quota dei danni superanti questo massimo dovrebbe essere poi coperta dalla Confederazione. Sino all'insorgere dell'evento risarcibile, questo disciplinamento non cagionerebbe spese.

- La legislazione attuale può inoltre, essenzialmente, essere considerata adeguata, ancorché suscettiva di taluni miglioramenti.

L'Ufficio federale dell'economia delle acque è direttamente giunto alle stesse conclusioni. Nondimeno, invece di una commissione speciale di periti, propone di costituire una sezione dell'economia delle acque in seno alla Commissione federale, i cui membri d'altronde sono presentemente già in fase di designazione. Questa sezione potrebbe esaminare in modo più approfondito le questioni inerenti alla sicurezza delle dighe.

Attualmente non è ancora risolto in modo soddisfacente il problema dell'allarme dato agli abitanti delle regioni situate a valle degli sbarramenti in caso di grave pericolo. Un riesame del dispositivo d'allarme ha permesso di constatare che in caso di servizio attivo questo dispositivo funzionerebbe in modo soddisfacente, ma che, in periodo di pace, manifesterebbe talune lacune preoccupanti.

Attualmente, la preparazione dell'organizzazione d'allarme esige due giorni e presuppone che il Cantone, su domanda del proprietario dell'opera, mobiliti il servizio d'allarme del servizio territoriale e i servizi della protezione civile, indi che il servizio territoriale incarichi le PTT di predisporre i raccordi alle sirene. In tempo normale, per evitare un falso allarme, le sirene non sono invero inserite nel circuito, tenuto conto però che per il collegamento basta una mezza giornata. Per contro, per mobilitare il servizio territoriale occorre 1 giorno e mezzo. Soltanto i Cantoni sono competenti per allarmare la zona lontana.

Questa concezione è fondata sull'ipotesi secondo cui la rottura improvvisa di uno sbarramento è altamente improbabile. D'altro canto, l'esempio dell'inondazione avvenuta allo sbarramento di Palagnedra nel 1978 ha dimostrato che l'allarme avrebbe potuto essere dato entro termini più brevi: le autorità militari avevano

accordato alla centrale idroelettrica la competenza di allarmare direttamente la popolazione in pericolo.

Secondo le informazioni fornite dal direttore, la concezione dell'allarme è presentemente in fase di riesame. È data la massima priorità all'eliminazione dei difetti costatati. Trattasi segnatamente dell'informazione della popolazione e dell'esecuzione d'esercizi d'allarme, ancorché al riguardo la competenza spetti ai Cantoni.

4.2 Considerazioni finali e raccomandazioni

La Commissione della gestione promuove gli sforzi intrapresi dall'Ufficio federale dell'economia delle acque per risolvere i problemi posti. In questo senso, essa ha sottoposto, l'8 novembre 1979, le seguenti raccomandazioni al Consiglio federale:

1. Nel settore della sorveglianza esercitata sugli sbarramenti idrici, la Confederazione dovrebbe conservare l'alta sorveglianza. Infatti, non sarebbero date sufficienti garanzie se quest'ultima fosse demandata ai Cantoni o ad un'organizzazione parastatale. Per contro, occorre perseguire lo scopo di razionalizzare la pratica seguita in materia di controllo.
2. L'effettivo della sezione sbarramenti idrici dovrebbe essere aumentato, senza indugi, da due a quattro persone, considerato che questo aumento sarebbe possibile grazie alla liberazione di impieghi finora bloccati all'Ufficio dell'economia delle acque.
3. Poiché già attualmente i proprietari d'opere devono sopportare, secondo l'ordinamento attuale, i costi cagionati dai controlli periodici assunti dai periti, occorre determinare se le aziende debbano essere tenute ad addossarsi anche le spese cagionate alla sezione sbarramenti idrici dall'esercizio dell'alta sorveglianza, analogamente a quanto è stato predisposto nella divisione della sicurezza degli impianti nucleari.
4. L'organizzazione attuale d'allarme in periodo di pace dev'essere urgentemente riesaminata e migliorata.
5. Nel settore della responsabilità dei proprietari di opere idroelettriche per danni che possono essere causati dalle loro installazioni, dovrebbe essere istituito un adeguato disciplinamento in materia d'assicurazione; al riguardo, dev'essere esaminata la possibilità di creare un pool dei proprietari d'opere.

Il Consiglio federale ha presentato un rapporto alla Commissione di gestione, nel marzo 1980, sugli sforzi intrapresi per risolvere i problemi suindicati. Per quanto concerne la razionalizzazione della sorveglianza della Confederazione e il rafforzamento degli effettivi della sezione sbarramenti idrici, l'Esecutivo condivide il parere della commissione. Per contro, esso si oppone alla trasla-

zione dei costi dell'alta sorveglianza in materia di sicurezza degli sbarramenti sulle aziende idroelettriche, giudicando che non ne varrebbe la pena e che le attività in materia di controllo risulterebbero persino ostacolate. Per quanto concerne il miglioramento del servizio d'allarme, è già stato approntato un progetto di concezione. Oltre alla revisione dell'ordinanza sugli sbarramenti idrici, sarebbe necessario adottare talune disposizioni tecniche (diffusione radiofonica durante 24 ore, sirene della protezione civile nella zona lontana). La questione dell'assicurazione dovrebbe essere esaminata in un secondo tempo.

5. Ispezione presso i Servizi centrali d'economia industriale (Servizi centrali) e l'Ispettorato delle finanze PTT (Ispettorato delle finanze)

Questa ispezione perseguiva lo scopo di chiarire le due questioni seguenti:

1. Permettono gli strumenti di controllo d'economia industriale, di cui dispone la direzione generale delle PTT, di soddisfare le esigenze poste dalla gestione d'una impresa di questo genere? Nell'amministrazione generale della Confederazione, esistono due organi di controllo autonomi, ossia il controllo delle finanze e l'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO), che operano in modo indipendente. I due servizi suindicati delle PTT non possono essere effettivamente comparati a questi organi.
2. In quale modo può essere fornito alla Commissione di gestione un organo ausiliario al quale essa potrebbe ricorrere come all'UFO per le questioni dell'amministrazione generale della Confederazione e del quale potrebbe disporre come l'Ispettorato delle finanze delle PTT è a disposizione della delegazione delle finanze?

5.1 Costatazioni

Al momento in cui sono stati interrogati, i rappresentanti delle PTT si sono risolutamente astenuti da giudizi validi. Essi erano del parere che i mezzi di controllo attualmente disponibili a livello di economia industriale soddisfano le esigenze della direzione dell'Azienda delle PTT. I servizi centrali, che non sono in grado di procedere di moto proprio a controlli per motivi di competenza o per mancanza di personale, non intendono affatto divenire autonomi — almeno di fronte alla Commissione della gestione —. Essi accettano la decentralizzazione del sistema di controllo esistente in seno alle PTT e reputano che il rafforzamento della funzione di controllo dei servizi centrali pregiudicherebbe la loro

attività d'organo consultivo. Essi sono interamente integrati nel dipartimento presidenziale e nella divisione di stato maggiore in modo che l'istituzione di rapporti diretti tra questi servizi e la Commissione della gestione esigerebbe provvedimenti riorganizzativi. Il Presidente della direzione generale dell'Azienda delle PTT ha chiesto al Consiglio d'amministrazione di quest'ultima e al capo del Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia l'autorizzazione di istituire relazioni dirette tra la divisione di stato maggiore e la Commissione della gestione.

Secondo l'articolo 9 della legge sull'organizzazione delle PTT, l'Ispettorato delle finanze esercita autonomamente il controllo delle finanze dell'Azienda delle PTT. Questo ispettorato costituisce — nella misura accertata e secondo il parere della delegazione delle finanze — uno strumento efficace di controllo finanziario. Esso non considera però opportuna l'istituzione di relazioni dirette con la Commissione della gestione, dacché dovrebbe mantenere rapporti con due organismi parlamentari diversi.

La commissione costata che l'Ispettorato delle finanze non gode di competenze più vaste di quelle attribuite al Controllo federale delle finanze per quanto concerne l'amministrazione federale. L'ispettorato, se costata lacune a livello dell'organizzazione o dell'esercizio, non se ne occupa direttamente, ma raccomanda al servizio di direzione competente di ovviarvi, ricorrendo, se necessario, ai servizi centrali.

Alle PTT manca pertanto un servizio che potrebbe svolgere i compiti incombenti all'UFO nell'amministrazione generale. I servizi centrali non costituiscono infatti quell'organo di stato maggiore della direzione che esamina le questioni d'organizzazione con l'attenzione necessaria. Nella loro posizione e nelle forme attuali, i servizi centrali non possono quindi essere considerati come un valido interlocutore della Commissione della gestione.

L'UFO potrebbe essere di principio incaricato dalla Commissione della gestione di studiare le questioni di riorganizzazione che si pongono alle PTT. Questo mandato deve però fondarsi su una decisione del Consiglio federale. Tale possibilità dev'essere considerata. Secondo il parere del direttore dell'UFO, il ricorso regolare ai servizi dell'ufficio (salvo per quanto concerne i problemi inerenti al settore dell'informazione) porrebbe però problemi di personale e si urterebbe a difficoltà per quanto concerne le PTT.

5.2 Conclusioni e raccomandazioni

La commissione è giunta alle *conclusioni* seguenti:

- I Servizi centrali non sono in grado d'esaminare ottimalmente i problemi dell'organizzazione e dell'esercizio che si pongono

alle PTT. Nella loro forma attuale, non sono neppure in grado d'avere rapporti diretti con la Commissione della gestione.

- Per mancanza di personale, l'UFO non può per il momento inglobare le PTT nel suo campo d'attività. Nondimeno, l'autorità che esercita l'alta sorveglianza non può accettare questa situazione. L'UFO dovrebbe quindi avere la possibilità di assumere il personale necessario per allargare la sua attività alle PTT, segnatamente riguardo ai compiti di controllo propriamente detti che questo ufficio, come servizio indipendente dalle PTT, potrebbe svolgere in modo più funzionale di un'attività di consultazione, per la quale sono più adeguati i servizi centrali.

La commissione ha presentato, l'8 novembre 1979, le *seguenti raccomandazioni al Consiglio federale*:

- Il Consiglio federale è invitato ad esaminare se occorre modificare l'organizzazione delle PTT in modo da conferire ai servizi centrali uno statuto autonomo in seno alle PTT e da permettere loro d'eseguire controlli di proprio moto in tutti i settori delle PTT, senza dover chiedere preventivamente l'accordo dell'autorità superiore. Per garantire l'efficienza dei servizi centrali, occorrerebbe, se necessario, rafforzare l'effettivo del loro personale e affidare loro le necessarie attribuzioni.

Inoltre, la commissione si è rivolta alle commissioni competenti per l'oggetto 79.042, legge federale sull'Ufficio federale dell'organizzazione, chiedendo loro d'esaminare la possibilità di allargare alle PTT, nella nuova legge, il campo d'attività dell'UFO. Occorrerà tener conto di questa esigenza al momento in cui verrà potenziato l'effettivo del personale dell'UFO.

6. Semplificazione della sorveglianza esercitata sull'Azienda delle PTT

Quando, nella primavera del 1979, fu esaminato il rapporto di gestione delle PTT, sorse la questione a sapere come sarebbe stato possibile ovviare alla mancanza di tempo in occasione della discussione del rapporto suindicato. Dal canto suo, la direzione generale delle PTT auspicò che fosse ridotto il numero delle commissioni cui essa deve rendere conto, mediante l'istituzione di una commissione delle PTT in ciascun Consiglio.

Un gruppo di lavoro, formato dei segretari generali delle PTT e del Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia (DTCE), nonché dei segretari delle Commissioni della gestione e delle finanze, aprontò successivamente un documento di lavoro che espone diverse soluzioni sostitutive.

Fondandosi sulla proposta di questo gruppo di lavoro, la commissione giunse alle seguenti conclusioni:

1. I problemi inerenti ai termini, che si pongono all'atto dell'esame del rapporto della gestione delle PTT, possono essere risolti parzialmente nel modo seguente: il rapporto non sarà più esaminato, come finora, già nella prima seduta plenaria della commissione (che ha solitamente luogo a metà aprile) bensì preliminarmente in una seduta, avente possibilmente luogo poco prima della seconda seduta plenaria di maggio, della sezione competente per le PTT e della Direzione generale. La sezione presenterà, in questa seduta, un rapporto pertinente alla commissione plenaria. Il capo del DTCE parteciperà alla seduta, cosicché potranno essergli poste questioni complementari. Questa procedura collima essenzialmente con quella adottata dalla commissione delle finanze del Consiglio degli Stati e dalle Commissioni delle finanze e della gestione del Consiglio nazionale.
2. Occorre rafforzare la collaborazione tra la Commissione della gestione e quella delle finanze. La seduta annua comune delle quattro sezioni PTT dei due Consigli, che finora era prevalentemente riservata all'informazione, deve essere dedicata prioritariamente all'esame delle questioni importanti che, nel corso dell'anno, si pongono alle commissioni di sorveglianza. La seduta deve così avere il carattere di una riunione di controllo. Le commissioni plenarie competenti di ogni Consiglio, a loro volta, si riservano il diritto di prendere decisioni riguardo ai singoli problemi.
3. La semplificazione della sorveglianza esercitata sull'Azienda delle PTT esige però soprattutto che le sezioni PTT delle Commissioni della gestione e delle finanze di ciascun Consiglio si adunino in comune per procedere all'esame preliminare del rapporto di gestione, dei conti e del bilancio. Come finora, la decisione incombe, secondo la natura dell'affare, alla commissione plenaria competente, che è pure obbligata a difendere le sue proposte innanzi al Consiglio. La seduta comune delle delegazioni delle Commissioni della gestione e delle finanze verrebbe posta, secondo gli oggetti in esame, sotto l'autorità di uno o dell'altro presidente delle sezioni.

Nel 1980, il nuovo metodo di lavoro dev'essere sperimentato almeno una volta dalle sezioni competenti delle Commissioni della gestione e delle finanze dei due Consigli, senza modificazioni delle pertinenti basi legali. Il metodo, se soddisfacente, dovrebbe poi essere ancorato nei regolamenti delle commissioni e, se necessario, fissato nella legge sui rapporti tra i Consigli.

Allegato

Elenco delle istanze trattate dalle Commissioni della gestione nel 1979

Le commissioni della gestione ricevono annualmente numerose indicazioni che utilizzano nell'esercizio dell'alta sorveglianza. Diamo qui di seguito l'elenco di talune istanze che sono state trattate formalmente come affari distinti. Le istanze provenienti da funzionari federali non sono menzionate. Ogni anno, non è possibile dare formalmente seguito a tutte le istanze presentate. Di regola è però tenuto conto, nel quadro dell'esercizio dell'alta sorveglianza, delle osservazioni che esse contengono.

1. Consiglio nazionale

1.1 *P. Sager, istanza concernente i rischi in materia di sicurezza*

La commissione condivide la finalità perseguita dall'istanza, intesa ad assicurare una migliore protezione giuridica dei funzionari federali i quali, secondo il parere della polizia federale, costituiscono un rischio in materia di sicurezza. Essa ha trasmesso questa istanza per esame al Consiglio federale.

1.2 *G. Begen, contro il PF Losanna*

A questa istanza non è dato seguito, poiché essa è diretta essenzialmente contro un'autorità cantonale e poiché le critiche rivolte al PF non sono pertinenti. Per contro, l'istanza ha indotto la commissione a esaminare più da vicino i rapporti intrattenuti da taluni professori del PF con l'economia privata, rapporti che sono commentati nel quadro della sorveglianza esercitata dalla Confederazione sui PF.

1.3 *R. Maradan, contro il Tribunale federale*

L'istanza concerne l'attività giudiziaria del Tribunale federale, che non è sottoposta all'alta sorveglianza dei Consigli legislativi. Essa ha però dato luogo ad una discussione con rappresentanti del Tribunale federale, riguardo alla prassi seguita nell'applicazione dell'articolo 273 capoverso 2 della legge sulla procedura penale, secondo il quale i ricorsi per cassazione insufficientemente motivati possono essere rimandati per modificazione (domanda di riesame presentata contro la decisione della commissione della gestione del Consiglio degli Stati dell'8 novembre 1977).

1.4 *W. Frey, rappresentato da P. Zimmermann, contro il Tribunale federale*

Cfr. 1.3. Con una domanda di revisione l'autore ha chiesto che il caso fosse presentato ai due Consigli, i quali hanno trattato l'istanza

come una petizione, in occasione della sessione invernale 1979, e non le hanno dato seguito.

1.5 *C. Alder, contro il Tribunale federale*

La commissione attende dal Tribunale federale che in avvenire la sua cancelleria sia autorizzata a precisare, in risposta a domande telefoniche, se un ricorso è stato presentato o no.

1.6 *F. Morell, contro l'Amministrazione federale delle contribuzioni*

Le ricerche svolte hanno dimostrato che l'Amministrazione federale delle contribuzioni ha soddisfatto debitamente al suo compito in materia di sorveglianza nell'affare fiscale concernente il consigliere agli Stati Bourknecht.

1.7 *V. Ohen, istanza concernente l'accordo complementare concluso con gli Stati Uniti sulla collaborazione in materia d'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare*

Di fatto, l'accordo complementare non ha imposto nuovi obblighi alla Svizzera, la quale non ha neppure rinunciato a diritti sovrani. Secondo una prassi costante, il Consiglio federale ha potuto rinunciare a sottoporre l'accordo all'approvazione delle Camere federali.

1.8 *P. Zbinden, contro il Tribunale federale*

La prassi del Tribunale federale, secondo la quale la data delle sedute pubbliche è comunicata alle parti soltanto se esse lo chiedono espressamente, dovrebbe essere stabilita nel regolamento del Tribunale stesso. Alla fine dello scambio dei documenti, occorrerebbe attirare l'attenzione delle parti su questa prassi. La commissione della gestione ha comunicato queste aspettative al Tribunale federale.

1.9 *A. Krebs, contro il Tribunale federale*

L'istanza è diretta contro l'imposta sui guadagni immobiliari che, secondo il diritto fiscale bernese, è parimente dovuta qualora il fondo agricolo sia venduto dal proprietario, al figlio, al valore di reddito (invece d'essere computata nella futura eredità). Non è stato possibile dar seguito a questa istanza che concerne la giurisprudenza del Tribunale federale e la legislazione cantonale. Una domanda di riesame è pendente innanzi ai due Consigli.

1.10 *P. Spahni, contro il DMF*

Le due istanze concernono, da un lato, la reiezione della domanda di incorporazione in un servizio non armato all'atto del reclutamento e, dall'altro, la pena disciplinare inflitta al richiedente durante la scuola reclute, allorché rifiutò di portare le armi. Queste

due istanze sono state trasmesse al DMF come autorità di ricorso, allo scopo di esaminare il caso e di presentare rapporto. La commissione attende inoltre dal DMF che esso prosegua attivamente i lavori destinati a promuovere il nuovo disciplinamento del servizio non armato, che è stato promesso.

2. Consiglio degli Stati

2.1 *H. Keller, contro il Tribunale federale*

L'istanza concerne l'assistenza giudiziaria che il Tribunale federale deve fornire per quanto concerne la consegna di inserti a richiesta delle autorità cantonali. La corrispondente domanda di una parte deve essere però presentata nel quadro di una procedura cantonale.

2.2 *W. Frey, rappresentato da P. Zimmermann, contro il Tribunale federale*

Nello studio della domanda di riesame, la commissione ha condiviso il parere della Commissione del Consiglio nazionale (cfr. n. 1.4).

Rapporto delle Commissioni della gestione all'Assemblea federale sulle ispezioni e le richieste del 1979 del 15 aprile/19 maggio 1980

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1980
Date	
Data	
Seite	357-420
Page	
Pagina	
Ref. No	10 113 175

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.