

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali sulle ispezioni e richieste nel 1985

del 10 aprile 1986

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Secondo la prassi abituale, dal controllo corrente sull'amministrazione, esperito fuori dal quadro dell'esame del Rapporto di gestione, noi enunciamo i temi di particolare interesse per la collettività, o comunque degni di pubblicazione ai fini della completezza dell'informazione. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale, in base al secondo dei due predetti criteri, continua qui l'informazione sui *sistemi di contingentamento*, nonché sui principi della *cooperazione allo sviluppo*, completando il rapporto sul controllo dell'efficacia dell'aiuto al Nepal; per contro la trattazione dei due nuovi temi, *statistiche federali e aumento dell'efficienza amministrativa (progetto EFFI)*, si richiama al primo dei suddetti criteri. La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati offre invece una descrizione succinta di *tutte le sue ispezioni*, poiché nessun tema specifico ha assunto, sugli altri, una particolare rilevanza.

Vi preghiamo di prendere atto del presente rapporto.

10 aprile 1986

In nome delle Commissioni della gestione:

I presidenti:

Moritz Leuenberger, consigliere nazionale

Franco Masoni, consigliere agli Stati

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulle sue ispezioni

1 Veduta d'insieme

Quando ha trattato il Rapporto di gestione 1984, la Commissione ha pubblicato quattro rapporti d'ispezione: uno concernente la *penuria d'istruttori nell'esercito* (BU N 1985, 1020), un secondo sul *trasferimento del Deposito federale dei cavalli dell'esercito ad Avenches* (BU N 1985, 1046), un terzo sull'*aumento dell'efficienza amministrativa* (BU N 1985, 1049) e un quarto infine sui *danni alle strade nazionali* (BU N 1985, 998). Successivamente, la Commissione si è occupata segnatamente di questioni relative al trattamento dei testi e dei dati da parte della Cancelleria federale, delle difficoltà relative alla definizione dei prodotti dell'agricoltura biologica, della coordinazione del trattamento parlamentare dei progetti edilizi, delle basi legali controverse di Radio Svizzera SA, nonché del controllo *a posteriori* delle sue raccomandazioni concernenti il progetto di sistema integrato di telecomunicazioni (IFS), impostato dalle PTT.

Per quanto concerne il Dipartimento militare, rimane ancora sospesa la grossa questione della delimitazione tra settore del comando, da una parte, e settore della procedura, dall'altra. Attualmente manca un disciplinamento chiaro e preciso che determini quando è applicabile la procedura amministrativa e quando il regolamento di servizio. Una prima risposta del Dipartimento aveva invero soddisfatto la Commissione, la quale però chiese informazioni supplementari.

Il Dipartimento istituì pertanto, all'uopo, un gruppo di lavoro, il quale giunse alla conclusione che le basi attuali sono assai lacunose: una certa insicurezza regna proprio in materia di procedura. Il gruppo ritiene che solo una revisione della legge permetterebbe d'ottenere una soluzione soddisfacente e giuridicamente ineccepibile. Il capo del Dipartimento ha promesso alla Commissione che terrà conto, al momento della prossima revisione dell'organizzazione militare, delle riflessioni del gruppo di lavoro.

La Commissione ha inoltre effettuato un'ispezione all'Ufficio federale del personale, occupandosi essenzialmente della concezione e della coordinazione della gestione del personale nell'amministrazione federale.

2 Esame di taluni sistemi di contingentamento; conseguenze dell'ispezione

Nel rapporto dell'anno scorso (FF 1985 I 1149) la Commissione ha dato informazioni sull'ispezione relativa al contingentamento delle esportazioni di rottami di ferro e di metalli non ferrosi e così pure sul contingentamento delle importazioni di fiori recisi. I pareri del Consiglio federale in merito sono attualmente disponibili.

21 Ferraglia e cascami non ferrosi

Per quanto concerne l'essenziale, il Consiglio federale, il 26 giugno 1985, ha risposto come segue alla Commissione.

211

(La Commissione della gestione aveva raccomandato che la composizione della Commissione paritetica per l'esportazione di rottami non ferrosi e quella della Commissione consultiva per l'autorizzazione delle esportazioni di rottami di ferro fossero modificate in modo da includere rappresentanti dei principali interlocutori economici.)

La «Commissione consultiva per l'autorizzazione delle esportazioni di rottami di ferro», nominata dall'Ufficio federale dell'economia esterna, si compone, da parecchi anni, di tre rappresentanti dei consumatori di ferraglia, di tre rappresentanti dei commercianti e preparatori di ferraglia, come pure di due rappresentanti dei produttori industriali. I loro supplenti sono scelti in modo da ampliare la cerchia degli interessi coperti, includendovi il commercio al minuto e l'industria automobilistica. Vigè inoltre la prassi di far ricorso, in qualità di esperti, ad altri interlocutori economici quando i loro interessi entrano particolarmente in gioco. Aggiungasi che un rappresentante del Direttorio dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria è sempre invitato alle sedute.

Secondo le esperienze fatte, affinché il lavoro della Commissione risulti efficiente è indispensabile che gli organi consultivi constino di rappresentanti altamente qualificati, capaci di far rispettare, nel loro ambiente, gli inevitabili compromessi. Nell'industria dei rottami di ferro, precisamente, la rete degli interessi è così densa che la molteplicità delle posizioni particolari emerge chiaramente al momento delle deliberazioni. Grazie ai margini di flessibilità, qui sopra descritti, il postulato di una rappresentanza sufficiente dei principali interlocutori economici appare dunque soddisfatto.

Per quanto concerne la «Commissione paritetica per l'esportazione dei rottami non ferrosi», la questione della compartecipazione dei produttori già era stata posta al momento dell'istituzione stessa della Commissione e, da allora, risolta a parecchie riprese. In seguito alle raccomandazioni della Commissione della gestione, tale compartecipazione è stata recentemente ridiscussa con i rappresentanti competenti delle branche interessate. I colloqui hanno mostrato, una volta ancora, l'estrema diversificazione del settore dei metalli non ferrosi, secondo i metodi di lavorazione, le quantità prodotte, il carattere della trasformazione, onde hanno fatto toccar con mano quanto arduo sia trovare rappresentanti cognitivi di tutto questo ampio arco d'attività e, dunque, competenti per l'intera branca dei rottami non ferrosi. Contrariamente al settore dei rottami di ferro, in quello dei metalli non ferrosi non si trova un'organizzazione che rappresenti — seppure in debole misura — gli interessi dei fornitori, al di sotto del livello dei commercianti. Inoltre il lavoro della Commissione consiste nel determinare lo stato dell'approvvigionamento, mentre, per i produttori, la questione del prezzo è più

importante. Soltanto nella fase della confluenza degli innumerevoli piccoli ruscelli di rottami non ferrosi defluenti dalle officine, vale a dire nella fase del commercio, diviene possibile avere una veduta d'insieme del rapporto offerta/domanda. Attualmente non esiste alcun mezzo adeguato per ampliare la Commissione paritetica nel senso auspicato. Il problema tuttavia non viene accantonato e la soluzione generale consistente nel far valere gli interessi dei produttori, tramite loro rappresentanti, continua ad essere perseguita. Per intanto si continuerà a ricorrere ad esperti per l'esame di tematiche speciali.

212

(La Commissione della gestione aveva pregato il Consiglio federale di tentare d'istituire un mercato libero dei rottami non ferrosi nell'area economica CEE/AELS.)

Già assai numerosi sono gli sforzi, su scala mondiale, volti ad assicurare il libero accesso ai mercati di approvvigionamento, in particolare per le materie prime; i più recenti vennero fatti al Tokyo-Round sotto l'egida del GATT (cfr. messaggio del 24 settembre 1979, FF 1979 III 1). I numerosi interessi in conflitto hanno tuttavia complicato estremamente i negoziati e precluso ogni risultato. Dal 1979, sul piano multilaterale, non è più stato intrapreso alcun passo per tentare di conciliare i punti di vista.

Da allora la Svizzera procede da sola a sondare l'interesse della CEE per la conclusione di un accordo di reciprocità, di carattere pragmatico, inteso a mantenere le frontiere aperte alle esportazioni, anche in circostanze difficili. Sono in corso contatti anche con i membri dell'AELS. Non bisogna tuttavia contare, in un prossimo avvenire, su una rinuncia reciproca ai provvedimenti limitativi, rinuncia necessaria affinché anche la Svizzera possa aprire le sue frontiere a un mercato libero dei metalli non ferrosi. Gli sforzi che la Commissione della gestione suggerisce sono comunque già in corso nell'area economica europea, grazie all'iniziativa della Svizzera, e questo obiettivo rimane pure sempre all'ordine del giorno del GATT.

213

(La Commissione della gestione aveva proposto che il contingentamento delle esportazioni di ferraglia fosse allentato, in modo da permettere a questa branca economica di intrattenere relazioni commerciali continue con gli acquirenti esteri.)

La liberazione progressiva dell'esportazione di certe categorie di ferraglia, di cui i consumatori non hanno bisogno, (in media annua circa il 10% della produzione indigena) come pure la liberazione delle esportazioni speciali (limitate nel tempo e nella quantità) permettono a questa branca, giusta la raccomandazione della Commissione della gestione, di intrattenere relazioni commerciali continue con gli eventuali acquirenti dei Paesi fornitori. Gli allentamenti del regime delle esportazioni di ferraglia sono basati, in gene-

rale, su compromessi negoziati tra gli interlocutori economici; non pare indicato andare oltre quanto convenuto dalle branche interessate, soprattutto dacché esiste un'intesa interna sui prezzi.

Per ragioni di tecnica doganale, non è possibile liberare parzialmente l'esportazione senza occuparsi di tutte le categorie di rottami. In effetti una liberazione parziale diverrebbe incontrollabile alla frontiera e comporterebbe, in primo luogo, lo smercio delle più pregiate categorie di ferraglia. Il provvedimento si porrebbe così in contraddizione con lo scopo della ritorsione, poiché anche i Paesi che non vietano in assoluto l'importazione per lo più ostacolano le esportazioni delle qualità pregiate di rottami.

214

(La Commissione della gestione aveva proposto che l'Ufficio federale dell'economia esterna fosse incaricato di osservare l'evoluzione del mercato estero e dei prezzi indigeni sia per la ferraglia sia per i cascami non ferrosi. L'alleviamento delle tasse doganali dovrebbe tener conto non soltanto degli imperativi dell'approvvigionamento interno, ma anche della necessità di evitare scarti di prezzo ingiustificati.)

È evidente che l'Ufficio federale dell'economia esterna segue attentamente l'evoluzione del mercato dei rottami all'interno e all'estero, per mezzo di un sistema di dichiarazioni, di organismi professionali, di comunicati ufficiali e, se necessario, delle rappresentanze diplomatiche; non può però assumersi il compito d'intervenire d'ufficio nell'evoluzione dei prezzi.

Per quanto concerne la ferraglia, l'Ufficio deve occuparsi soltanto di domande d'esportazione. In linea di massima, la presentazione di tali domande significa che i punti di vista degli interlocutori economici divergono circa la determinazione dei prezzi applicabili. In effetti, quando i prezzi offerti dagli utilizzatori sono considerati soddisfacenti, non viene presentata domanda alcuna; per contro, quando le condizioni sul mercato svizzero non sono soddisfacenti, gli interlocutori economici svantaggiati manifestano il loro malcontento presentando regolarmente delle richieste.

Anche nel campo dei cascami non ferrosi gli organi incaricati del contingentamento si sforzano di ottenere una buona veduta d'insieme dell'evoluzione del mercato, indigeno e estero, utilizzando tutte le forme d'informazione disponibili. Le esperienze hanno però mostrato che, per via del carattere speculativo dei prezzi delle materie prime, come pure dell'impatto delle restrizioni sulle esportazioni, la situazione e l'evoluzione dei prezzi sono così poco trasparenti, nella maggior parte dei Paesi europei, da rendere improponibile il ricorso, da parte dell'amministrazione, a provvedimenti correttivi della prassi esportativa. Per di più, la cernita rende qui ogni paragone estremamente arduo. Anche in questo caso, la presentazione di domande da parte degli interlocutori economici, che agiscono spontaneamente quando la situazione cambia, resta il miglior mezzo per stabilire se i disciplinamenti in vigore sono sopportabili ed equi per ambedue le parti.

Per quanto concerne l'auspicata prevenzione degli scarti di prezzo ingiusti-

ficati, facciamo notare che non possono prodursi nell'ambito del sistema doganale delle esportazioni di cascami non ferrosi. In effetti, le tasse all'esportazione sono il solo ostacolo alle operazioni con l'estero dei fornitori svizzeri di rottami. La pressione che gli utilizzatori indigeni esercitano sui prezzi può prevalere sul margine doganale soltanto nella misura in cui i fornitori prendono in considerazione i vantaggi del mercato indigeno, già menzionati per quanto concerne la ferraglia. Altrimenti possono esportare illimitatamente, contro pagamento delle tasse doganali, e ottenere prezzi migliori all'estero. Restano pertanto inspiegabili gli scarti constatati in certi momenti — per i trucioli d'alluminio anche fino all'80% — tra i prezzi indigeni e i prezzi internazionali. Pur ammettendo che i trucioli d'alluminio siano da annoverare tra le categorie a miglior mercato dei cascami di lavorazione, la tassa all'esportazione di 35 franchi al kg lordo non può avere un siffatto impatto. Se la merce può essere venduta in Svizzera, benché le offerte restino inferiori a 35 centesimi al kg, ci sono certamente ragioni oggettive (p. es. elevate spese di trasporto) che non dipendono da una pressione esercitata arbitrariamente sui prezzi dagli acquirenti.

Del resto il regime doganale delle esportazioni è applicato in modo che le tasse all'esportazione siano rimosse soltanto ai fini della qualità e delle quantità di cui la Svizzera ha effettivamente bisogno. Il sovrappiù può essere smerciato in franchigia, su presentazione dei permessi d'esportazione. Esiste un elenco, costantemente aggiornato, di prodotti liberamente esportabili e non utilizzati in Svizzera; le eccedenze di offerte per le qualità domandate vengono liberate conformemente al sistema di controprestazioni per l'esportazione in franchigia. Le esportazioni effettuate nella branca del rame, prendendo a carico le tasse all'esportazione, dimostrano che l'onere doganale non è proibitivo, bensì permette di procedere con l'estero a operazioni la cui importanza varia in funzione del livello dei prezzi esteri.

Riassumendo, si può dire che l'Ufficio dell'economia esterna ha seguito la raccomandazione fattagli di osservare l'evoluzione del mercato estero e dei prezzi indigeni. Non appare né necessario né indicato che l'Ufficio si spinga oltre ed intervenga in vista di ammorbidire il disciplinamento dell'esportazione. La regolazione risultante dagli accordi tra gli interlocutori economici, nel quadro delle commissioni consultive, funziona in modo soddisfacente. L'autorità interviene integrativamente soltanto nel meccanismo di formazione dell'opinione. È erroneo dire che i commercianti e gli utilizzatori di rottami si accordano tra loro a detrimento dei produttori onde riservarsi margini sproporzionati. Qualsiasi produttore di cascami, di una certa importanza, è comunque in grado di paragonare i prezzi e di valutare i profitti lucrati dalle ditte commerciali, tra le quali, del resto, sussiste una concorrenza molto forte. Insomma solo le ditte commerciali che pagano prezzi convenienti riescono a mantenere o aumentare la loro cifra d'affari.

215

Questa risposta del Consiglio federale induce la Commissione della gestione a formulare osservazioni supplementari soltanto su tre punti.

215.1

La Commissione della gestione mantiene la sua raccomandazione per quanto concerne la composizione della Commissione paritetica per l'esportazione dei metalli non ferrosi. Essa invita il Consiglio federale a chiarire se il Direttorio dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria sia in grado di designare una persona di fiducia dei centri di produzione e raccolta la quale, in quanto membro permanente della Commissione paritetica, possa esprimere il punto di vista di predetti centri.

215.2

Mentre la Commissione, fondandosi sulle sue consultazioni, ha constatato che il contingentamento delle esportazioni di ferraglia pregiudica il mantenimento di relazioni d'affari costanti e fluide, il Consiglio federale è del parere che la pratica attuale permetta al commercio d'intrattenere, in modo permanente e in misura sufficiente, relazioni d'affari con gli acquirenti potenziali dei Paesi circostanti. Anche in questo caso, esiste tuttavia — nella definizione dell'obiettivo — una concordanza di vedute tra il Consiglio federale e la Commissione. Quest'ultima invita dunque il Governo a tener presente il problema e ad applicare il contingentamento d'esportazione in modo tale da assicurare un commercio sostenuto, che salvaguardi, per lo meno, i vantaggi delle relazioni con gli interlocutori commerciali all'estero.

215.3

Fondandosi su inchieste effettuate dall'Ufficio federale dell'economia esterna, la Commissione ha constatato, per i cascami non ferrosi, differenze di prezzo, tra il mercato internazionale e quello interno, che superano assai l'ammontare del dazio d'esportazione. Mentre la Commissione ritiene che si tratti di una conseguenza ingiustificata del sistema commerciale applicato alle esportazioni, il Consiglio federale considera inesplicabili siffatte differenze, onde invoca ragioni oggettive, indipendenti dal sistema commerciale, quali, per esempio, spese di trasporto estremamente elevate. La Commissione e il Consiglio federale sono comunque d'accordo sullo scopo da conseguire; la Commissione conferma pertanto la sua raccomandazione e invita il Consiglio federale a seguire attentamente l'evoluzione del mercato estero, nonché la formazione dei prezzi interni, per poter allentare adeguatamente il sistema commerciale non appena emergessero differenze ingiustificate di prezzo.

22 Fiori recisi

221

Nel suo rapporto d'ispezione, la Commissione della gestione aveva chiesto al Consiglio federale di esaminare la struttura della produzione dei fiori,

in Svizzera, e di determinare quali effetti la soppressione del contingentamento delle importazioni avrebbe sui nostri produttori, come pure le possibilità di migliorare la produttività di quest'ultimi.

Nella sua risposta del 26 giugno 1985, il Consiglio federale si è detto pronto a procedere a queste analisi. Nel senso di un preavviso, rilevava essenzialmente quanto segue.

Una soppressione del contingentamento d'importazione per i fiori recisi, nel semestre estivo, indurrebbe automaticamente a maggiorare i dazi intesi a proteggere la produzione indigena; tuttavia, in seguito all'erosione del gettito doganale, dovuta all'inflazione, alle fluttuazioni monetarie e alle concessioni tariffarie accordate dal 1959, detta maggiorazione perderebbe presto ogni funzionalità. Per i garofani, le rose e i tulipani, la maggiorazione è addirittura impossibile visti gli impegni presi con trattati commerciali. Orbene, siccome i garofani, le rose e i tulipani sono precisamente i principali prodotti della coltura indigena di fiori recisi, la soppressione del contingentamento avrebbe come effetto, malgrado una simultanea maggiorazione dei dazi, quello di indebolire sensibilmente, durante i mesi estivi, la competitività dei produttori svizzeri.

Il vigente regime delle importazioni non è seriamente contestato dagli ambienti professionali. I commercianti attestano che è applicato in modo relativamente liberale. La Commissione della gestione, per asserire che il contingentamento impedisce a nuove aziende di accedere al mercato, relativizza questa constatazione facendo allusione al numero crescente di importazioni. Ma gli abusi menzionati, prodottisi in singoli casi nel 1983, sono stati soppressi mediante provvedimenti organizzativi appropriati.

Fino ad oggi il contingentamento non ha posto problemi soprattutto sul piano della politica commerciale. Il disciplinamento attuale delle importazioni, caratterizzato da un accesso effettivamente libero al mercato, comportante dunque un aumento di importazioni durante la bella stagione (periodo di contingentamento), può essere considerato accettato a livello internazionale e ben assicurato. Il regime delle importazioni di fiori non è stato contestato neppure in occasione dell'ultimo esame della nostra politica commerciale agricola, esperito in seno al GATT.

Una messa in questione del contingentamento potrebbe comportare conseguenze indesiderabili. La soluzione alternativa, proposta all'origine per sostituire la limitazione massiccia delle importazioni, vale a dire la protezione tariffaria durante tutto l'anno, è impraticabile dacché postulerebbe la previa revoca di concessioni sancite in trattati commerciali. Come risulta dalle reazioni suscitate dal rapporto della Commissione della gestione, i produttori potrebbero cogliere l'occasione per discutere l'introduzione di provvedimenti protezionistici nel settore dei fiori recisi. Non ci sono alternative valide al contingentamento in quanto o non offrirebbero una protezione efficace, o non sarebbero realizzabili sul piano amministrativo, oppure esigerebbero la creazione di una base giuridica apposita, surrogante quella offerta della legislazione agricola. Ma in tal caso suscitremmo, sul fronte della politica commerciale, controversie con i nostri principali for-

nitore — segnatamente quelli membri della CEE — le cui conseguenze non sarebbero prevedibili. Per contro, è precisamente il settore dei fiori recisi che ha, a tutt'oggi, offerto compensazioni apprezzabili nei negoziati internazionali.

Per quanto concerne la questione di un eventuale rafforzamento dei provvedimenti di mutuo aiuto (in virtù dell'art. 31^{bis} cpv. 3 della Costituzione, è questa la condizione per provvedimenti di protezione in favore dell'agricoltura), bisogna notare che, nel corso di questi ultimi anni, si è ricorso a un ampio spettro di provvedimenti. Ciò non cambia niente al fatto che i fiori recisi importati sono generalmente meno cari dei prodotti indigeni il cui solo vantaggio è quello della freschezza. La ragione di ciò è che i fiori importati beneficiano di condizioni locali favorevoli e che trattasi o di prodotti di serie, o di specialità esotiche. Ma neppure razionalizzando al massimo la produzione svizzera si potranno cambiare le condizioni di concorrenza sfavorevoli alla produzione indigena. D'altronde ammorbidendo molto il nostro dispositivo di protezione, faremmo ostacolo agli sforzi intrapresi per rafforzare la competitività con un miglioramento della qualità, una specializzazione più spinta ecc.

222

La Commissione della gestione aveva inoltre pregato il Consiglio federale di informarla se si poteva giustificare in tempi normali il contingentamento o misure simili basandosi sugli imperativi della difesa economica e dell'approvvigionamento del Paese con beni e servizi di necessità vitale, in vista di far fronte a casi di penuria grave, come diversi ambienti ritengono plausibile.

Nella sua risposta del 26 giugno 1985 il Consiglio federale, basandosi su un insieme di documenti, ha dimostrato che la disposizione costituzionale non permette in alcun caso di intervenire nei settori della politica commerciale, congiunturale o energetica e che la legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese non può servire come fondamento a provvedimenti generali di politica commerciale, congiunturale o energetica o tendenti a venire in aiuto a certe branche economiche. Emanandola, il Legislatore ha tenuto conto di parecchi settori giuridici che, in un modo o nell'altro, si ricollegano all'approvvigionamento della nostra economia (legislazione nel settore dell'agricoltura, legge sui cereali, diritto dei trasporti, legislazione sull'energia nucleare, diritto monetario). La legge sull'approvvigionamento del Paese non ha come scopo di sostituire la legislazione in questi diversi settori: ben al contrario, i provvedimenti previsti dalla nuova legge devono essere applicati secondo il principio di sussidiarietà quando gli altri mezzi di cui dispongono l'economia e lo Stato — nel cui novero entrano le limitazioni all'esportazione e all'importazione, presentate nel rapporto della Commissione della gestione e illustrate con esempi scelti — si rivelano insufficienti a prevenire o alleviare gravi penurie nell'approvvigionamento del Paese con beni e servizi d'importanza vitale.

La legge sull'approvvigionamento economico del Paese ha dato una definizione chiara di questi principi. In tempi normali sono previsti soltanto provvedimenti molto limitati (costituzione di riserve, segnatamente riserve obbligatorie; sfruttamento di risorse indigene; provvedimenti per assicurare possibilità sufficienti di trasporto e altri servizi). Contingentamenti e altri provvedimenti analoghi possono essere decretati soltanto in caso di gravi penurie risultanti da una minaccia di guerra o da altri provvedimenti presi da una potenza straniera.

Conviene dunque precisare che, in tempi normali, nessun contingentamento o provvedimento simile potrebbe trovare un fondamento nella legge sull'approvvigionamento del Paese, in vista di assicurare questo approvvigionamento o in caso di gravi penurie oppure di difesa nazionale economica. La stessa cosa vale per il settore dell'agricoltura. Ancorché i contingentamenti in campo agricolo (in cui la necessità di assicurare l'approvvigionamento del Paese è una delle più grandi preoccupazioni) e il disciplinamento delle esportazioni di rottami e di cascami non ferrosi si ispirino ampiamente alla necessità di assicurare l'approvvigionamento, essi non hanno tuttavia la loro base giuridica nella legge sull'approvvigionamento del Paese.

D'altra parte, dalla constatazione che contingentamenti o provvedimenti simili in tempi normali non possono fondarsi sulla legge concernente l'approvvigionamento, non si può desumere che siffatti provvedimenti non abbiano una base legale. Bisogna tener presente che atti giuridici come la legge sull'agricoltura o la legge federale del 25 giugno 1982 sui provvedimenti economici esterni offrono una base legale sufficiente, indipendentemente da quella della legge sull'approvvigionamento.

223

La Commissione della gestione ha preso conoscenza di queste spiegazioni e ha posto al Consiglio federale alcune questioni supplementari: in particolare, si aspetta informazioni più dettagliate sui provvedimenti di mutuo sostegno tra i produttori svizzeri di fiori nonché sull'ampiezza dell'aiuto statale di cui profitano i produttori all'estero; desidera pure la spiegazione del fatto che, durante il semestre invernale, la produzione indigena è molto forte nel nostro Paese, vale a dire in un'epoca in cui la concorrenza estera non vien limitata. La Commissione ritornerà su questa questione.

3 Principi della cooperazione svizzera allo sviluppo

31 Valutazione della Commissione della gestione

Nel suo rapporto sul controllo dell'efficacia dei progetti di aiuto allo sviluppo nel Nepal (FF 1984 II 1242) la Commissione della gestione aveva invitato il Consiglio federale a incaricare la Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario (DSA) a stabilire, per l'insieme delle norme derivanti dall'esperienza acquisita dalla medesima e dagli enti pri-

vati svizzeri di soccorso, un breve compendio che sottolineasse i cardini della loro strategia di sviluppo. In seguito la DSA ha presentato alla commissione il progetto di un rapporto sui principi della cooperazione svizzera allo sviluppo, progetto che verrà pubblicato in forma rielaborata.

Basandosi sull'esame preliminare della sua sezione competente, la Commissione ha constatato che detto rapporto contiene una massa di dati molto preziosi sul modo in cui la DSA adempie i propri compiti. Tuttavia la sua aspettativa è stata delusa in quanto le pare assai difficile enucleare da questa abbondanza di dettagli proprio i principi-cardine della cooperazione allo sviluppo. Le condizioni generali dell'economia mondiale, l'evoluzione demografica così come l'evoluzione sul piano dell'inquinamento sono campi in cui bisognerebbe fare nuove constatazioni e conseguentemente enunciare nuovi principi.

Siccome è veramente destinato a definire la politica ufficiale nei confronti dei collaboratori della DSA, il documento — giusta il parere della Commissione — è carente sul punto dello sviluppo di una strategia pianificata destinata a far trionfare certi principi; inoltre non espone nel modo più semplice possibile e non ordina sistematicamente i principi e non ricerca sufficientemente le priorità.

La Commissione della gestione ha comunicato queste impressioni al capo del Dipartimento federale degli affari esteri pregandolo di darle una risposta. Ha pure informato la Commissione degli affari esteri onde rispettare scrupolosamente la ripartizione dei compiti tra sé e detta commissione, e l'ha pregata di pronunciarsi nella sua ottica sul rapporto della DSA.

Al momento delle deliberazioni sul rapporto di gestione, nel corso della sessione estiva 1986, la Commissione della gestione sarà probabilmente in grado di esprimersi definitivamente su questo tema.

Inoltre essa prevede una seconda valutazione da parte di un esperto esterno in un campo da definire in tempo utile, basandosi sui principi della cooperazione allo sviluppo.

32 Risposta del Dipartimento federale degli affari esteri

Nella sua risposta del 12 marzo 1986, il Dipartimento federale degli affari esteri ha fatto scgnatamente le constatazioni seguenti. Il documento non avrebbe potuto essere più breve senza risultare incompleto e dar adito a malintesi. La DSA ha in effetti dovuto tener conto del fatto che, per soddisfare le funzioni che gli fissava la Commissione della gestione, vale a dire porsi come documento di riferimento per le persone che partecipano all'esecuzione dei progetti, il testo doveva essere adattato alle più diverse situazioni. La DSA si è quindi vista obbligata a presentare la cooperazione bilaterale svizzera nel suo contesto, vale a dire in primo luogo l'insieme della politica svizzera di cooperazione allo sviluppo, che comprende diversi rami che si completano a vicenda. D'altra parte è stato necessario tener conto della gran diversità delle situazioni particolari nelle quali quest'ultima è portata avanti.

Tuttavia, per tener conto dell'osservazione della Commissione, la DSA ha preparato una versione abbreviata che prende in considerazione soltanto gli aspetti bilaterali della cooperazione tecnica e finanziaria. La versione abbreviata sarà aggiunta al testo completo e dovrebbe permettere di richiamare gli elementi più importanti all'attenzione del personale impegnato nelle azioni di cooperazione bilaterale.

La commissione consultiva per la cooperazione allo sviluppo ha già proceduto a un esame di tre delle quattro questioni sollevate nel rapporto del signor E. Basler, vale a dire la questione demografica, le relazioni commerciali con i Paesi in sviluppo e la questione dell'incontro interculturale.

I lavori svolti finora dalla Commissione consultiva non rimettono fondamentalmente in causa i principi della cooperazione allo sviluppo quali sono stati inviati alla Commissione della gestione il 14 luglio 1988. Tuttavia la nostra Commissione ha concluso che è necessario accrescere il grado di priorità accordato ai problemi demografici. Questa priorità più accentuata sarà presa in considerazione nella prossima versione dei principi.

Per quanto concerne l'insufficienza del documento della DSA, evocata dalla Commissione della gestione, vale a dire una presentazione carente sui principi della strategia dello sviluppo e dell'ordine delle priorità, il dipartimento fa rimarcare che esso richiama le priorità fissate nella legge del 19 marzo 1976 e che il testo di quest'ultima è tanto chiaro da rendere superfluo ogni discorso integrativo; il capo del dipartimento ritiene che occorra tutt'al più esplicitare le priorità della legge, ciò che, a suo modo di vedere, il rapporto della DSA farebbe in modo sufficientemente completo.

D'altronde il Dipartimento fa notare che il documento sui principi di cooperazione allo sviluppo deve essere situato nel contesto del sistema decisionale ed esecutivo dei progetti e programmi della DSA:

- Le attività di cooperazione allo sviluppo sono normalmente inserite in un programma per Paese. Ciò vale per tutte le nazioni su cui si concentra la cooperazione svizzera allo sviluppo. Tale programma definisce le strategie operative della DSA.
- Ogni progetto è oggetto di una decisione particolare presa in base a documenti che fissano gli obiettivi specifici da perseguire. Questi documenti, che nella maggior parte dei casi sono accompagnati da un accordo con il Paese in sviluppo, sono vincolanti per il capo del progetto e i suoi collaboratori e servono da base di riferimento per l'esecuzione del programma e la sua valutazione.

Il capo del dipartimento ritiene che l'iniziativa di organizzare una valutazione da parte di un esperto esterno designato dalla Commissione della gestione si sia rivelata molto utile e che in questo senso l'intenzione della commissione di procedere ad altre verifiche (nell'esercizio del suo mandato) incontra senz'altro l'appoggio del dipartimento. A suo modo di vedere però una tale valutazione non potrà basarsi unicamente sul documento redatto dalla DSA, ma dovrà tener conto degli obiettivi generali e particolari dell'azione esaminata, quali vengono fissati nei programmi per Paese e nei documenti del progetto.

4 Statistiche federali

41 Punto di partenza e procedura

La Commissione della gestione aveva constatato disarmonie nella coordinazione delle statistiche federali già al momento dell'esame del Rapporto di gestione del 1983. Nel maggio 1985 ha per conseguenza ordinato alla sezione del Dipartimento dell'interno che si occupa del problema di procedere a un'inchiesta in questo campo. Bisognava prendere in considerazione da una parte che il Consiglio federale e l'amministrazione hanno riconosciuto l'insufficienza della pratica attuale e, dall'altra, la necessità di risolvere il problema nell'ambito della futura legge federale sulla statistica. L'inchiesta non può dunque avere per obiettivo di rilevare lacune nell'esecuzione dei compiti da parte dell'amministrazione né di pregiudicare la soluzione della questione che è compito della legge; si tratta piuttosto di scoprire i conflitti provocati dalle insufficienze e di definire i problemi da risolvere nella fase preparatoria dei lavori legislativi.

La sezione ha raccolto una quantità di documenti e il 5 settembre 1985 ha sentito i rappresentanti dell'Ufficio federale di statistica e dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro. Basandosi su una lista dei doppioni, delle lacune e dei problemi qualitativi nel campo della statistica, trasmessa dal centro di coordinazione della statistica facente parte del primo dei due uffici summenzionati, i membri della sezione, ripartiti in gruppi di due persone, hanno in seguito posto a certi uffici federali questioni precise concernenti la coordinazione dei lavori.

Ciò ha permesso di proseguire l'inchiesta concernente i due servizi precitati e di estenderla all'Ufficio federale delle questioni congiunturali e all'Amministrazione federale delle finanze.

L'11 novembre 1985, la sezione ha sentito il direttore dell'Ufficio federale dell'organizzazione e ha in seguito tratto le sue conclusioni. Il 26 novembre essa ha avuto uno scambio di vedute con l'on. Furgler, presidente della Confederazione, sulle questioni di procedura, ha adottato il progetto del presente rapporto e l'ha trasmesso per parere ai capi dei Dipartimenti dell'interno e dell'economia pubblica. La Commissione, riunita in seduta plenaria, ha accettato il presente rapporto il 30 gennaio 1986.

42 Constatazioni

421 Veduta d'insieme

La storia delle statistiche federali iniziò nel 1860, anno della creazione di un Ufficio di statistica.

Il lavoro di elaborare una statistica completa per l'insieme del Paese, benché abbia costituito un mandato attribuito a questo ufficio, non è stato centralizzato ma ogni servizio stabiliva le statistiche che concernono il suo proprio campo di attività. Attualmente quasi quaranta servizi dell'amministrazione federale e una ventina di altre istituzioni che gravitano nell'orbita di quest'ultima ne stabiliscono. L'Ufficio federale di statistica è al primo posto per

quanto concerne la quantità delle statistiche elaborate, ma quello dell'industria, delle arti e mestieri non è da meno. Il *bisogno di coordinazione* dei lavori di statistica si è fatto palese sicché il Consiglio federale creò, nel 1954, una *Commissione di coordinazione* subordinata all'attuale Ufficio di statistica, incaricata di dare il suo parere su tutte le inchieste concernenti il personale supplementare, nuovi apparecchi o nuovi formulari.

L'approvazione di domande di credito dipendeva dal parere della coordinatrice. Oltre all'Ufficio federale di statistica erano rappresentati in seno alla medesima l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, l'Amministrazione delle finanze, l'Ufficio federale dell'organizzazione e l'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale. La commissione coordinatrice, mai sciolta formalmente, non si riunisce più da almeno 20 anni perché l'Ufficio di statistica ritiene che la coordinazione in seno alla stessa sia difficilmente possibile e che l'obbligo di limitarsi ad esaminare se le domande di credito e i nuovi progetti siano opportuni non permetta di procedere a una sistemazione globale delle attività. Esso sostiene inoltre che del resto sono stati realizzati nuovi progetti senza che la commissione venisse consultata.

Basandosi sulla legge federale del 1978 sull'organizzazione dell'amministrazione, l'ordinanza del 1979 sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici ha affidato all'Ufficio di statistica il compito di coordinare certe attività. Lo stesso ufficio è stato incaricato di mansioni analoghe per quanto concerne le inchieste domandate dalla legge del 1980 su l'osservazione della congiuntura e le indagini congiunturali.

All'uopo è stato creato un *centro di coordinazione della statistica* in seno all'Ufficio di statistica. Il suo capitolato d'onere prevede tra l'altro l'esame dell'opportunità di procedere all'elaborazione di statistiche federali già introdotte o di crearne di nuove. Il centro deve collaborare all'elaborazione di tali statistiche e mettere a punto schemi concernenti la struttura e la delimitazione dei diversi campi specializzati in materia. Tuttavia nessun atto legislativo ha accordato al centro una competenza reale per questo o per altri compiti.

Siccome il centro dispone in seno all'Ufficio soltanto di uno specialista di statistica le sue possibilità sono ridotte. Finora esso ha potuto ottenere una veduta d'insieme dei progetti in corso tramite un'inchiesta presso gli uffici; inoltre ha partecipato ai lavori della Commissione di statistica congiunturale e sociale (p. es. quando si è trattato di risolvere i problemi dell'indice dei prezzi al consumo) e ha sviluppato il sistema di banche di dati STATINF, che deve facilitare l'utilizzazione di statistiche già stabilite nell'amministrazione federale.

L'*Ufficio federale dell'organizzazione* assume pure certe funzioni di coordinazione in materia di statistiche federali: il servizio di coordinazione in materia d'automazione di questo ufficio deve in effetti essere consultato quando si tratta di procurarsi o d'utilizzare apparecchi di trattamento dei dati o dei programmi che permettono l'esercizio di tali apparecchi. Qualsiasi progetto di qualche importanza deve ottenere l'approvazione dell'Ufficio dell'organizzazione che non è chiamato a decidere se occorra svolgere

un determinato compito, vale a dire stabilire una statistica, ma soltanto se convenga, all'uopo, trattare i dati con apparecchi elettronici e sotto quale forma. L'Ufficio dell'organizzazione tratta direttamente con il servizio che fa la proposta e domanda il concorso dell'Ufficio di statistica soltanto in certi casi che lo giustificano, ma non sistematicamente per tutte le inchieste preliminari.

Al momento della *preparazione della legge federale sulla statistica* si è dapprima preso in considerazione un sistema di esecuzione decentralizzata e di coordinazione centrale. Con la sua decisione dell'8 marzo 1982, il Consiglio federale ha proposto, come base di discussione, un sistema di concentrazione parziale (elaborazione centralizzata delle statistiche) e di coordinazione (elaborazione decentralizzata delle statistiche). Questo principio dovrà essere sviluppato nel corso dei lavori legislativi.

422 Esempi

422.1

Il centro di coordinazione della statistica ha procurato alla Commissione della gestione una lista *dei doppioni, dei problemi di fondo e delle lacune* che ha constatato nel campo delle statistiche federali. Questo elenco enumera dozzine di casi nei quali la coordinazione non è stata realizzata e un gran numero di carenze. Questo catalogo, stabilito secondo una sistematica che comprende 9 settori, fa l'inventario dei compiti che si pongono alla Confederazione in materia di coordinazione nel campo della statistica. Qui appresso ci limitiamo ad alcuni esempi.

422.2

La *statistica dell'impiego*, stabilita ogni trimestre dall'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro e il *censimento delle aziende*, al quale l'Ufficio di statistica procede ogni 10 anni, utilizzano termini diversi per designare i tipi di lavoro. Poiché i due uffici non sono riusciti ad accordarsi, il censimento delle aziende 1985 e la statistica dell'occupazione del 3° quadrimestre 1985 sono state stabilite indipendentemente. Ne segue che le aziende interrogate devono in gran parte dare due volte le stesse informazioni.

422.3

Sia la *statistica mensile della disoccupazione*, stabilita dall'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, sia il *censimento della popolazione*, al quale l'Ufficio di statistica procede ogni 10 anni, precisano se le persone interrogate sono disoccupate o no. Mentre nel primo caso si tien conto soltanto dei disoccupati iscritti presso gli uffici dell'occupazione, sono censite, nel secondo caso, tutte le persone senza occupazione che dichiarano di

cercare un lavoro. Il numero delle persone senza lavoro registrate in questo modo è quasi quattro volte superiore a quello dei disoccupati.

Questa differenza avrebbe potuto essere spiegata se fossero state determinate, con una questione supplementare, le persone che si sono annunciate a un ufficio del lavoro. L'Ufficio di statistica teme tuttavia che le persone credano che si voglia controllare l'esattezza delle loro dichiarazioni, ciò che potrebbe compromettere l'inchiesta.

422.4

La *statistica dell'occupazione* e quella delle *persone che esercitano un'attività lucrativa* non hanno lo stesso oggetto. Sono stabilite in base a metodi di rilevamento diversi. Si notano divergenze simili per quanto concerne la *statistica delle abitazioni sfitte e il censimento delle abitazioni*.

422.5

Per quanto concerne le statistiche sulla *produzione e gli scambi*, le imprese interrogate devono a volte dare informazioni sulla loro produzione e la loro cifra d'affari nel corso di quattro inchieste. Un progetto elaborato dall'Ufficio di statistica per stabilire una statistica annua sulla produzione e il valore aggiunto esigerebbe modificazioni considerevoli che non entrano in linea di conto a breve termine; l'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro non le ha d'altronde prese in considerazione quando ha presentato un pacchetto di revisioni delle statistiche congiunturali e sociali.

422.6

Con decisione del 4 settembre 1985, il Consiglio federale ha incaricato quest'ultimo ufficio di rivedere *9 statistiche congiunturali e sociali* concernenti i campi seguenti: i prezzi al consumo e i conti delle economie domestiche, i prezzi del commercio o all'ingrosso, la produzione industriale, i mandati, la cifra d'affari e le scorte dell'industria — segnatamente quella della costruzione — la cifra d'affari del commercio al minuto, i redditi dei salariati infortunati e l'inchiesta di ottobre sulle retribuzioni. Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione della gestione, certe questioni che si pongono in merito a questa decisione non sono ancora state risolte in modo soddisfacente. Per esempio il Consiglio federale non ha integrato il suo mandato nella concezione generale che ha adottato in materia di statistica. Resta ancora da elaborare un programma sufficientemente dettagliato per il pacchetto nelle revisioni. Ci si può pure domandare se l'Ufficio di statistica sia ormai in grado di coordinare efficacemente i progetti. Inoltre non si sa come impedire che la revisione presa in considerazione pregiudichi la concezione della legge in preparazione sulla statistica. Il progetto è stato manifestamente messo a punto senza che l'Ufficio di statistica avesse potuto coordinare i lavori e senza che il parere della Commissione

di coordinazione della statistica fosse stato chiesto. Soltanto la Commissione consultiva di statistica congiunturale e sociale (KOKOS) in seno alla quale l'Ufficio di statistica è rappresentato, è stata chiamata a prestare il suo concorso. L'Ufficio federale dell'organizzazione dovrebbe intervenire in quanto tale soltanto al momento della messa in opera del previsto pacchetto di provvedimenti (cfr. informazioni fornite dal Consiglio federale, allegato II).

422.7

In linea di massima, gli uffici che stabiliscono statistiche non dispongono di informazioni sicure concernenti *le persone che utilizzano le loro pubblicazioni e l'interesse che queste ultime presentano per tali utenti*. Esistono già indicazioni sulla vendita di questi documenti, sia statistiche tenute dagli uffici sulle domande che essi ricevono. L'esperienza mostra che anche quando il numero di persone interessate a una statistica è ridotto, qualsiasi tentativo di rinunciare all'inchiesta è vivamente criticato.

422.8

L'Ufficio di statistica ritiene che sarebbe possibile fare un uso accresciuto di *dati dell'amministrazione* in numerosi settori. Dà esempi nella lista precisata delle carenze.

422.9

Progressi sono tuttavia costatati su certi punti: si dispone di nuovi schemi per le statistiche concernenti il suolo, l'atmosfera e le acque, il conto stradale, la ricerca e lo sviluppo. Si prevede, al momento del prossimo censimento della popolazione, di distinguere con una definizione le persone che cercano un'occupazione da una parte e i disoccupati dall'altra. La statistica delle finanze pubbliche deve ispirarsi sia al modello di calcolo adottato dalla Confederazione, sia a quello dei Cantoni.

Alcune delle domande poste nel censimento della popolazione e nell'elaborazione di molte altre statistiche (p. es. sugli indicatori sociali) devono essere sostituite da veri sondaggi, ossia dallo strumento polivalente del microcensimento. Invece di procedere a censimenti completi ma distanziati nel tempo si faranno inchieste dettagliate condotte in un piccolo numero di economie domestiche.

Se risulta che può essere correntemente aggiornato, il *registro delle aziende e delle imprese* stabilito ogni 10 anni dall'Ufficio federale di statistica potrà essere usato per procedere a sondaggi in un gran numero di settori dell'economia. Si potranno così sostituire i censimenti completi e le inchieste parziali lacunose con sondaggi affidabili. Inoltre i dati del registro permettono direttamente di stabilire statistiche (statistica dell'occupazione; statistica delle società anonime).

Infine il sistema *STATINF* deve permettere a tutti i finanziari federali di consultare rapidamente su uno schermo tutti i dati di altri uffici e di servirsene secondo i bisogni. I dati dovranno essere raccolti e registrati soltanto una sola volta e saranno a disposizione di parecchi servizi, però il problema della loro protezione è ancora da risolvere.

423 Divergenze d'opinione

L'ispezione ha rivelato che la problematica scaturisce dai conflitti tra concezioni concernenti il senso e l'obiettivo della statistica. Ciò vale segnatamente per la coordinazione dei lavori tra l'Ufficio di statistica e quello dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro. Rinunciamo a esaminare tutta la voluminosa documentazione raccolta limitandoci a riassumere i diversi pareri:

Secondo l'Ufficio di statistica l'elaborazione di statistiche costituisce un compito essenziale dello Stato moderno nel campo dell'informazione che deve gestire. La statistica è un settore del sistema d'informazioni della Confederazione e costituisce una prestazione al servizio della collettività. Le statistiche devono formare un insieme e dare un quadro globale e coerente della società e delle sue modificazioni. Esse sono polivalenti: facendo risultare i problemi e mettendo in rilievo i compiti da adempiere esse sono d'ausilio nelle decisioni dei servizi federali e servono ad informare un vasto pubblico i cui bisogni sono molto variabili. Per conseguenza presuppongono un approccio unitario. L'Ufficio sottolinea il carattere sopra- o interdipartimentale della statistica che le conferisce una portata che va oltre l'ambito di un ufficio.

L'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro vede nella statistica piuttosto una funzione complementare legata a un compito specifico (questa funzione si ricollega ai compiti del DFEP in materia di politica economica). A suo modo di vedere essa è al servizio di un'informazione che tien conto dei problemi e dei compiti specifici e dell'aspetto decisionale relativo. Non deve dunque diventare fine a sé stessa. Invece di insistere sul carattere interdipartimentale della statistica, che nessuno contesta, l'Ufficio rileva soprattutto la necessità che le indagini s'incentrino sui compiti da eseguire. Una conseguenza di questo orientamento pratico è che le statistiche presuppongono conoscenze specifiche e — nella fattispecie — un orientamento ispirato dalla politica economica. Esso ritiene dunque che, quando i rilevamenti concernono l'economia, il DFEP sia l'unico competente.

L'Ufficio non respinge il modo di pensare sistematico e globale sul piano della statistica, ma si oppone a una centralizzazione in seno all'Ufficio di statistica ritenendola incompatibile con la concezione che mette l'accento sulla necessità di facilitare le decisioni. Evidentemente esso è conscio che anche nella propria divisione di statistica sociale il pensiero meramente statistico ha la prevalenza sul pensiero economico. Ma la divergenza è essenzialmente dovuta all'integrazione del servizio della statistica nella gerarchia dell'Ufficio.

Per l'organizzazione della statistica sul piano federale, due principî sono importanti: il *principio della coordinazione* da una parte, *quello della concentrazione* dall'altra.

Il principio della *coordinazione* è applicabile quando le statistiche sono elaborate in modo decentralizzato. In questo sistema le informazioni sono raccolte direttamente e per lo più dall'ufficio interessato presso gli interlocutori economici e sociali. Le esigenze concernenti i metodi statistici applicabili possono essere formulate da un organo centrale. L'analisi e l'interpretazione dei dati è effettuata per contro in modo decentralizzato, in seno a ogni ufficio interessato. La coordinazione implica in merito una concertazione tra i servizi di statistica onde evitare doppioni, sovrapposizioni, uniformare i termini, la classificazione e la nomenclatura e assicurare l'utilizzazione ottimale delle tecniche e dei metodi.

Onde controbilanciare le tendenze centrifughe dei servizi specializzati, questo sistema esige la creazione di un organo particolare abilitato a coordinare i lavori. Una coordinazione efficace esige che i servizi che elaborano statistiche siano tenuti ad annunciare tutti i nuovi progetti all'organo di coordinazione, a fornirgli informazioni sulle attività esistenti e sui nuovi progetti, a domandare la sua approvazione per i metodi scelti e a riempire un questionario nel caso di un nuovo progetto; l'organo di coordinazione deve inoltre disporre del potere di dare istruzioni onde assicurare l'uniformità delle definizioni e della nomenclatura anche per le statistiche già previste.

Secondo il parere dell'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, questa coordinazione può essere stabilita nelle migliori condizioni con commissioni degli uffici interessati, vale a dire anzitutto con la Commissione di coordinazione del 1954, come pure con la Commissione di statistica congiunturale e sociale, organo consultivo indipendente dell'amministrazione e specializzato nella statistica. Per contro l'Ufficio di statistica ritiene questo metodo assai insoddisfacente. A suo modo di vedere è segnatamente impossibile, per una commissione extraparlamentare, assicurare la coordinazione tra i servizi dell'amministrazione. Esso considera indispensabile un organo di coordinazione centrale che disponga delle competenze necessarie.

Il principio della *concentrazione* implica che l'informazione richiesta da un ufficio per le proprie statistiche sia trasmessa da un organo centrale. Le prestazioni di questo organo consistono nel raccogliere le informazioni e nel mettere i risultati delle statistiche a disposizione dei servizi competenti. L'Ufficio di statistica spera che sia così possibile ridurre il numero delle statistiche pubblicate nonché aumentare il rendimento centralizzando segnatamente i servizi di statistica di diversi uffici. Viste le difficoltà esistenti, ritiene d'altronde che la centralizzazione dei lavori periodici di rilevamento in seno a un solo ufficio sia il solo mezzo di cui si disponga attualmente per assicurare una coordinazione efficace nel campo che ci interessa.

Una concentrazione parziale può essere necessaria per evitare che le stesse persone siano interrogate simultaneamente da parecchi uffici o che esse debbano rispondere a brevi intervalli a questioni identiche o analoghe.

Si possono evitare siffatti doppioni se si stabilisce un questionario comune per due uffici e se si affida il compito di effettuare un'inchiesta unica a un solo organo ad hoc. Questo modo di procedere può sollevare eventualmente problemi dovuti alla complessità crescente delle questioni e alla protezione dei dati.

Un inconveniente del principio di concentrazione consiste nell'obbligare a sviluppare e a intrattenere, da una parte, contatti tra l'organo incaricato di stabilire la statistica e le persone interrogate, e dall'altra gli uffici incaricati di prendere decisioni. Ogni ufficio competente per un settore particolare ha già tali contatti, magari senza la mediazione della sua divisione di statistica.

L'elaborazione di statistiche da parte di un organo unico suscita l'inquietudine degli uffici specializzati che temono di non poter disporre dei dati richiesti (è p. es. il caso per l'Ufficio federale dei problemi congiunturali). Questi uffici temono che i dati confidenziali siano tenuti loro nascosti o che pervengano loro con ritardo in seguito ad altre priorità dell'organo centrale. Se si affida a un organo centrale il compito di procedere a inchieste bisogna permettere agli uffici d'aver direttamente accesso ai dati mediante apparecchi di trattamento elettronico di questi ultimi (p. es. con il progetto STATINF). Un programma di lavoro dovrebbe assicurare agli uffici la possibilità di informarsi per tempo.

Controversa è la questione della necessità di affidare a un organo unico il compito di tenere un registro centrale (come il registro delle aziende e delle imprese dell'Ufficio di statistica).

Da una parte il trattamento elettronico dei dati permette a parecchi uffici di procedere alla registrazione decentralizzata di questi ultimi, dall'altra il controllo della tenuta di un registro è possibile solo con la centralizzazione.

Attualmente le statistiche della Confederazione sono tenute *in gran parte in modo decentralizzato*: questa struttura, che non si basa su alcun testo legale, si riflette però fino a un certo punto nell'ordinanza sull'osservazione della congiuntura e le indagini congiunturali come pure in quella che disciplina i relativi compiti. È un sistema paragonabile a quello adottato da Paesi importanti come gli USA e il Giappone, altri Paesi membri dell'OCSE (specialmente la Repubblica federale di Germania, la Francia e l'Italia) hanno optato per la concentrazione. Questo sistema esiste sul piano federale in diversi settori. Così l'Ufficio federale di statistica stabilisce statistiche concernenti i dati d'ordine strutturale per l'Ufficio federale dell'agricoltura. Benché l'Ufficio di statistica non sia in grado di soddisfare tutti i desideri di priorità dell'Ufficio dell'agricoltura finora non ne è risultata nessuna inadeguatezza. Sembra infatti che questa prestazione dell'Ufficio di statistica sia soddisfacente. Parimenti il regime di coordinazione ha permesso alla maggior parte degli uffici di collaborare in modo soddisfacente con quello di statistica.

Problemi relativamente difficili si pongono attualmente a causa della dispersione nel settore della *statistica economica*. L'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro allestisce 15 a 22 statistiche concernenti la congiuntura; il resto è opera di quattro altri uffici. Un gran numero di stati-

stiche di carattere economico non sono stabilite dall'ufficio precitato. Questa ripartizione dei compiti è spiegabile dal punto di vista storico, ma sottolinea il fatto che l'attuale ripartizione del lavoro non è effettuata secondo una concezione generale, funzionale o settoriale (cfr. allegato del presente rapporto).

La mancanza di una ripartizione imperativa dei compiti tra l'Ufficio di statistica e quello dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro provoca attriti in questo settore e ha come effetto un grande sperpero di energie. È caratteristico in merito che la decisione del Consiglio federale dell'8 marzo 1982, secondo la quale le statistiche centralizzate si basano su un sistema di concentrazione parziale mentre le altre su una coordinazione dei diversi servizi, è considerata dall'Ufficio di statistica come un abbandono del metodo fondato sulla mera coordinazione delle inchieste condotte in modo indipendente dai diversi organi dell'amministrazione; l'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro invece ritiene che essa si sia accontentata di precisare il tenore del mandato imponendo il sistema di coordinazione in vigore.

43 Conclusioni

431 Osservazioni preliminari

La Commissione della gestione deve accontentarsi di esaminare soltanto certi aspetti del vasto settore della statistica. Insiste essenzialmente sulle questioni amministrative e sull'organizzazione e rinuncia a una valutazione dei contenuti delle inchieste. Evita perciò di proporre soluzioni per casi concreti. Sottopone per esame al Consiglio federale i problemi che ha scoperto e solleva in merito particolari problemi che vanno risolti. In particolare invita il Consiglio federale ad assumere le proprie responsabilità di organo dirigente.

432 Valutazione delle carenze

In qualsiasi enucleazione dei problemi e in qualsiasi approccio risolutivo si deve tener ben presente che le concezioni e opzioni dell'ufficio competente spiegano in parte il contenuto della statistica. Esse influenzano la messa a punto, l'esecuzione e l'analisi delle inchieste. Ripartendo le competenze tra gli uffici e regolamentando la procedura da seguire bisogna tenerne conto.

Nel corso dell'ispezione, l'attenzione della commissione è stata rivolta soprattutto ai seguenti punti conflittuali:

Politica - informazione: A seconda delle circostanze una statistica è essenzialmente un mezzo ausiliare per permettere a un ufficio o ad altri utenti di definire i loro obiettivi e di conseguirli, oppure, quale parte del sistema di informazione della collettività, per la trasmissione di conoscenze.

Interesse degli uffici - interesse generale: Il valore che si attribuisce a una statistica dipende dal punto di vista adottato; qualche volta si dà la preferenza a un'inchiesta vertente su punti specifici intesa a conseguire fini di ordine pratico, che permetta agli uffici di prendere decisioni con cognizioni di causa; in altri casi invece ci si interessa soprattutto agli aspetti globali, fondamentali di una questione, vale a dire all'informazione concernente certe realtà sociali.

Costo - rendimento: O si propende per un'organizzazione della statistica tale da ridurre i costi al minimo, oppure si intendono ottenere risultati ottimali per il più gran numero possibile di utenti. Nel primo caso bisogna procedere a una ripartizione chiara di competenze esclusive e a una coordinazione che implichi un minimo di oneri e la riduzione degli attriti. Si può conseguire questo obiettivo, sia in un sistema decentralizzato concepito in funzione dei diversi campi, sia con una centralizzazione fondata su considerazioni d'ordine sistematico. Nel secondo caso importa che specialisti del campo in cui si procede al rilevamento ed esperti di statistica collaborino per attenuare le già citate tensioni.

Coordinazione - concentrazione: Secondo che la priorità sia accordata al primo o al secondo di questi principi si sfruttano i vantaggi di un'organizzazione decentralizzata che favorisce le conoscenze specifiche, oppure quelli relativi alla concentrazione in un unico ufficio, ovverossia la coerenza interna e la globalità delle statistiche.

L'esistenza di punti conflittuali si spiega perfettamente con la polivalenza della statistica. Il conflitto quasi insolubile che ne è risultato tra due uffici federali ha (come abbiamo già rilevato) un carattere personale in quanto i protagonisti si identificano in una certa concezione dipendente dalla loro funzione nell'amministrazione. Il conflitto è stato aggravato da errori a livello della direzione. Gli organi di coordinazione esistenti non hanno ottenuto le competenze decisionali necessarie, oppure queste competenze non sono state utilizzate o rispettate. Ciò vale per la commissione di coordinazione che si è vista conferire soltanto competenze ristrette che poi non sono state prese in considerazione, come pure per l'Ufficio di statistica che ha il compito di assicurare la coordinazione nel suo ambito di responsabilità, ma che non dispone del diritto di dare direttive in materia. Infine, queste osservazioni si applicano anche alla questione delle relazioni tra gli uffici menzionati e la Commissione di statistica congiunturale e sociale indipendente dall'amministrazione. Gli esempi descritti di collaborazione non efficiente come pure l'annoso conflitto tra l'Ufficio di statistica e l'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro fanno risaltare le carenze del sistema.

In questa situazione è caratteristico per il modo di procedere dell'amministrazione, come pure per le possibilità di influenza della nostra commissione, cercare di risolvere i problemi con provvedimenti istituzionali od organizzativi. Questo modo di procedere tuttavia viene soltanto al secondo posto nella scala dei valori. Queste relazioni costituirebbero un ambito ideale per il necessario dialogo interno all'amministrazione e tra questa e l'esterno se si riuscisse ad eliminare la situazione conflittuale; sarebbe compito di

tutti i funzionari che esercitano determinate responsabilità provvedere a tener conto di tutti gli interessi presenti nei singoli casi. La tentazione di risolvere il conflitto a favore dell'una o dell'altra parte è segno di debolezza.

Nell'esame dettagliato delle carenze constatate, il Consiglio federale e l'amministrazione dovrebbero attenersi in primo luogo alla lista compilata, per la nostra commissione, dall'Ufficio federale di statistica, enumerante i doppi, le lacune ed i problemi a livello qualitativo. Questo elenco mostra da una parte che la crescita prammatica constatata nel campo della statistica federale piegata ai bisogni dei singoli uffici, ha provocato uno squilibrio nell'analisi dei fenomeni sociali con mezzi statistici. Mentre certi settori, per esempio l'agricoltura, sono oggetto di ricerche intense, i dati concernenti questioni di politica sociale sono spesso molto rari. La lista costituisce soprattutto un vero programma di lavoro per i futuri sforzi di coordinazione nel campo della statistica.

La coordinazione richiesta dal sistema decentralizzato attualmente in vigore esige una poco comune capacità di dialogare e l'esistenza della reciproca fiducia tra gli uffici federali. Questa collaborazione è ostacolata dalla convinzione di ciascun ufficio di essere quello meglio in grado di elaborare le proprie statistiche. Ci si dichiara favorevoli alla coordinazione, a condizione però che sia affidata all'ufficio che si rappresenta. Ne segue che gli altri uffici o non sono consultati o lo sono troppo tardi, cosicché vengono trasgrediti principi elementari della coordinazione.

Questa osservazione si applica fino a un certo punto anche all'Ufficio di statistica (p. es. per quanto concerne il programma delle pubblicazioni). L'ufficio propende attualmente per la promozione della propria produzione piuttosto che della coordinazione degli sforzi degli altri uffici. Quale organo di consulenza e organizzazione in materia di statistica dovrebbe avere molto più peso.

Soprattutto l'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro tende a un'autonomia eccessiva nell'elaborazione delle statistiche congiunturali e sociali di cui è incaricato; per giustificare la sua attitudine si riferisce alla competente commissione consultiva extraparlamentare. L'esperienza però ha insegnato alle Commissioni della gestione che commissioni di questo genere, indipendenti dall'amministrazione, non sono atte a risolvere i problemi di coordinazione che si pongono in seno a quest'ultima sul piano pratico.

Anche il Consiglio federale non ha assunto interamente il suo ruolo dirigente nel settore che ci interessa. Benché il conflitto tra l'Ufficio di statistica e quello dell'industria, delle arti e mestieri e del commercio sia noto da molto tempo, né i capi dei dipartimenti competenti, né il Consiglio federale hanno intrapreso i passi necessari per risolverlo. Il *caso più recente* si è prodotto quando la nostra commissione si occupava dell'affare; il 4 settembre 1985 il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro di procedere alla revisione di nove statistiche congiunturali e sociali. In tal modo ha trasgredito alla propria decisione del 1954 per l'istituzione di una commissione di coordinazione incaricata di approvare qualsiasi richiesta di credito in materia di statistica.

Ha pure ignorato le disposizioni sulla coordinazione da parte dell'Ufficio di statistica conformemente alla sua ordinanza del 1979 che disciplina i compiti dei dipartimenti, degli aggruppamenti e degli uffici, come pure a quella sull'osservazione della congiuntura e l'esecuzione delle relative inchieste. È vero che i due uffici competenti avevano prima commesso errori analoghi. Da una parte l'Ufficio di statistica non ha usato i mezzi di coordinazione di cui dispone; l'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro d'altra parte ha eluso la procedura di coordinazione ad opera della commissione creata all'uopo, procedura che esso stesso ha raccomandato quale soluzione alla nostra commissione. Infine l'Ufficio dell'organizzazione non è stato consultato benché il progetto in questione avesse conseguenze sul piano dell'organizzazione come su quello del trattamento dei dati.

Questo affare ha sollevato problemi relativi all'ampiezza dei diritti d'ispezione della nostra commissione. Essa dovrà chiarirli d'intesa con il Consiglio federale. In mancanza d'informazioni dettagliate, la commissione, basandosi su consultazioni, conclude che l'Ufficio di statistica non era stato interpellato in modo soddisfacente quando si è proceduto alla coordinazione dei lavori concernenti il pacchetto di provvedimenti di revisione previsti, che manca ancora una concezione globale sufficientemente elaborata per queste misure e che è stata contestata la fondatezza delle domande di posti di lavoro presentate dall'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del commercio. La Commissione della gestione non dispone della documentazione necessaria e ignora inoltre quali rapporti abbia stabilito l'Esecutivo tra la propria decisione, da un canto, di concentrare parzialmente le statistiche e, dall'altro, il pacchetto dei provvedimenti di revisione nonché come eviterà che il mandato abbia a pregiudicare il disciplinamento che verrà stabilito dalla legge.

Una cosa è certa: le informazioni fornite dal Consiglio federale alla nostra commissione (cfr. allegato 2) non permettono di dissipare i dubbi suscitati in seno ad essa dalle costatazioni fatte nel corso della sua ispezione.

433 Considerazioni sulle soluzioni prospettate

La Commissione della gestione non si sente né tenuta né in grado di sottoporre al Consiglio federale proposte precise di soluzione. Essa desidera tuttavia comunicargli le sue considerazioni sulla problematica in questione in previsione dell'esame imminente della stessa.

In generale le statistiche devono essere concepite in modo da permettere la soluzione di problemi e facilitare decisioni. Tuttavia non bisogna trascurare la necessità di avere una concezione globale e sistematica in materia di statistica. Le conseguenze da trarre da questa conclusione concernono la procedura piuttosto che l'organizzazione: conviene assicurare in tutti i casi e in modo appropriato la partecipazione dei servizi con vedute divergenti. La commissione ritiene importante che un *contatto diretto* tra l'Ufficio materialmente competente e gli ambienti privati che forniscono le informazioni

per le statistiche continui ad esistere senza restrizioni. È un mezzo per l'ufficio di determinare i temi che devono costituire l'oggetto di una statistica. Anche l'interpretazione e la valorizzazione dei risultati statistici come pure il loro commento per terzi spetta all'ufficio competente nella misura in cui esso si rifiuti di affidare espressamente uno di questi compiti all'Ufficio di statistica.

Per contro, occorre consultare anche terzi, e non solo l'ufficio competente, quando si tratta di *determinare le domande* (i terzi possono far parte dell'amministrazione — è segnatamente il caso dell'Ufficio di statistica — oppure essere estranei — come le organizzazioni economiche, p. es.). Ogni inchiesta deve tempestivamente essere oggetto di una coordinazione dipartimentale che può di norma seguire due vie. Una soluzione prevede che l'ufficio competente si assuma la piena responsabilità. In questo caso, l'Ufficio di statistica deve avere un diritto di partecipazione ai lavori (p. es. il diritto d'approvazione dei questionari). Seconda soluzione: la principale responsabilità è affidata all'Ufficio di statistica e in tal caso all'ufficio competente si dovrebbe accordare il diritto di partecipare ai lavori (p. es. indicazione delle domande da porre). È quindi necessario determinare quale sia la miglior soluzione per ogni statistica tenendo conto di tutti i fattori. Se si fossero applicate queste direttive, si sarebbero potute evitare le sconcertanti differenze constatate nella statistica dell'impiego e nel censimento delle aziende del 1985.

Le questioni sul metodo applicabile per fare rilevamenti statistici e la loro armonizzazione devono essere disciplinate uniformemente per tutte le statistiche. All'uopo devono essere emanate *direttive tecniche* sotto la direzione dell'Ufficio di statistica competente in materia. Deve essere inoltre assicurata la collaborazione di tutti gli uffici. All'occorrenza, il lavoro potrebbe essere eseguito preliminarmente in seno a una commissione di coordinazione. È particolarmente importante, per assicurare la coordinazione sul piano metodologico, delimitare uniformemente le categorie impiegate nelle varie inchieste. I risultati ottenuti nelle diverse statistiche possono essere comparati solo se i termini impiegati sono i medesimi.

Il *trattamento elettronico* dei dati statistici ottenuti deve essere fatto in maniera centralizzata, vale a dire in modo che, in ogni caso, i risultati possano essere rapidamente comunicati a tutti i servizi interessati. Per il rimanente, la coordinazione nel campo del trattamento elettronico dei dati, che può disporre essenzialmente di apparecchi e programmi standardizzati, può favorire l'armonizzazione ma non può garantirla.

Il problema della protezione dei dati, dal canto suo, è in fase d'esame da parte di altri organi e in un altro contesto. Non esamineremo dunque i problemi che i diversi sistemi d'informazione dell'amministrazione federale sollevano in merito alla protezione dei dati.

Oltre a queste considerazioni di principio, la Commissione della gestione ci tiene a fare *alcune osservazioni sui seguenti punti particolari*:

La coordinazione nel campo della statistica è giustificata fra l'altro dall'interesse attribuitole da *persone o società fornitrici di informazioni*. Di prin-

cipio, nel corso di un anno deve essere inviato un solo questionario su un soggetto determinato a un comune, a un'impresa o a un'economia domestica. Conseguentemente, il diritto d'assicurare la coordinazione implica, all'occorrenza, la possibilità d'obbligare i servizi desiderosi di procedere ad inchieste ad accordarsi per pubblicare un unico questionario. Il Cantone di Soletta è riuscito a fare annualmente un solo rilevamento presso gli agricoltori, invece di tredici; dovrebbe essere possibile fare altrettanto anche su piano federale. Per risolvere i problemi posti dalla complessità delle inchieste e dalla protezione dei dati dovrebbero essere elaborate procedure adeguate.

Dovrà essere garantita la coordinazione delle inchieste non solo quanto al fondo ma anche *sul piano cronologico*. Mediante una giudiziosa pianificazione dei lavori e l'elaborazione di un ordine delle priorità dovranno essere tempestivamente comunicate le date previste di differenti uffici amministrativi.

Per assicurare la coordinazione in seno all'amministrazione fino all'entrata in vigore della legge sulla statistica si potrà ricorrere nuovamente alla Commissione di coordinazione creata nel 1954. Il difetto principale di questa commissione era quello che non disponeva dell'assistenza tecnica necessaria in seno all'Ufficio di statistica; tuttavia, per quando è stato creato un centro di coordinazione presso quest'Ufficio, la commissione può essere diretta con efficacia. Il Consiglio federale dovrebbe obbligare gli uffici ad attenersi strettamente alla procedura di coordinazione. All'occorrenza si dovrebbe concedere alla commissione la possibilità d'occuparsi anche delle statistiche esistenti.

Come soluzione sostitutiva o complementare, si potrebbe prevedere una *procedura* che consenta di prendere *decisioni imperative* in caso di divergenze d'opinioni tra l'Ufficio di statistica e l'ufficio competente nella materia. Considerato che gli uffici evitano di rivolgersi al Consiglio federale per risolvere simili problemi e che il Governo dal canto suo sembra non essere in grado di risolverli, si potrebbe prevedere che le parti si rimettano a un organo che riunisca, sotto la presidenza del cancelliere della Confederazione, i segretari generali dei dipartimenti interessati e i rappresentanti dell'Ufficio dell'organizzazione. Tuttavia la commissione è ben conscia del fatto che si debbano creare nuovi organi solamente se non è possibile portare a buon fine un compito con i mezzi a disposizione.

Ci si può domandare se non converrebbe incaricare l'Ufficio di statistica di fornire un numero maggiore di prestazioni al servizio degli altri uffici. Dovrebbe segnatamente consigliare gli uffici che elaborano statistiche e aiutarli ad *organizzarsi*. Il lavoro dell'Ufficio dell'organizzazione nell'ambito del trattamento dei dati potrebbe servire da modello. Fondandosi su una concezione globale della statistica su piano federale si potrebbe, mediante una ripartizione del lavoro chiaramente definita, limitare la produzione di statistiche da parte dell'Ufficio di statistica agli ambiti in cui si impone una centralizzazione.

Infine, rimane aperta la *questione relativa alla soppressione o all'estensione*

delle statistiche federali. L'inchiesta ha dimostrato che gli uffici non sanno esattamente quale interesse presentino le statistiche da loro elaborate. È necessario saperne di più in proposito per poter prendere le eventuali decisioni. Mediante inchiesta, come già è stato proposto nei capitoli 413 e 424, si dovrebbe poter determinare a quale gruppo di destinatari una statistica sia utile e fino a qual punto essa presenti un interesse effettivo per quel gruppo; inoltre si dovrebbe poter precisare chi, nell'amministrazione federale, sia responsabile dei rilevamenti statistici nonché dell'analisi e della pubblicazione dei risultati, come potrebbero essere meglio coordinati i lavori, ricorrendo all'informatica, e con che mezzi potrebbe essere garantita la qualità dell'interpretazione e assicurata la protezione dei dati (segnatamente in caso di maggiore ripartizione regionale).

44 Raccomandazioni

Fondandosi sul presente rapporto, la Commissione della gestione ha sottoposto al Consiglio federale le seguenti raccomandazioni:

441 Principi

441.1

Per quanto concerne la statistica, attualmente le decisioni sono lasciate in misura troppo ampia all'amministrazione; il Consiglio federale non se ne assume la direzione in modo sufficiente. Bisogna che il Governo prenda in mano la situazione, ma per evitargli un sovraccarico di lavoro, si raccomanda di istituire un organo direttivo, dotato delle necessarie competenze, che all'occorrenza funga da arbitro.

441.2

I progetti di nuove statistiche devono essere coordinati in ampia misura con le statistiche già esistenti. D'ora in poi, la Commissione della gestione s'opporrà alle domande di credito e di personale per la statistica federale se le domande non si fonderanno su una concezione globale soddisfacente.

441.3

Fondandosi sulla legge concernente le statistiche, si dovrà esaminare adeguatamente (cfr. n. 424 e 425) quali, fra le numerose statistiche, siano necessarie, utili o semplicemente auspicabili. Contemporaneamente saranno riesaminate la necessità e la forma della pubblicazione.

442 Provvedimenti attuabili

442.1

La collaborazione tra l'UFIAML e l'Ufficio di statistica è scaduta a un livello non più tollerabile. Il rapporto indica i motivi di carattere non strettamente personali. Il Consiglio federale in quanto organo direttivo dovrà fare in modo di garantire in tempo utile la coordinazione dei lavori prendendo le necessarie decisioni. Questa coordinazione dovrà essere ripristinata per le revisioni delle statistiche congiunturali e sociali; in generale, dovranno essere eliminate le divergenze prima di sottoporre il disegno di legge sulla statistica alle Camere federali.

442.2

Poiché le statistiche federali hanno un carattere sopradipartimentale o interdipartimentale, bisogna procedere a un'analisi dei lavori in questo settore per razionalizzarli, nel quadro del programma EFFI, al fine d'aumentare l'efficienza dell'amministrazione. Se necessario, saranno consultati periti esterni.

442.3

Nell'ambito dell'inchiesta sui provvedimenti interdipartimentali o della coordinazione ordinaria garantiti dall'Ufficio di statistica, le informazioni raccolte da terzi dovranno essere sostituite o completate, per quanto possibile, con informazioni ottenute presso l'amministrazione.

442.4

Con provvedimenti appropriati, l'amministrazione cercherà di determinare il più esattamente possibile fino a qual punto siano utilizzate le statistiche elaborate. Successivamente dovrà esporre alla Commissione della gestione quale interesse suscitano i rilevamenti statistici federali.

442.5

Per determinare questo interesse, occorre segnatamente che le statistiche siano fornite di norma contro pagamento. Gli emolumenti saranno calcolati in base alle direttive adottate dal Consiglio federale il 19 marzo 1984. Quindi, gli emolumenti copriranno non solo le spese di stampa ma anche, in modo equo, i costi dell'inchiesta. All'occorrenza, si terrà conto della collaborazione gratuita degli utenti in occasione dell'inchiesta. Gli utenti federali dovranno anche capire che la realizzazione delle proprie richieste implica un apporto finanziario; all'uopo si ricorrerà a girate contabili interne oppure ad un altro modo appropriato. Nella misura in cui sarà mantenuto

l'abbonamento gratuito, ci si assicurerà periodicamente, chiedendone conferma, che gli utenti ne siano sempre realmente interessati. Si allestirà una statistica sull'impiego di STATINF in seno all'amministrazione, quando il sistema sarà in funzione.

La Commissione della gestione ha chiesto al Consiglio federale di presentarle un rapporto, entro il 1° settembre 1986, sul seguito che avrà dato a questa inchiesta e sui relativi progetti.

45 Complemento

Quando il presente rapporto è stato approvato dalla Commissione della gestione, il Consiglio federale ha respinto, inizialmente per scritto, poi a viva voce in occasione di un incontro, il rimprovero rivoltogli per non essersi assunto completamente la responsabilità dirigenziale nell'ambito della statistica e ha esposto gli ultimi sviluppi della questione; occorre che siano segnalati in questa sede poiché dimostrano che un rapporto d'ispezione non è altro che una relazione sulle constatazioni fatte dalla Commissione della gestione in un determinato momento.

Il Dipartimento dell'economia pubblica e il Dipartimento dell'interno si sono recentemente accordati per incaricare l'Ufficio di statistica d'effettuare le inchieste dirette, comprese quelle sulla statistica economica. Questa procedura è conforme al disegno di legge sulla statistica. Un gruppo di lavoro è stato incaricato d'elaborare criteri dettagliati che consentano la delimitazione tra statistica diretta e indiretta.

È previsto di istituire un gruppo di coordinazione permanente in seno al quale sarà formato un sottogruppo incaricato soprattutto delle statistiche congiunturali, sociali ed economiche.

La commissione prende atto con soddisfazione dei cambiamenti intervenuti e constata che gli attuali capi dei dipartimenti competenti hanno già fatto un passo importante verso la soluzione di questo problema vecchio di parecchie decine di anni.

Dobbiamo segnalare che i provvedimenti già presi rispondono parzialmente — in un ambito essenziale — alle raccomandazioni della Commissione della gestione; essa ritornerà sull'intero problema non appena avrà ricevuto il rapporto del Consiglio federale.

Statistiche economiche. Ripartizione

(L'elenco indica solamente le inchieste fatte mediante questionari; ne risulta che l'odierna ripartizione dei lavori non si fonda su una concezione globale delle statistiche economiche e che non si tiene conto di alcun criterio funzionale o settoriale)

A. Statistiche sull'economia propriamente detta

1. *Dell'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro*

- Statistica dei salari e degli stipendi
- Statistica degli onorari
- Indice svizzero dei prezzi al consumo
- Statistica delle pigioni
- Indice dei prezzi all'ingrosso
- Inchieste sulla contabilità delle economie domestiche
- Statistica dell'impiego
- Statistica sui conflitti di lavoro
- Statistica della produzione
- Entrate di ordinazioni nell'industria e nell'edilizia
- Situazione dell'impiego per i neolaureati

2. *Dell'Ufficio di statistica*

- Censimento delle aziende
- Consumativi delle aziende svizzere
- Statistica delle esecuzioni e dei fallimenti

3. *Di altri uffici*

- Istituto di ricerche economiche del PF di Zurigo
- Test sulla congiuntura
- Ufficio federale per i problemi congiunturali
- Indice delle tendenze al consumo

B. Statistiche sull'economia in senso lato

1. *Dell'Ufficio dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro*

- Macellazioni
- Statistica della costruzione di abitazioni
- Statistica delle abitazioni vuote

2. *Dell'Ufficio di statistica*

- Statistica delle casse pensioni
- Inchiesta sui trasporti merci
- Statistica degli alberghi e degli stabilimenti di cura
- Statistica paralberghiera
- Inchiesta sui turisti
- Censimento dell'agricoltura e dell'orticoltura
- Censimento degli alberi da frutto
- Censimento dei suini
- Censimento generale del bestiame
- Censimento rappresentativo del bestiame
- Statistica forestale
- Statistica sul consumo del legno
- Statistica degli stabilimenti ospedalieri

3. *Di altri uffici*

- *Ufficio federale delle foreste e della protezione del paesaggio*
- Censimento del legno industriale
- Immagazzinamento di legno di abete e di pino, di legname rotondo e di legname da segheria
- *Ufficio federale per la protezione dell'ambiente*
- Statistica sulla pesca professionale
- *Amministrazione federale delle finanze*
- Bilanci delle amministrazioni pubbliche
- Risultati contabili di amministrazioni, aziende ed esercizi pubblici
- *Regia federale degli alcool*
- Colture intensive
- Valutazione dei raccolti di patate
- *Ufficio federale dell'agricoltura (Stazione di ricerche di Tänikon)*
- Risultati degli esercizi contabili
- *Ufficio federale dei problemi congiunturali*
- Inchiesta sull'edilizia
- *Ufficio federale dell'energia*
- Bilancio e risultati delle aziende elettriche svizzere
- Produzione e impiego d'energia elettrica
- Consumo d'elettricità
- Consumo di energie primarie e secondarie
- Immagazzinamento di oli da riscaldamento
- Consumo energetico sull'economia

Il Consiglio federale svizzero

Signor Karl Weber - Schwyz
Consigliere nazionale
Sezione DFI
della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale
3003 Berna

Statistiche federali

Signor Presidente,

Con lettera del 28 novembre 1985, avete chiesto al Consiglio federale d'apportare taluni complementi al suo rapporto del 6 novembre 1985 sull'Ufficio di statistica. In merito vi rispondiamo quanto segue:

Le revisioni delle statistiche congiunturali e sociali sono state preparate in stretta collaborazione con la Commissione di statistica congiunturale e sociale della Confederazione, organo consultivo del Consiglio federale (KOKOS). Detta commissione consta di rappresentanti sia dell'Ufficio federale di statistica (UST) — il direttore — sia dell'Ufficio federale dei problemi congiunturali (UFKO). Dal canto suo, il collaboratore dell'UST incaricato della coordinazione delle statistiche federali presenza alle sedute della KOKOS senza diritto di voto. La KOKOS ha riconosciuto il principio della necessità di rivedere dette statistiche ma non si è pronunciata sull'incremento dei mezzi finanziari necessari. Considerata la grande importanza economica di queste statistiche, l'UFIAML ha formulato gli obiettivi di ogni revisione e li ha discussi con la KOKOS. È quindi stata elaborata una proposta per un complesso di revisioni. Il comitato direttivo è incaricato d'assicurare l'applicazione di questi obiettivi generali; esso è composto di tre rappresentanti dell'UFIAML, di un rappresentante dell'UST e di uno dell'UFKO. Non è stata prevista un'elaborazione più spinta poiché prima di tutto devono essere garantiti i fondi necessari.

Il mandato di revisione affidato all'UFIAML giusta il DCF del 4.9.1985 non è in contraddizione con i disposti del DCF dell'8.3.1982 sull'organizzazione futura della statistica federale. Poiché alcune questioni organizzative erano rimaste in sospenso con il DCF dell'8.3.1982, nel DCF del 4.9.1985 è indicato espressamente che la decisione non pregiudica affatto l'organizzazione futura della statistica federale. Siccome il tempo incalzava, il Consiglio federale si è deciso ad iniziare i lavori di revisione senza attendere la realizzazione di eventuali provvedimenti organizzativi. Infatti ha ritenuto che l'UFIAML e l'UFKO avrebbero tenuto conto delle esigenze di una concezione globale della statistica economica al momento della revisione

delle statistiche congiunturali e sociali che costituiscono un ambito importante della statistica economica globale. All'uopo è necessario instaurare una stretta collaborazione tra UFIAML, UST e UFCO; l'UST ha il ruolo di servizio specializzato per i problemi metodologici e concettuali, segnatamente nell'elaborazione di una concezione globale della statistica economica.

L'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO) non è ancora stato invitato a partecipare ai lavori allo stadio attuale dei preparativi delle revisioni, preparativi basati principalmente sugli obiettivi fondamentali e sulle questioni concettuali in materia di statistica. Una stretta collaborazione con l'UFO seguirà non appena sarà preparata la concezione.

Gradisca, signor Presidente, l'assicurazione della nostra massima stima.

3003 Berna, 16 dicembre 1985

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Furgler

Il cancelliere della Confederazione, Buser

5 Esame del rapporto sul progetto EFFI - Incremento dell'efficienza nell'amministrazione federale

51 In generale

Nel 1983, l'Ufficio dell'organizzazione ha elaborato un programma per l'incremento dell'efficienza nell'amministrazione generale della Confederazione; il programma prevedeva un esame sistematico di tutti gli uffici, sotto la direzione di periti. Le indagini dovevano durare fino al 1987 ma il Consiglio federale, nel 1984, ha optato per un metodo procedurale più rapido e meno sistematico al fine di evidenziare, entro un anno, le possibilità di risparmio esistenti nell'amministrazione. Le economie devono essere realizzate entro la fine del 1987.

Con il progetto EFFI, il Consiglio federale chiedeva all'amministrazione di fare uno sforzo particolare per assicurare una gestione economica ed efficiente. Lo scopo prefisso era duplice: da un canto si voleva disporre di un margine di manovra assolutamente necessario per poter affrontare compiti nuovi e sempre più complessi e, d'altro canto, si voleva assorbire la riduzione, a contare dal 1° giugno 1986, della durata del lavoro senza aumentare l'effettivo del personale. In concreto, si trattava di risparmiare contemporaneamente almeno il 3% dei posti, il 5% delle ore di lavoro e il 5% delle spese generali e dei crediti per l'acquisto di beni mobili.

Il rapporto EFFI evidenzia che è possibile economizzare 922 posti, 2 288 000 ore di lavoro e 16 933 000 franchi. L'obiettivo prefissato è dunque lievemente superato per quanto concerne i posti e le spese generali ma non affatto raggiunto per le ore di lavoro.

Vi sono altre possibilità di risparmio, tuttavia non se ne è tenuto conto in quanto non vi era stata la possibilità di esaminarle sufficientemente a fondo quanto alle possibilità di realizzazione. Trattasi innanzitutto di provvedimenti in pari tempo sopradipartimentali e interdipartimentali che esplicherebbero i propri effetti su tutta l'amministrazione federale.

Dei 922 posti di cui sopra, 474 possono essere soppressi in quanto i compiti relativi a questi posti possono essere svolti da un effettivo di personale ridotto; in 316 casi, trattasi di posti supplementari che avrebbero dovuto normalmente essere creati a causa di un incremento provato del volume di lavoro ma di cui si è potuto fare a meno grazie al progetto EFFI; 66 posti sono stati risparmiati in seguito all'operazione «revisione dei compiti» svolti in seno all'amministrazione federale; infine, la soppressione di 66 altri posti è la conseguenza di due perizie effettuate presso il DMF dall'Ufficio dell'organizzazione. Il saldo dei posti liberati, dedotti 130 posti autorizzati temporaneamente, è ad esclusiva disposizione dei dipartimenti da cui provengono i posti. In quest'ottica, gli uffici non si sono accontentati, nel quadro del progetto EFFI, di proporre risparmi ma hanno anche indicato il numero di posti supplementari di cui abbisogneranno sino al 1987.

Ai 922 posti risparmiati si devono dunque contrapporre 516 posti per nuovi compiti imposti dalla legge, 369 posti per compiti esigenti un lavoro accresciuto e 145 posti resisi necessari in seguito alla riduzione della durata del

lavoro nell'amministrazione doganale (totale 1030 posti). Inoltre, l'effettivo attuale dovrà essere ridotto, entro la fine del 1986, di 130 posti autorizzati a titolo temporaneo nel quadro del bilancio 1984. Il Consiglio federale è giunto alla conclusione che i risparmi realizzati grazie al progetto EFFI consentiranno di coprire circa i due terzi dei nuovi posti chiesti nel quadro di detto progetto; tuttavia esso non ha ancora esaminato le relative domande.

Il Consiglio federale dichiara che, globalmente ed essenzialmente, gli obiettivi del progetto EFFI sarebbero stati raggiunti. Poiché è del parere che ciò valga per tutti i dipartimenti, non ha previsto di sottoporre l'organizzazione di taluni uffici a perizie puntuali da parte dell'Ufficio dell'organizzazione o di consulenti aziendali scelti fuori dell'amministrazione. Comunque è possibile che simili provvedimenti, segnatamente provvedimenti interdipartimentali, si rivelino necessari in seguito all'esame di altre proposte.

52 Valutazione della Commissione della gestione

521 Quanto agli obiettivi

La Commissione della gestione ha già avuto l'opportunità, in occasione dell'ispezione effettuata sulla gestione dei posti di lavoro al DMF, d'occuparsi dei lavori preparatori per il progetto EFFI e ha preconizzato un sistema più efficiente (conformemente all'avamprogetto dell'Ufficio dell'organizzazione o al sistema dell'analisi delle spese generali AFG). Il metodo scelto alla fine presenta tuttavia il vantaggio di aver consentito di giungere più in fretta e con meno spese a un risultato tangibile.

Il giudizio su questo progetto dipende dal criterio applicato. Nel rapporto sulle *linee direttive della politica di governo 1983-1987*, il Consiglio federale ha fatto conoscere la sua intenzione di coprire per quanto possibile il fabbisogno di personale supplementare con una revisione dei compiti esistenti e con l'attuazione del progetto EFFI. Era stata fatta una sola riserva nel caso di circostanze eccezionali. Oggigiorno, *gli obiettivi fissati dal progetto EFFI sembrano non bastare* per tradurre in pratica l'intenzione.

Il progetto EFFI, che si proponeva inizialmente di risparmiare l'8% dei posti e di ore di lavoro, sembra essere meno radicale di altri metodi. Quest'impressione è confermata anche dal fatto che i risultati dell'operazione «revisione dei compiti» (da sola avrebbe dovuto attuare risparmi dell'ordine del 3 e 5%) sono imputati al progetto EFFI (in effetti i risparmi ammontano solo allo 0,25%). L'esempio del Dipartimento di giustizia e polizia mostra che gli obiettivi potevano essere raggiunti e che sarebbe stato perfino possibile fare meglio di quanto chiesto nel progetto EFFI. Poiché il progetto, come è stato realizzato, non imponeva obiettivi variabili in funzione delle possibilità e delle necessità dei singoli uffici federali, ci si è dovuti basare, circa le possibilità e la volontà di razionalizzazione, su una media. I risultati del progetto EFFI non rivelano se esistono altre possibilità di razionalizzazione in seno all'amministrazione generale della Confedera-

zione. — La Commissione della gestione, dal canto suo, è persuasa che tali possibilità esistano e che si debba sfruttarle fino in fondo.

Con il rapporto del 15 maggio 1984 sull'ispezione relativa alla gestione dei posti di lavoro al DMF, la Commissione della gestione aveva invitato il Consiglio federale a vigilare affinché, realizzando il progetto EFFI, fosse possibile paragonare per parecchi anni i risultati degli sforzi attuati da tutti i servizi dell'amministrazione generale della Confederazione al fine di giungere a un'efficienza ottimale.

Il progetto EFFI, così come è concepito, non consente di soddisfare questa richiesta.

Infine, è stato introdotto un elemento d'imprecisione quanto agli obiettivi del progetto EFFI per il fatto che si è potuto tener conto non solo del numero dei posti effettivamente soppressi ma anche di quelli cui si è rinunciato nonostante un aumento comprovato del volume di lavoro. Si può ben capire che si sia voluto conoscere anche il fabbisogno futuro in personale, ma il progetto EFFI si presenta allora come un piano di gestione globale dei posti di lavoro. Quindi la riuscita dell'operazione dipenderà in modo preponderante dal rigore con cui ogni anno si esamineranno l'aumento reale del volume di lavoro e le possibilità di coprire quest'aumento nel quadro del bilancio.

522 Quanto ai risultati

Per contro, se la valutazione si riferisce agli *obiettivi propri* al progetto EFFI, si può dire che sono stati *coronati dal successo*. Non solamente gli obiettivi iniziali sono stati essenzialmente raggiunti ma ci si deve anche felicitare per il fatto che, per la prima volta, è stato realizzato un progetto in tutta l'amministrazione generale della Confederazione al quale avevano diritto di partecipare tutti i funzionari. La realizzazione del progetto EFFI ha dimostrato che l'amministrazione è preparata e idonea a fornire uno sforzo particolare e a promuovere l'idea del risparmio. Contrariamente a quanto è avvenuto per l'operazione «revisione dei compiti» cui non ha assolutamente partecipato il DMF e alla quale alcuni settori dell'amministrazione hanno collaborato in modo assai ridotto, non vi è stato servizio dell'amministrazione che non abbia collaborato attivamente al progetto EFFI o che l'abbia fatto in modo poco soddisfacente. L'osservazione vale anche per il DMF. Una parte del Dipartimento ha realizzato il progetto EFFI, un'altra parte ha soddisfatto gli obiettivi del progetto UFG (analisi dell'utilità delle spese generali nell'Aggruppamento dell'istruzione). I Servizi del Parlamento, su domanda dell'Ufficio delle Camere federali e in parallelo con il progetto EFFI, stanno esaminando l'efficienza della propria organizzazione.

Nel rapporto del 21 maggio 1985 sull'ispezione relativa all'operazione «revisione dei compiti nell'amministrazione federale», la Commissione non ha potuto dire con sicurezza se l'operazione era riuscita pienamente. Essa aveva avuto piuttosto l'impressione che gli scopi prefissati erano stati rag-

giunti solo parzialmente. Considerati i risultati del progetto EFFI, quest' impressione si è delineata maggiormente. Circa un terzo dei risparmi previsti proviene dalla riduzione e dalla semplificazione dei compiti. Il progetto EFFI è quindi servito ad evidenziare le possibilità di ridurre taluni compiti, possibilità che nell'operazione precedente non erano state viste né sfruttate. Il progetto EFFI non ha fatto altro che realizzare parzialmente gli obiettivi già fissati per l'operazione «revisione dei compiti».

L'idea di abbinare la revisione dei compiti con un'operazione d'incremento dell'efficienza fondamentale è sensata. Qualsiasi razionalizzazione deve fondarsi su un esame della necessità dei compiti che devono essere svolti e iniziare a questo punto altrimenti vi è il rischio di fare il possibile per ottenere un'efficienza ottimale per lavori ai quali si potrebbe benissimo rinunciare. Il rischio esiste ancora oggi nell'amministrazione federale, anche se, grazie a EFFI, è stato possibile eliminare una parte dei punti deboli dell'operazione «revisione dei compiti».

Il progetto EFFI ha quindi ottenuto risultati sensibilmente migliori rispetto all'operazione surriferita. Ci sarebbe invero la tentazione di fare un paragone analogo con il progetto VFG o con lo studio d'ottimizzazione dell'azienda Hayek (nell'ambito del Consiglio dei PF), ma la Commissione s'è arresa all'evidenza circa l'impossibilità di paragonare i differenti progetti così come si presentano: il progetto EFFI concerne un numero di collaboratori assai più elevato rispetto agli altri due progetti. Mentre lo studio Hayek propone pochi provvedimenti concreti, i progetti UFG ed EFFI preconizzano misure particolari estremamente precise applicabili a breve termine. Il progetto EFFI dovrebbe consentire di realizzare un risparmio dell'8% di posti e di ore di lavoro entro il 1987, il progetto UFG del 15% entro il 1989 e lo studio Hayek del 10 al 12% entro il 1991. Infine, l'esecuzione del progetto EFFI costa molto meno rispetto a quella degli altri due progetti.

523 Quanto al seguito del progetto

Secondo il rapporto dell'ottobre 1985, il progetto EFFI costituisce un piano che ora deve essere messo in pratica. Quindi tocca ai dipartimenti e al comitato responsabile del progetto di sottoporre la realizzazione a un controllo annuo. L'osservazione vale sia per i risparmi attuati sia per l'aumento del volume di lavoro invocato per giustificare il bisogno di posti supplementari.

Poiché il progetto EFFI comprende soprattutto provvedimenti attuabili in seno ai singoli uffici federali, le numerose proposte di razionalizzazione quanto ai *compiti in pari tempo sopradipartimentali e interdipartimentali* non sono state prese in considerazione (esempi: finanze e personale; servizio di pulizia degli immobili, svolgimento del lavoro); queste proposte devono ancora essere esaminate.

Considerati gli sforzi fatti sinora, il Consiglio federale non vede *il motivo per prendere sanzioni* contro taluni uffici per il fatto che non abbiano par-

tecipato in modo soddisfacente al progetto EFFI. Veramente la Commissione della gestione si è accorta del fatto che, partecipando a questo progetto, gli uffici non si sono impegnati tutti nello stesso modo. Tuttavia, quegli uffici che non hanno raggiunto gli scopi fissati, di regola hanno poi ricevuto dal dipartimento competente l'ordine di procedere ai risparmi lineari necessari. In base ai documenti a disposizione, la commissione non ha quindi motivo di giungere a conclusioni differenti da quelle del Consiglio federale. È possibile che, in seguito ai controlli dei risultati effettuati entro la fine del 1987, si riveli la necessità di ordinare, per taluni settori, perizie sull'organizzazione oppure di conferire un mandato di studio a un'azienda al di fuori dell'amministrazione. È comprensibile che il Consiglio federale non voglia imporre all'amministrazione — già attivamente impegnata nel progetto EFFI — una nuova operazione di questo tipo prima della conclusione del presente progetto.

Le *perizie sull'organizzazione* effettuate dall'Ufficio dell'organizzazione costituiscono il provvedimento più rigoroso a disposizione dell'amministrazione stessa per analizzare le strutture degli uffici e lo svolgimento dei loro lavori. La Commissione della gestione approva l'idea del Consiglio federale di modificare le procedure attualmente adottate. Per essere adeguato alle esigenze crescenti in materia d'organizzazione e di gestione, questo tipo di perizia deve essere sistematicamente perfezionata. Occorre segnatamente che i problemi di un ufficio siano oggetto di un esame più globale e siano visti in un ambito più vasto. I metodi impiegati per le perizie sull'organizzazione devono essere riveduti in questo senso.

Oltre agli sforzi particolari già menzionati, una *gestione rigorosa dei posti di lavoro* continuerà ad assumere un'importanza capitale. Occorre scegliere una procedura adeguata e fissare un ordine rigoroso delle priorità per riuscire ad assumere i compiti della Confederazione impiegando i posti vacanti nel migliore dei modi.

524 Valutazione globale

La Commissione della gestione considera globalmente positivi i risultati del progetto EFFI. Il progetto ha indotto l'amministrazione federale a fare uno sforzo considerevole e ha raggiunto gli obiettivi prefissati. Si deve auspicare anche per il futuro che si continui ad occuparsi costantemente di promuovere il senso di risparmio suscitato in parecchie persone e rivelatosi necessario. Gli sforzi devono essere proseguiti, segnatamente negli ambiti del controllo dei risultati, dei provvedimenti interdipartimentali e della gestione dei posti di lavoro.

La maggior parte delle carenze rilevate quanto agli obiettivi del progetto si spiega per il fatto che si cercava d'ottenere un risultato concreto in un termine utile. La lacuna principale del progetto risulta essere l'assenza di qualsiasi riferimento alla possibilità di *compensare i posti di lavoro tra dipartimenti*. Fatta eccezione per la riduzione di 130 posti autorizzati a titolo temporaneo, riduzione sopportata non solo dai dipartimenti che ne beneficia-

vano, ma proporzionalmente da tutti, il progetto EFFI non soddisfa le esigenze della legge secondo cui si deve procedere a trasferimenti di posti ogni volta che si riveli sensato. La domanda del Consiglio federale, intesa ad ottenere 145 posti per far fronte alla riduzione della durata del lavoro del personale doganale, evidenzia chiaramente questa lacuna. Per questo motivo le Camere federali hanno invitato il Consiglio federale, mediante mozione, a continuare gli sforzi per incrementare l'efficienza dell'amministrazione federale ponendo l'accento sull'analisi sistematica dell'utilità delle spese generali.

Esso ha creato immediatamente una riserva di posti di lavoro centralizzata e adatta alla gestione interdipartimentale dei posti per poter far fronte alle nuove necessità impellenti nell'ambito del limite autorizzato.

Sulla base del rapporto EFFI, la Commissione della gestione è giunta alla convinzione che i trasferimenti di posti tra i dipartimenti siano possibili. È sufficiente che il Consiglio federale, agendo come collegio governativo e non come riunione dei capi dipartimentali, ne manifesti la volontà politica. La Commissione della gestione non crede che sia opportuno lasciare i posti vacanti a disposizione solamente dei dipartimenti da cui provengono.

Il risultato del *progetto EFFI conferma l'adeguatezza della politica seguita finora dalle Camere federali quanto al limite massimo stabilito per l'effettivo del personale*. Rincresce semplicemente che il progetto EFFI sia stato realizzato solo oggi e che il Consiglio federale non si sia assunto prima le proprie responsabilità. Se ciò fosse avvenuto, per far fronte ad un'unica riduzione della durata del lavoro, non si sarebbero chiesti prima 920, poi 560 e ora soltanto 145 posti supplementari. L'Assemblea federale farà bene ad attenersi al principio del limite massimo per l'effettivo del personale. Per contro, dovrebbe dimostrarsi più elastica nell'applicazione di questo principio. Ciò presuppone comunque che il Consiglio federale fissi priorità chiare e ben definite senza fermarsi di fronte ai confini tra dipartimenti. Tenuto conto degli obiettivi e dei mezzi di cui dispone per affrontare i compiti della Confederazione, il Consiglio federale deve ripartire convenientemente il potere decisionale tra sé e i dipartimenti e attribuire a questi ultimi i posti vacanti. Attualmente, non svolge ancora in modo soddisfacente questo compito direttivo.

53 Raccomandazioni

La Commissione della gestione ha invitato il Consiglio federale a esaminare le seguenti raccomandazioni:

531

L'esecuzione dei provvedimenti decisi nel quadro del progetto EFFI deve essere sottoposta a un rigido controllo dei risultati. In questo modo saranno esaminate con senso critico le domande degli uffici che si fondano su un «aumento comprovato del volume di lavoro» o su una «rinuncia di posti

supplementari». La Commissione della gestione desidera ricevere i rapporti annui del comitato del progetto EFFI.

532

I provvedimenti interdipartimentali devono essere esaminati dal comitato del progetto e realizzati nella misura in cui sono redditizi. La Commissione della gestione desidera che le si comunichino i casi discussi dal comitato.

533

Per completare la gestione dei posti di lavoro, così com'è praticata finora, bisogna aggiungervi una gestione centrale affidata al Consiglio federale, che disporrebbe così di una riserva adeguata di posti di lavoro e potrebbe effettuare trasferimenti da un dipartimento all'altro. È il solo modo per giungere a quel margine di manovra necessario per l'impiego razionale del personale federale.

534

Nel quadro dei provvedimenti interdipartimentali, oppure non appena terminati i lavori di controllo dei risultati, se necessario si dovrà ricorrere a periti scelti fuori dell'amministrazione.

535

L'Ufficio federale dell'organizzazione dovrà migliorare il metodo impiegato per le perizie sull'organizzazione e presentare al Dipartimento delle finanze e alla Commissione della gestione, entro il 1^o settembre 1986, una nuova concezione nella quale dovrà anche indicare in quali casi si debba scegliere la perizia d'organizzazione e in quali casi sia meglio affidare la perizia a un'azienda fuori dell'amministrazione.

54 Risposta del Consiglio federale

Su richiesta della Commissione della gestione, il Consiglio federale, il 10 marzo 1986, ha espresso il proprio parere sulle raccomandazioni di detta commissione; ha segnatamente assicurato che informerà la commissione, mediante rapporti sottoposti all'approvazione della commissione del progetto EFFI, circa l'esecuzione dei provvedimenti decisi nel quadro del progetto, i risparmi realizzati e la loro destinazione.

Farà rapporto alla commissione anche sullo stato dei lavori e sui risultati del progetto EFFI quanto ai provvedimenti interdipartimentali.

Un sottogruppo della commissione del progetto EFFI sta studiando le proposte elaborate dall'Ufficio del personale e dall'Ufficio dell'organizzazione in merito alla gestione dei posti di lavoro. Le proposte prevedono segnatamente che il contingente dei posti sia gestito dal Consiglio federale. Affidando a quest'ultimo il compito di fissare le priorità e di trasferire i posti da un dipartimento all'altro, s'intende migliorare la gestione degli impieghi. Ma è possibile che questa misura non consenta di risolvere tutti i problemi relativi alla gestione dei posti di lavoro e all'effettivo del personale. Vi informeremo sulla soluzione che intenderemmo adottare in merito alla mozione del 3/11 dicembre 1985 concernente la «gestione dei posti di lavoro».

Per elaborare provvedimenti interdipartimentali, si dovrà ricorrere a uno o a più uffici di consulenza fuori dell'amministrazione. Se i controlli dei risultati di alcuni uffici non rispondono alle aspettative sul piano dei provvedimenti e dei risparmi realizzati, saranno eseguiti controlli organici da parte dell'Ufficio dell'organizzazione o dagli uffici di consulenza esterni. In entrambi i casi, la Commissione della gestione sarà informata tempestivamente sullo stato dei lavori e dei risultati.

L'Ufficio dell'organizzazione ha già iniziato lo studio di come possa migliorare il sistema usato finora per i controlli periodici dell'organizzazione di tutto un ufficio. Ne approfitterà per determinare in quali casi la perizia debba essere fatta da organizzatori dell'amministrazione e in quali casi da periti esterni o da gruppi misti.

II

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati in merito alle sue ispezioni

1 Aiuto umanitario

Nel 1985, *l'aiuto in caso di catastrofe* è stato l'oggetto più importante dell'ispezione fatta dalla sezione competente nell'ambito del Dipartimento degli affari esteri. Anche se generalmente con questo concetto s'intende solo l'aiuto immediato che fa seguito ad avvenimenti imprevisti, il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe s'occupava parimenti di situazioni critiche che potrebbero divenire catastrofiche. Questo tipo d'attività è simile a quello della cooperazione allo sviluppo. Quanto a sapere se il delegato del Consiglio federale all'aiuto in caso di catastrofe debba prendere decisioni autonome, la Commissione della gestione è del parere che tutto dipenda dall'impellenza del suo intervento.

In caso di catastrofe nel senso stretto del termine — trattasi quindi delle prime misure di salvataggio — l'attribuzione del potere decisionale al delegato, su un modello simile a quello della condotta militare, sembra giudiziosa. In tutti gli altri casi, è meglio ricorrere al meccanismo decisionale dell'amministrazione (decisione e condotta cooperativa).

La commissione ha raccomandato al Consiglio federale di mettere a punto e definire i rapporti tra cooperazione allo sviluppo e aiuto in caso di catastrofe per poterne determinare le competenze e i poteri decisionali.

Per quanto la Commissione della gestione sia in grado di giudicare, il Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe ha raggiunto il suo scopo. Profitta manifestamente della flessibilità e della motivazione proprie al sistema di milizia.

2 Archivio federale

I documenti conservati nell'Archivio federale occupano 2000 m lineari. Oltre 300 servizi e circa 150 fra ambasciate e consolati gli affidano di media annualmente documenti che occupano circa 800 m lineari (circa 40 t). Così, l'Archivio federale costituisce oggigiorno la più ampia collezione di testi ufficiali del Paese e, contemporaneamente, l'istituto nazionale più importante per le ricerche sulla storia svizzera del 19^o e del 20^o secolo.

Rammentiamo due compiti fra quelli spettanti all'Archivio:

L'obbligo di fornire documenti s'applica di norma a tutti i servizi, anche quando si tratta di documenti personali di funzionari e magistrati. Giusta l'articolo 2 capoverso 2 del Regolamento per l'Archivio federale, l'obbligo si riferisce a tutti i documenti ufficiali, vale a dire tutti i documenti allestiti nel quadro di funzioni di servizio o preparati nell'esercizio di una carica ufficiale.

Gli atti dell'Archivio federale sono di norma messi a disposizione del pubblico dopo un termine di 35 anni in quanto la loro comunicazione non pregiudichi interessi pubblici o privati. Questa norma (art. 7 del Regolamento per l'Archivio federale) sembra piuttosto restrittiva se la si interpreta alla lettera ma la direzione dell'Archivio federale assicura che l'amministrazione ne fa uso in modo assai liberale. Tuttavia, in realtà il Regolamento non contiene nessun elemento che consenta di fare una distinzione netta tra interesse pubblico e scientifico (vale a dire l'informazione) e interesse dell'amministrazione e delle persone da proteggere (cioè il mantenimento del segreto). Riferendosi alla mozione Binder depositata presso il Consiglio degli Stati (80.544; Addetti all'informazione e giornalisti. Situazione giuridica), il Consiglio federale ha ordinato che il Regolamento per l'Archivio federale venga modificato. Trattasi in ogni caso di prevedere che, per mantenere il segreto oltre il termine di 35 anni, gli interessi pubblici o privati preponderanti debbano essere debitamente motivati.

3 Questioni generali sull'applicazione del diritto nell'ambito del diritto amministrativo

La Commissione della gestione ha effettuato quest'ispezione perché desiderava sapere in quale modo si ripercuotano sui lavori legislativi le esperienze fatte nell'applicazione del diritto e come sia istituzionalizzata nell'amministrazione, segnatamente nell'Ufficio federale della giustizia, l'analisi di dette esperienze. In occasione dell'ispezione, la commissione è stata colpita dal fatto che, in seno all'amministrazione, ci sia un servizio, l'Ufficio federale della giustizia, che si occupa dei problemi inerenti alla legislazione ma non esista invece un ufficio federale unico addetto all'esame sistematico delle ripercussioni dell'applicazione del diritto creato dalle leggi elaborate dall'Ufficio federale della giustizia.

Un gruppo di lavoro dell'Ufficio federale della giustizia ha già fatto un inventario delle informazioni necessarie per poter procedere alla valutazione delle leggi ed evidenziare le lacune esistenti in quest'ambito. Nel suo rapporto ha pure indicato il sistema per evitare di ripetere gli errori commessi finora durante i lavori legislativi. Il Consiglio federale dovrà stabilire la procedura ulteriore in base al rapporto del gruppo summenzionato. In ogni caso, saranno invitati a partecipare allo studio di questo problema anche altri uffici nonché il Parlamento e i suoi servizi.

La Commissione della gestione non è ancora in grado di pronunciarsi sui mezzi atti a garantire che, in futuro, per legiferare si tenga conto delle esperienze fatte nell'applicazione del diritto. Ci si può chiedere, per esempio, in quale misura questo problema debba essere risolto dall'amministrazione oppure se gli ambienti scientifici, la giustizia e il Parlamento non siano altrettanto adatti per farlo. Occorre pure chiarire se i problemi dell'applicazione del diritto nel nostro Stato federale possano e debbano essere trattati a livello federale. In ogni caso, la questione di principio rimane aperta e la Commissione della gestione continuerà ad occuparsene.

Essa ha fatto sapere al Consiglio federale che vedrebbe di buon occhio la creazione di un programma nazionale di ricerca dedicato all'esame dell'efficacia dei provvedimenti dello Stato.

4 Ufficio centrale della difesa

Negli ultimi tempi, l'Ufficio centrale della difesa è stato oggetto di critiche accresciute per due motivi. Da un canto, la stampa ha riferito circa le divergenze d'ordine personale in seno all'ufficio; d'altro canto, sono state criticate la funzione dell'ufficio centrale, la sua subordinazione gerarchica nonché la collaborazione con altri organi in caso di crisi.

In seguito alla malattia del signor Wyser, direttore dell'ufficio, la commissione ha rinunciato a esaminare i problemi d'ordine personale. Per contro, s'è dedicata ai problemi evidenziatisi soprattutto dopo l'esercizio di difesa integrata del 1984 e concernenti il funzionamento dell'ufficio. La fiducia nella direzione in tempo di crisi esige, a parere della commissione, l'approntamento di misure adeguate in entrambi i casi.

Teoricamente il ruolo dell'Ufficio centrale della difesa è definito ma, in pratica, non lo è abbastanza chiaramente. All'inizio l'Ufficio era concepito come uno strumento per la preparazione a situazioni strategiche eccezionali; in seguito, grazie alle sue conoscenze specifiche, è stato ritenuto idoneo anche ad intervenire direttamente per far fronte a situazioni straordinarie. Per sapere se questa competenza sia giustificata occorre conoscere che cosa si aspetta il Consiglio federale dal suo stato maggiore in tempo di crisi. Se gli si attribuisce la funzione di strumento di difesa integrata per permettergli di padroneggiare una crisi, si dovrà fare in modo che sia rispettato il principio secondo cui un dispositivo unico di stato maggiore deve avere un solo capo. Da qui il problema della subordinazione gerarchica dell'Ufficio.

La commissione ritiene che l'Ufficio centrale sia iperdotato, quanto al personale, sia in tempo di pace sia in caso di crisi. Uno stato maggiore al massimo livello di comando deve disporre unicamente di un piccolo gruppo di persone altamente qualificate. La commissione non si è fatta un'opinione esatta circa l'istruzione in materia di difesa integrata, istruzione che l'Ufficio centrale della difesa organizza mediante corsi.

È opportuno gettare uno sguardo critico sugli sforzi intrapresi dall'Ufficio nel settore della ricerca. In seguito alla valutazione negativa del programma nazionale di ricerca n. 11 «politica di sicurezza» trattasi qui di chiarire quali sono i punti che dipendono dal programma nazionale di ricerca e quali invece dalla ricerca specifica.

La commissione del resto ha preso nota del fatto che, in seguito alle affermazioni fatte dalla stampa, il DMF ha esaminato se la sicurezza fosse minacciata dalla situazione creatasi in seno all'Ufficio centrale della difesa; il risultato dell'esame s'è rivelato negativo. Quando sarà il momento, la commissione si farà informare sui risultati ottenuti dal gruppo di lavoro istituito dal Consiglio federale.

5 Servizio d'organizzazione della Direzione generale delle dogane

La sezione per i problemi d'organizzazione e ispezione apprezza segnatamente l'aspetto dei nuovi compiti dell'amministrazione delle dogane sul piano dell'organizzazione e dell'esercizio; riorganizza i servizi, ricorre a nuovi metodi di lavoro e a nuovi mezzi, fissa l'effettivo dei vari uffici e delle direzioni di circondario, fa ispezioni e controlla i servizi a tutti i livelli dell'amministrazione; infine vigila, dal punto di vista finanziario, sull'amministrazione doganale. La sezione è aggregata amministrativamente alla divisione dell'esercizio della Direzione generale delle dogane. La sua relativa autonomia è garantita dal fatto che, per taluni compiti, essa dipende direttamente da detta direzione. Un programma di lavoro è allestito annualmente e presentato al direttore che esercita così una certa influenza. Benché sia relativamente indipendente per quanto concerne l'allestimento dei programmi e il metodo procedurale, la sezione deve comunque tener conto delle direttive della Direzione generale nonché dei desideri del direttore e, parzialmente, di quelli di altri capi di divisione.

La Direzione generale delle dogane ha esaminato e successivamente respinto la possibilità di creare un'ispettorato autonomo, dipendente unicamente dal direttore. La soluzione non avrebbe soddisfatto le esigenze dall'amministrazione delle dogane. L'integrazione nella divisione dell'esercizio offre il vantaggio di garantire un miglior coordinamento tra tutti i servizi dell'amministrazione delle dogane che si occupano dell'esercizio. L'accesso a tutte le informazioni importanti costituisce il vantaggio più rilevante.

La Direzione generale delle dogane è del parere che la sezione non serva solamente da strumento di controllo per l'economia aziendale; in misura altrettanto ampia, essa deve anche trattare problemi specificatamente doganali.

Ritiene inoltre che rivesta grande importanza una buona collaborazione con l'Ufficio federale dell'organizzazione. Tutti i collaboratori sono reclutati fra i funzionari doganali e il loro perfezionamento avviene mediante corsi parzialmente allestiti dall'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO) e dall'Istituto per l'amministrazione pubblica dell'Università di Losanna; inoltre sono previsti corsi d'introduzione all'elaborazione elettronica dei dati e alla programmazione. L'amministrazione delle dogane preferisce disporre di collaboratori che conoscano a fondo l'azienda in base alle esperienze fatte piuttosto che iniziare ai problemi doganali specialisti con formazione d'economia aziendale.

La Commissione della gestione, dal canto suo, non condivide quest'opinione. I problemi organizzativi concernono questioni d'economia aziendale di cui potrebbe occuparsi senza preconcetti un bravo specialista. La sezione dovrebbe costituire lo strumento di direzione e di controllo della Direzione generale; ciò presuppone l'impiego di un numero sufficiente di collaboratori con qualifiche specifiche (p. es. assunzione di economisti aziendali e di collaboratori con esperienza extradoganale).

Il *Controllo dei prezzi* è un organo regolativo: ha il compito d'impedire evoluzioni di prezzi inopportune e irragionevoli risultanti dal protezionismo agricolo. Di principio ha il diritto di controllare anche altri prezzi delle merci purché siano oggetto di provvedimenti d'aiuto o di protezione da parte delle autorità. Suo compito principale è quello di registrare i prezzi, osservandone la formazione e analizzandone i fattori nei diversi stadi (produttori, grossisti, dettaglianti). In diversi ambiti, il Controllo dei prezzi agisce in virtù della propria competenza.

Se necessario, propone al Consiglio federale di fissare i prezzi e/o margini massimi per altre merci. Si vuole così evitare che il mercato protetto presenti rialzi ingiustificati dei prezzi a scapito dei consumatori. Dovendo tenere in considerazione le strutture commerciali esistenti, al momento di fissare i prezzi massimi si è costretti a trattare in modo differenziato le aliquote degli oneri o dei costi che devono essere considerate ancora accettabili; indirettamente ne può risultare una certa forma di protezione dei differenti stadi del commercio ed un certo effetto protezionistico. Per il rimanente, il Controllo dei prezzi non è autorizzato a fissare prezzi minimi.

Effetto indiretto: il controllo delle importazioni e il controllo dei prezzi (ad es. per le mele da tavola) hanno perturbato la regolazione naturale della produzione. Il protezionismo ha parzialmente fatto sì che la produzione odierna superi la quantità ottimale.

Fra i servizi amministrativi del Dipartimento dell'economia pubblica (Ufficio dell'economia esterna) incaricati del contingentamento, la *Divisione delle importazioni ed esportazioni* ha un ruolo preponderante. Essa deve ad esempio far applicare il sistema delle tre fasi, il contingentamento vinicolo, la sorveglianza delle importazioni di tessuti prodotti da Paesi «a basso costo» o la regolamentazione delle esportazioni di residui ferrosi e metalli non ferrosi.

Per quanto concerne la vigilanza sulla riesportazione di prodotti di tecnologia di punta, la Svizzera sottostà a una tenace pressione da parte degli Stati Uniti che dispongono di un servizio di informazione assai efficace. Il nostro Paese deve render conto agli Stati Uniti dell'impiego di queste merci, anche se sono importate da altri Paesi (p. es. dalla Francia); in fondo ci si potrebbe chiedere se questo fatto non pregiudichi la sovranità del nostro Paese.

Globalmente, la maggior parte delle misure interventistiche prese in settori diversi dall'agricoltura non avevano, probabilmente, uno scopo protezionistico. Secondo la legge federale sulle misure economiche esterne, possono essere oggetto di ritorsioni solo le misure prese all'estero oppure condizioni straordinarie verificatesi all'estero. Tuttavia, nell'ambito agricolo, sono sensibilmente aumentate le domande intese ad inasprire o moltiplicare le misure protezionistiche applicate al confine. Dando seguito a dette richieste, la Svizzera entrerebbe sempre più in conflitto con i propri obblighi

commerciali contrattuali. Con un protezionismo agricolo troppo spinto, correrebbe il rischio di far capo a misure di ritorsione anche in settori estranei all'agricoltura.

In materia di *politica agricola*, esiste un *conflitto d'obiettivi* tra «economia di mercato» e «principio del reddito paritario»; giusta la legge sull'agricoltura, la produzione indigena dovrebbe essere adeguata alla possibilità d'assorbimento del mercato. Orbene, adottando il principio del reddito paritario, si provoca inevitabilmente una tendenza all'iperproduzione che è già incrementata da progressi tecnici estremamente rapidi. Poiché l'equilibrio del mercato non è più garantito dalla legge della domanda e dell'offerta, ci si rivolge viepiù allo Stato perché emani provvedimenti correttivi.

7 Sicurezza aerea

Secondo la legge sulla navigazione aerea, la Confederazione è responsabile della sicurezza aerea, compito che essa ha delegato all'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC). La Divisione dell'infrastruttura sorveglia tutti gli aerodromi civili in Svizzera; trattasi complessivamente di 77 piazze d'atterraggio. L'Ufficio ha firmato un contratto d'esercizio con Radio Svizzera SA (RSSA) giusta il quale le competenze spettano in ogni caso all'UFAC. La RSSA occupa 750 specialisti. Nel 1985 il preventivo d'esercizio ammontava a 75 milioni di franchi, quello per gli investimenti a circa 16 milioni di franchi. La RSSA copre le spese per le prestazioni a terzi con la riscossione di emolumenti; le altre spese sono invece coperte dalla Confederazione. La RSSA sorveglia il volo strumentale nello spazio aereo controllato e il volo a vista nelle immediate vicinanze degli aerodromi.

Secondo le informazioni dell'Ufficio federale, le relazioni sono completamente soddisfacenti. La maggior preoccupazione dell'Ufficio rimane quella del blocco del personale. Con il suo effettivo, l'Ufficio deve far fronte sia all'aumento quantitativo dell'onere di lavoro, sia all'aumento qualitativo dovuto alle nuove tecnologie. Per questa ragione l'Ufficio rinuncia a qualche attività di controllo (sorveglianza dei paracadutisti, sistemi di controllo indiretto degli aeromobili).

I fondamenti giuridici di Radio Svizzera SA sono sempre in sospenso in Consiglio federalc; la Commissione della gestione del Consiglio nazionale segue questo problema.

8 La concezione della formazione nelle PTT

Nel 1984, l'Azienda delle PTT ha introdotto una nuova concezione della formazione. Le spese per la formazione di base, il perfezionamento professionale e la formazione dei quadri sono considerevoli se paragonate a quelle dell'amministrazione generale. Ammontano a 35 milioni di franchi annui, vale a dire all'1% dei costi salariali (nella somma non sono compresi i salari dei partecipanti, degli insegnanti e degli istruttori).

La formazione, secondo la nuova concezione delle PTT, deve servire alla politica aziendale. I superiori sono i primi responsabili per la formazione dei collaboratori. Se serve alla carriera professionale, la frequenza dei corsi è obbligatoria. Oltre a una solida formazione di base, un perfezionamento specifico deve aiutare il collaboratore ad adattarsi più facilmente alle innovazioni. In particolare, i cambiamenti di posto di lavoro (rotazione) favoriscono una buona formazione e servono a sviluppare le attitudini e le disposizioni dei collaboratori in previsione delle loro future funzioni di quadri. Le PTT si sforzano d'applicare metodi d'istruzione moderni ed efficaci. Gli esami e le qualificazioni richiesti devono certificare che il collaboratore è adatto a soddisfare le esigenze della sua funzione e che, conseguentemente, è garantita la qualità delle prestazioni. La formazione e il soddisfacimento di altri bisogni dell'azienda e dell'esercizio hanno in principio lo stesso valore. La formazione degli apprendisti, la formazione professionale e le formazioni per cui si accede infine a una funzione superiore prevalgono sugli altri fabbisogni dell'azienda.

Il sistema per valutare la nuova concezione della formazione non è ancora definito: il problema sorgerà fra qualche anno. Nemmeno l'economia privata ha saputo rispondere a questa questione.

III

Elenco delle richieste trattate nel 1985

Annualmente, le Commissioni della gestione ricevono numerose comunicazioni da cui traggono profitto per l'esecuzione del loro mandato di alta sorveglianza. Elenchiamo qui di seguito alcune richieste che, dal punto di vista formale, sono state trattate come affari distinti. Non sono elencate le richieste emananti dai funzionari federali.

Come ogni anno, non ci è stato possibile rispondere, in buona e debita forma, a tutte le richieste; di norma, tuttavia, se ne è tenuto conto nell'esercizio dell'alta sorveglianza.

1. *Armin Ayren, Höchenschwand e litisconsorti, contro il Consiglio federale*

Su richiesta della Commissione della gestione (cfr. la nota pubblicata nel nostro rapporto dell'anno scorso), il Consiglio federale ha modificato la prassi; adesso ammette che il rifiuto di dar visione dell'inserito rappresenta un pregiudizio al quale l'istanza direttamente superiore non può porre rimedio. Il Consiglio federale ha dunque l'intenzione di dar seguito, d'ora in poi, alla raccomandazione della Commissione della gestione la quale ritiene che il rifiuto dell'accesso ai documenti rappresenti una decisione incidentale impugnabile a titolo indipendente giusta l'articolo 45 capoverso 2 della legge sulla procedura amministrativa.

2. *Ernst E. Christen, Berna, concernente la Centrale nucleare di Kaiseraugst*

La proroga del termine impartito per l'elaborazione del progetto «Garanzia» della CEDRA compete al Consiglio federale. Inoltre, il progetto non costituisce la condizione per il rilascio della licenza per un impianto «nucleare» in quanto detto progetto è disponibile solamente al momento in cui è accordata la licenza d'esercizio.

3. *Jocelyne Colomb, contro il Tribunale federale*

La richiedente non prova affatto in quale misura sia stata vittima, da parte del Tribunale federale, di un diniego formale di giustizia.

4. *Karl Gasser, Nidau, contro il Tribunale federale*

Il richiedente contesta, come già tre anni fa, la forza giuridica di una perizia ufficiale, risalente al 1980, di un bene immobile. Non è opportuno ritornare su quest'affare già trattato.

5. *Alfred Gischi, Küssnacht, contro il Tribunale federale delle assicurazioni*

Per il calcolo delle quote AVS di quattro anni è stato preso come base di stima un beneficio contabile unico del richiedente. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ritiene il fatto sconcertante e inammissibile, tenuto conto dell'articolo 6 della Costituzione federale; il Tribunale federale delle

assicurazioni, benché comprenda che il risultato sia ritenuto poco soddisfacente, s'attiene comunque alla disposizione determinante, d'accordo con la legge, che è chiara in proposito. La commissione ha segnalato al richiedente la possibilità di far ridurre l'ammontare delle quote che si rivelassero troppo onerose per un assicurato. È pensabile che, all'occorrenza, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali si pronunci in favore di un disciplinamento equo, senza ammettere che esiste un obbligo sociale (l'affare è nuovamente in sospenso).

6. *Veroljub Marianovic, Cannes, contro il Tribunale federale*

Il richiedente ha omesso di presentare le sue rimostranze in forma di ricorso di diritto pubblico. Il Tribunale federale applica semplicemente le prescrizioni legali in materia procedurale quando non esamina le pretese nell'ambito di un appello.

7. *Gruppo parlamentare per la protezione della natura e del paesaggio contro il Dipartimento federale dell'interno*

Questo gruppo parlamentare si propone di accrescere la protezione della natura e del paesaggio sia sul piano finanziario sia su quello del personale; all'uopo propone di riunire due ambiti finora distinti, vale a dire la protezione della natura e del paesaggio, da un canto, e la conservazione dei monumenti storici, dall'altro. Il gruppo non approva l'intenzione, esposta precedentemente dal Dipartimento, di separare la protezione della natura dalla protezione del paesaggio e di aggregarla all'Ufficio federale della cultura insieme alla conservazione dei monumenti storici. Dopo un esame approfondito nel corso di una procedura che ha consentito a tutti gli interessati di esprimersi, il Dipartimento ha rinunciato a togliere la Divisione per la protezione della natura e del paesaggio all'Ufficio federale delle foreste e della protezione del paesaggio e, contemporaneamente, ha rinunciato a separare la protezione del paesaggio da quella della natura e a subordinarla quindi all'Ufficio federale della cultura. Per contro, ha consolidato la posizione dell'organo incaricato d'assicurare la protezione della natura e del paesaggio in seno all'ufficio federale, conferendo il titolo di sottodirettore al suo capo.

8. *Consiglio svizzero per la pace, in merito all'assoggettamento di aeroplani leggeri alle disposizioni della legge sul materiale bellico*

Le due commissioni hanno esaminato dettagliatamente questa richiesta; in seguito, considerati i diversi punti di vista, hanno deciso a maggioranza dei voti, di non formulare una raccomandazione al Consiglio federale giusta la quale il PC-7 e altri aeroplani leggeri avrebbero dovuto sottostare al controllo delle esportazioni di materiale bellico (cfr. Boll. uff. N 1985 p. 1020 e 1200).

9. Centrale d'aiuto ai rifugiati, Zurigo, contro il Dipartimento federale di giustizia e polizia

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia, dando seguito a una raccomandazione della Commissione della gestione, ha chiesto all'Ufficio federale di polizia di ritornare alla prassi precedente secondo la quale la centrale deve ricevere le decisioni debitamente motivate se le domande d'asilo sono respinte. Le opere assistenziali che hanno collaborato alla procedura d'asilo devono essere informate di queste decisioni per poter assolvere i propri compiti.

Gesuche für Rundfunk-Versuche

12. Nachtrag vom 3. Juni 1986

Demandes de concessions pour des essais locaux de radiodiffusion

12^e supplément du 3 juin 1986

Domande per prove locali di radiodiffusione

12^o supplemento del 3 giugno 1986

A. Gesuche Demandes Domande

1. Radio
Radio
Radio
2. Besondere Rundfunkdienste
Prestations particulières de radiodiffusion
Prestazioni particolari di radiodiffusione

B. Einsichtnahme und Äusserungsrecht Droit de consulter les dossiers et de se prononcer Esame della documentazione e diritto di pronunciarsi

1. Einsichtnahme in Gesuchsunterlagen
Consultation des dossiers
Esame della documentazione relativa alla domanda
2. Äusserungsrecht
Droit de se prononcer
Diritto di pronunciarsi

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali sulle ispezioni e richieste nel 1985 del 10 aprile 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1986
Date	
Data	
Seite	271-322
Page	
Pagina	
Ref. No	10 115 076

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.