

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali sulle ispezioni e le richieste nel 1986

del 9 aprile 1987

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Durante lo scorso anno, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha consacrato, per la prima volta, la maggior parte della propria attività ad un unico tema: la *sorveglianza sull'amministrazione*. Il modo in cui il Consiglio federale e i capi dei dipartimenti svolgono la sorveglianza di cui sono incaricati assume non soltanto importanza sul piano della direzione dell'amministrazione, bensì anche per l'esercizio dell'alta vigilanza attuato dalle nostre Camere. Per noi stessi, membri del Legislativo, il *controllo rappresenta una specie di vigilanza propedeutica all'esercizio dell'alta vigilanza sull'amministrazione*, dalla quale dipende in gran parte la scelta dei singoli controlli che il Parlamento deve poi effettuare direttamente, nonché la scelta dei mezzi ausiliari ai quali si dovesse eventualmente ricorrere.

In connessione con la dimissione del delegato per l'aiuto in caso di catastrofi, pubblichiamo le raccomandazioni della nostra Commissione relative all'*aiuto umanitario* durante gli anni 1985 e 1986.

Da parte sua, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha proceduto l'anno scorso a una nuova ispezione del *Controllo delle derrate*: trattasi di valutare le conseguenze della nostra inchiesta del 1981 relativa alla presenza di ormoni nella carne di vitello.

Vi preghiamo di prendere atto del presente rapporto.

9 aprile 1987

In nome delle Commissioni della gestione:
I presidenti,
Franco Masoni, consigliere agli Stati
Moritz Leuenberger, consigliere nazionale

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati sulle proprie ispezioni

1 Sorveglianza sull'amministrazione

(*Rapporto* del 19 novembre 1986 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati al Consiglio federale sulla sua ispezione dei controlli amministrativi precedenti l'esercizio, da parte del Parlamento, dell'alta vigilanza sull'amministrazione)

11 Obiettivi della Commissione

111 Mandato conferito dalla legge al Consiglio federale

Giusta l'articolo 4 capoverso 3 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione (LOA), il Consiglio federale vigila costantemente e sistematicamente sull'amministrazione federale. Questo compito attiene alla funzione direttoriale assunta dal Consiglio federale in quanto Collegio governativo, onde non può venir completamente delegata ai dipartimenti. Per ragioni pratiche, e data la carenza di una conoscenza adeguata degli affari del Consiglio federale, la sorveglianza non si percepisce invero dall'esterno se non, generalmente, a livello dei dipartimenti. Orbene, la nostra Commissione gradirebbe accertarsi che il Governo soddisfi a questo suo compito in modo completo.

Il Consiglio federale ha risposto affermativamente a una prima domanda da noi postagli e concernente tutta una serie di procedure di sorveglianza e di controllo sull'insieme dell'amministrazione federale. Il Consiglio federale ritiene che attualmente non si imponga alcun provvedimento suppletivo.

112 Punto di vista della nostra Commissione

La nostra alta vigilanza può venire esercitata solo tramite sondaggi, ma ciò presuppone una sorveglianza continuativa da parte del Consiglio federale. Inoltre la nostra Commissione dispone solo di mezzi limitati (la sua propria segreteria e il sostegno da parte dell'Ufficio federale dell'organizzazione) onde ha bisogno d'essere secondata quanto possibile, entro l'amministrazione, da servizi che condividono il suo punto di vista (funzione di controllo esercitata congiuntamente da organi dello Stato).

La prospettiva della nostra Commissione differisce da quella del Consiglio federale e degli organi direttivi responsabili: questi ultimi, il controllo costituendo per loro una parte integrante del processo di direzione, esercitano un controllo concomitante volto ad intervenire negli affari in funzione correttiva; noi, per contro, concepiamo il controllo come successivo, senza influenze correttive sull'affare di cui si tratta (contrariamente a quanto accade nei tribunali), dacché è un controllo effettuato con un servizio non responsabile dell'affare

ed inteso meramente ad esaminare *a posteriori*, in modo globale, se il compito sia stato eseguito.

Al massimo si può dire che un tal controllo serve a dirigere a lungo termine le attività dell'amministrazione. L'obiettivo dell'esame, di cui qui vi rendiamo conto, era di scoprire, entro l'amministrazione, elementi di questo controllo successivo e, se del caso, di elaborare proposte volte a rafforzare la funzione di questo controllo.

12 Prassi del controllo nell'amministrazione

121 Forme di controllo per gli affari in sospenso

Nell'amministrazione si incontra un gran numero di controlli concomitanti. I dipartimenti ricorrono alle possibilità di controllo, di cui possono servirsi, in grado molto diverso.

La sorveglianza entro i dipartimenti intesa come elemento della direzione si esercita soprattutto nella forma di *riunioni*. I capi dei dipartimenti organizzano, regolarmente oppure secondo i bisogni, riunioni a livello d'ufficio (con i funzionari superiori del medesimo), a livello di direzione (con tutti i direttori del dipartimento) e a livello di dipartimento (con tutti i quadri del dipartimento). Il controllo personale dei collaboratori dipende molto dallo stile di direzione proprio al capodipartimento. Si cerca per esempio di garantire una sorveglianza fissando finalità quanto possibile chiare nell'attribuzione dei mandati e controllando puntualmente i risultati ottenuti. Inoltre, si applicano le istruzioni del 1974 del Consiglio federale circa la direzione dell'amministrazione.

La vigilanza sulle sequenze e le scadenze, secondo la pianificazione dei lavori, nonché quella sui crediti, comporta dei *controlli formali*. Esiste, in parte, una pianificazione di lungo periodo (p. es. per le procedure di consultazione pre-parlamentari); gli affari parlamentari sono ovunque pianificati trimestralmente all'intenzione della Cancelleria federale e la stessa cosa accade, almeno in parte, per gli affari del Consiglio federale a livello dipartimentale.

La *procedura di consultazione interdipartimentale* serve del pari al mutuo controllo nello svolgimento dei lavori: trattasi dunque qui di un elemento di procedura del sistema di controllo interno.

La *gestione degli impieghi* serve per il controllo corrente e per il controllo periodico dell'impiego ottimale del personale. Essa, offrendo una veduta d'insieme, può servire anche a dirigere, sul lungo periodo, le attività dell'amministrazione.

222 Particolarità dei dipartimenti

Il Dipartimento dell'interno, il Dipartimento delle finanze e il Dipartimento dell'economia pubblica non praticano alcun tipo di controllo corrente che richieda una descrizione speciale. Tuttavia, sia la Cancelleria federale sia gli altri dipartimenti presentano delle particolarità che occorre rilevare.

La *Cancelleria federale*, con la sua funzione di sorveglianza della procedura di consultazione e il rapporto di gestione del Consiglio federale, non esperisce se non controlli formali. La Cancelleria ritiene poco razionale utilizzare il rapporto di gestione come strumento di un controllo successivo dacché, soventissimo, conosce già da tempo i problemi menzionati nel rapporto.

La direzione della *Conferenza dei segretari generali* dà al Cancelliere della Confederazione l'occasione di fare numerose considerazioni che, in parte, derivano da osservazioni su affari del Consiglio federale. La Conferenza esercita, in quanto organo di coordinamento, un controllo concomitante su numerosi affari dell'Esecutivo. La stessa cosa dicasi del gruppo interdipartimentale di coordinamento per l'informatica.

Nel *Dipartimento degli affari esteri*, quanto all'amministrazione centrale, il controllo si effettua essenzialmente tramite contatti personali, mentre, per le rappresentanze all'estero, funziona un servizio d'ispezione speciale e un ben organizzato sistema di rapporti. Per quanto concerne la direzione e il controllo, manca, a livello dipartimentale, un servizio operativo analogo alle abituali segreterie generali dei dipartimenti. A parte il servizio d'ispezione, non si riscontra in questo dipartimento nessuna specie di controllo successivo.

Il *Dipartimento di giustizia e polizia* dispone di un *piano di controllo* che ne prevede sette specie. La Scuola di studi economici e sociali superiori di San Gallo ha analizzato, nel 1973, lo svolgimento del lavoro in seno al dipartimento. Successivamente a questo studio, vennero messi a punto i seguenti mezzi di gestione: Il *controllo dell'orientamento* stabilisce gli obiettivi e consente di esercitare un'influenza sull'evoluzione generale degli affari, segnatamente per i progetti che toccano diversi gradi dell'amministrazione. Questo tipo di controllo fa capo alle conversazioni e discussioni che hanno avuto luogo, nonché ai documenti scritti relativi ad ogni affare. Il *controllo dei risultati* permette di verificare l'effetto dei provvedimenti presi e fa capo ai rapporti scritti dei servizi competenti. L'Ufficio federale della giustizia tiene uno schedario speciale (cartoteca dei difetti) concernente lacune o distorsioni dei testi giuridici entrati in vigore e recante anche i pareri emananti dall'insieme dell'amministrazione federale. Il *controllo della legalità* incombe in primo luogo all'Ufficio federale della giustizia, il quale applica le direttive concernenti i lavori legislativi ed utilizza uno speciale elenco. Il *controllo dell'efficacia* determina il rapporto tra gli intenti e i risultati d'una normativa. Il *controllo del comportamento* dei collaboratori rientra nei compiti del superiore e si esercita specie nella forma di discussioni; esso sfocia nella qualifica dei collaboratori. Il *controllo del procedimento, dell'avanzamento dei lavori e delle scadenze*, nonché il *controllo degli affari in sospeso* servono a dirigere l'andamento dei lavori e ad assicurare le necessarie decisioni ai diversi livelli; questi controlli si basano sulla tavola della pianificazione e sul terminatore. Il *controllo dei mezzi impiegati* concerne il personale e le finanze ed incombe, come il controllo del rendimento, al superiore diretto. Oggigiorno, il piano di controllo, qui sopra descritto, è messo in pratica in modo assai duttile, ma va prossimamente rimaneggiato.

In questo dipartimento ci si è fatto chiaramente capire che il compito principale della segreteria generale consiste nell'elaborare il più completamente possibile, quanto alla materia, le decisioni che il consigliere federale è chiamato a prendere.

Il *Dipartimento militare* dispone di tre organi con funzione di pianificazione e di controllo: lo Stato maggiore di direzione, la Commissione di difesa militare e la Commissione dell'armamento. Il dipartimento fruisce inoltre di ampie pianificazioni che possono servire come base per il controllo: citiamo in merito il piano direttore dell'esercito, la fase d'attuazione di legislatura e il connesso piano finanziario.

La Stato maggiore di direzione riveste particolare importanza in previsione dell'eventuale applicazione del modello in altri dipartimenti. Esso è stato istituzionalizzato, al tempo della riorganizzazione successiva all'affare dei Mirage, nella forma di riunioni periodiche, in modo che il capodipartimento possa avere costantemente una veduta d'insieme degli affari trattati nel suo dominio. Occorre del pari menzionare il gruppo di lavoro per le spese militari, in seno al quale i rappresentanti di tutti i gruppi del dipartimento ricercano in comune possibilità di risparmiare e di razionalizzare.

Il *Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie*, come ognuno sa, si occupa soprattutto, con l'eccezione di due soli uffici, del problema dei trasporti, ragion per cui la Conferenza dipartimentale dei trasporti basta, al capodipartimento, quale strumento di coordinazione e di controllo. Peraltro, i rapporti dipartimentali e i colloqui con i direttori dei diversi uffici (anche quelli che trattano gli altri compiti) consentono di assicurare un controllo permanente dell'andamento degli affari. Per le PTT, le FFS e la SSR, la sorveglianza e il controllo avvengono tramite rapporti regolari con i direttori generali, completati da altri contatti diretti della direzione del dipartimento con i dirigenti delle aziende.

123 **Controllo successivo**

Il controllo successivo, effettuato da un osservatore neutro, non comporta mai la responsabilità del controllore in materia decisionale; esso comunque ha luogo soltanto al Controllo federale delle finanze e all'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO). Normalmente, le revisioni fatte dal *Controllo federale delle finanze* sono soltanto un mero controllo degli affari già liquidati e sfociano in un rapporto, sulle conclusioni del quale l'organizzazione responsabile deve pronunciarsi (per ottenere che le sue critiche siano ammesse, il Controllo delle finanze può, invero, interpellare il capo del dipartimento, il Consiglio federale o la Delegazione delle finanze). La stessa cosa accade per il controllo finanziario presso le PTT e le FFS. Il gruppo di collaboratori dell'*Ufficio federale dell'organizzazione*, il quale (su mandato delle Commissioni della gestione e del Consiglio federale o su iniziativa dell'ufficio) procede a controlli sull'organizzazione in taluni uffici federali determinati, si limita analogamente all'analisi della struttura organizzativa e dell'andamento degli affari, nonché a un progetto di possibili programmi di riorganizzazione. L'interpretazione dei compiti affidati dalla legge agli uffici può, del pari, essere esaminata dall'UFO. Tuttavia, ciò non ha consentito di procedere a un'ampia analisi dei compiti. Anche in questo caso la decisione sul provvedimento da prendere e l'esecuzione del medesimo incombe all'organo direttore responsabile.

Le forme di controllo da parte di un osservatore neutro sono le seguenti:

L'*Amministrazione federale delle finanze* si sforza, elaborando il piano finanziario, d'ottenere una veduta d'insieme partendo da osservazioni proprie; tuttavia, essa influisce indirettamente sul modo futuro d'agire dell'amministrazione. Il discorso vale in ampia misura per l'elaborazione del preventivo annuo. L'esame del consuntivo costituisce in sé un controllo successivo che ha però solo effetti indiretti. I corrapporti del Dipartimento delle finanze, relativi ad affari di una certa incidenza finanziaria, si presentano anch'essi come perizie specialistiche, ma implicano cionondimeno una corresponsabilità diretta.

L'*Ufficio federale del personale* dovrebbe anch'esso, con tutto il distacco necessario, difendere una concezione della politica condotta innanzi nell'ambito del personale, ma, nonostante la sua preoccupazione d'applicare il diritto in modo uniforme e di ben coordinare i servizi del personale, non può sottrarsi ad una sua corresponsabilità per quanto concerne le decisioni da prendere in questo campo. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha fissato talune esigenze circa il modo in cui l'Ufficio del personale deve stabilire dei principi fondamentali e, simultaneamente, accordare ai dipartimenti una maggiore libertà decisionale in casi singoli.

Alla *Cancelleria federale* si riscontrano pure elementi di controllo successivo nell'esame annuo dell'esecuzione delle linee direttive della politica di governo: tuttavia i criteri adottati sono di natura formale.

L'*Ufficio federale della giustizia* può, nell'ambito dei controlli della legalità effettuati sui messaggi del Consiglio federale, le ordinanze ed altre decisioni dell'Esecutivo, esercitare prima di tutto un'influenza correttiva, ma, in secondo luogo, anche trarne conclusioni di principio applicabili a disciplinamenti futuri. Non esiste alcun controllo emanante da osservatori neutri a livello dei *dipartimenti*. In particolare, non vi si procede ad alcuna revisione ulteriore né ad alcun esame degli affari. In misura limitata, può darsi che il punto di vista espresso durante un controllo venga rispettato nel corso dell'esame del preventivo e del consuntivo, della gestione dei posti o di un ricorso. I *ricorsi* a livello dei dipartimenti e del Consiglio federale consentono innanzi tutto un controllo correttivo, ma se ne possono anche trarre conclusioni di principio per la pratica futura.

I consulenti scientifici del capodipartimento hanno il compito di elaborare una veduta d'insieme che stabilisca un certo contrasto con il modo di vedere dei diversi uffici specializzati, così da proporre al capo altre soluzioni che si appoggiano su perizie o avvisi autorizzati. Tuttavia, questo controllo non è effettuato successivamente, bensì è integrativo dello svolgimento stesso degli affari. Per diversi collaboratori delle segreterie generali vi è dunque una combinazione d'opinioni di responsabili e di osservatori neutri: questi membri di stato maggiore partecipano, da un lato, allo svolgimento degli affari e, d'altro lato, tentano di osservarli poi con un certo distacco.

Il Consiglio federale sottolinea il fatto che tutti gli *strumenti di controllo parlamentare* servono anche come mezzi di controllo in seno all'amministrazione. Di norma essi consentono di tenere conto, nell'amministrazione, del punto di vista degli osservatori.

Infine, il *Tribunale federale* e le *Commissioni federali di ricorso* indipendenti esprimono il loro punto di vista senza essere vincolati da quello dell'amministrazione federale e agiscono, in seguito, procedendo a correggere quanto va corretto. Tocca al Consiglio federale trarne le conclusioni per la prassi futura dell'amministrazione e, se occorre, emanare delle istruzioni. Orbene, ciò non accade, oggi come oggi.

13 Giudizi globali

I controlli concomitanti prevalgono di molto nella prassi dell'amministrazione federale e rivestono essenzialmente un carattere personale, in quanto sono integrati nella condotta degli affari da parte dei superiori. Controlli puri e semplici, attuati da organi neutri, si incontrano soltanto presso il Controllo federale delle finanze e l'Ufficio federale dell'organizzazione.

Di norma, ogni segreteria generale avrebbe l'occasione di integrare all'andamento degli affari degli elementi di controllo; ciò potrebbe farsi, per esempio, laddove è possibile controllare i risultati di provvedimenti presi da parte dell'amministrazione, laddove il rapporto di gestione e il rapporto d'attività di un ufficio solleva questioni, oppure laddove la pratica in materia esecutiva consente di valutare gli effetti delle leggi federali. Grazie al controllo, si può del pari formare un giudizio sul personale allorché è richiesta una qualificazione periodica per i collaboratori. Infine, i corsi di perfezionamento offrono l'occasione di riconoscere e di stimolare le capacità dei quadri dell'amministrazione. L'impiego di tutte queste possibilità è attualmente lasciato, in ampia misura, all'iniziativa dei funzionari competenti, considerate le priorità cronologicamente già stabilite. Da nessuna parte si può riscontrare un ricorso sistematico alle possibilità esistenti di affidare dei controlli ad osservatori neutri.

Concludendo, mentre, a livello dipartimentale, i controlli successivi effettuati da osservatori neutri mancano ovunque, si trova invece un controllo corrente ancorché d'intensità molto variabile. Ma, prima di dare un giudizio, occorre tenere conto delle differenze constatate da dipartimento a dipartimento. Comunque, nonostante tutte le cautele, va pur detto che qua e là i controlli risultano nettamente insufficienti e in molti casi sono auspicabili miglioramenti.

Con i mezzi d'informazione di cui dispone, la nostra Commissione difficilmente può giudicare quale sia di fatto la vigilanza esercitata sull'amministrazione dal Consiglio federale in quanto Collegio. Ci manca infatti la possibilità d'avere una veduta d'insieme degli affari governativi. Si sa che il Consiglio federale non conduce innanzi lui stesso dei controlli sull'amministrazione e che lo fa solo nell'ambito di decisioni concernenti oggetti sottoposti per esame dai dipartimenti o dal Parlamento.

Si direbbe che esso consideri che tutto procede normalmente nell'amministrazione fintanto che i dipartimenti dominano le loro proprie problematiche. In un tale contesto, delle misure vengono prese, dal Consiglio federale, soltanto se insorgono difficoltà, sul piano parlamentare, che sembrano renderle necessarie. Aggiungasi che, a contare dal momento in cui la giurisdizione amministrativa è sfuggita di mano in gran parte al Consiglio federale ed è passata a quelle

del Tribunale federale, il governo è sempre meno informato sulle difficoltà incontrate dai dipartimenti.

Considerati nel loro insieme, i fatti che siamo venuti elencando confermano l'impressione dataci da questa ispezione, vale a dire che i dipartimenti acquisiscono un'incidenza crescente sulle attività governative e amministrative. Un mezzo per lottare contro una tale evoluzione consisterebbe nel fare in modo che il Consiglio federale eserciti effettivamente il controllo sull'amministrazione. Ciò corrisponde del resto al mandato della legge sull'organizzazione dell'amministrazione: l'obbligo d'esercitare una sorveglianza regolare e sistematica sull'amministrazione federale fa infatti parte integrante del compito direttoriale che incombe al Collegio governativo. Da questo punto di vista, la prassi attuale risulta lacunosa. Onde dar soddisfazione al Legislatore, il Consiglio federale, secondato da appropriati strumenti di controllo, dovrebbe assumere lui stesso in modo regolare e sistematico la sorveglianza sull'amministrazione.

14 Raccomandazioni concernenti le possibilità di miglioramento degne d'esame

La nostra Commissione raccomanda al Consiglio federale d'esaminare i suggerimenti seguenti:

141 Osservazioni preliminari

Per migliorare la funzione di controllo esercitata nell'ambito statale, funzione che esige la *collaborazione dei poteri*, occorre in primo luogo utilizzare, rafforzare o creare i mezzi che consentano, a un tempo, al Consiglio federale, ai capidipartimento e al Parlamento di svolgere questo loro compito.

142 Miglioramenti a livello dipartimentale

142.1 Adeguamento permanente delle strutture e della sorveglianza

Ogni dipartimento dovrebbe, considerando le costatazioni fatte circa le sue proprie strutture e i suoi strumenti di direzione, nonché la sua conoscenza dell'evoluzione negli altri dipartimenti, adattare permanentemente la sua propria prassi ai nuovi compiti e alle nuove possibilità di direzione dell'amministrazione.

142.2 Controlli successivi ad opera delle segreterie generali e della Cancelleria federale

Occorrerebbe, presso la Cancelleria federale o ogni dipartimento, affidare a servizi di stato maggiore già esistenti o istituendo dei controlli amministrativi successivi (funzione di controllo d'osservatore neutro da inserire nell'elenco dei compiti di aggiunti scientifici o di consulenti scientifici).

142.3 Contatti della Commissione della gestione con le segreterie generali

I presidenti sezionali della Commissione della gestione dovrebbero avere periodicamente dei colloqui con i segretari generali dei dipartimenti loro attribuiti.

142.4 Dipartimento federale degli affari esteri

Occorrerebbe creare, in questo dipartimento, una segreteria generale incaricata di tutti i compiti previsti dalla legge sull'organizzazione dell'amministrazione. La Commissione della gestione ha già consegnato un rapporto speciale all'uopo, a questo dipartimento, il quale ha promesso di ricercare una soluzione d'accordo con l'Ufficio federale dell'organizzazione.

142.5 Dipartimento federale dell'interno

Ogni controllo suppone una veduta d'insieme delle strutture amministrative: orbene, tale non è il caso in questo dipartimento. Tranne per quanto concerne il Dipartimento militare, il Consiglio federale ha scartato la possibilità datagli dalla legge di costituire dei gruppi. Bisognerà proprio riesaminare questa decisione negativa almeno rispetto al Dipartimento dell'interno affinché le strutture direttive possano essere controllate senza idee preconcrete.

143 Miglioramento a livello del Consiglio federale

143.1 Organo interdipartimentale di coordinamento

La *Conferenza dei segretari generali* potrebbe fungere, su piano federale, da organo di coordinamento e di controllo di tutti i problemi organizzativi, di personale, finanziario o amministrativo. Essa potrebbe segnatamente servire a tracciare dei paragoni in questi settori.

143.2 Vigilanza finanziaria

Conformemente al mandato datogli dalla legge, il *Controllo federale delle finanze* esercita soltanto una parte della vigilanza sull'amministrazione e si limita a vegliare sull'applicazione di criteri di valutazione quali quello della conformità, dell'esattezza dei calcoli, dell'equa applicazione del diritto, dell'impiego efficace e del risparmio dei mezzi pubblici.

Il controllo sull'opportunità si applica soltanto alla gestione finanziaria degli affari (impiego esatto dei crediti stanziati). In questo caso, come per l'ispezione finanziaria delle PTT, i criteri vengono fissati giusta esigenze se possibile quantificate. Forme, per altro rudimentali, di una sorveglianza sull'amministrazione si riscontrano soltanto presso le PTT e le FFS. Il Controllo federale delle finanze dubita che sia possibile separare in modo soddisfacente la sua partecipazione al controllo sull'amministrazione dalle altre funzioni di controllo. Non-

stante questa riserva, le ispezioni delle finanze della Confederazione partecipano massicciamente al controllo successivo. Le loro costatazioni dovrebbero in tutti i casi essere portate alla conoscenza della nostra Commissione nella misura in cui concernono l'organizzazione o la condotta degli affari. La Delegazione delle finanze dei Consigli legislativi, alla quale questi affari dovrebbero di norma venir sottoposti, è già stata pregata di tenere conto in avvenire in modo più attento dei desideri formulati qui sopra.

143.3 Vigilanza sull'amministrazione

L'Ufficio federale dell'organizzazione deve aiutare l'Assemblea federale a esercitare l'alta vigilanza sull'organizzazione dell'amministrazione federale (p. es. tracciando dei paragoni fra i diversi dipartimenti). Le Commissioni della gestione possono domandare dei controlli tramite il Dipartimento delle finanze. Le Commissioni regolano i particolari del ricorso all'Ufficio federale d'accordo con il Consiglio federale (art. 9 della legge federale sull'UFO). La concezione dei controlli dell'organizzazione promessa dal rapporto EFFI dell'ottobre 1985 dovrebbe venire elaborata d'accordo con le Commissioni della gestione in modo che si possa soddisfare al meglio i bisogni di queste commissioni d'essere aiutate nel loro compito di controllo sia sull'organizzazione sia sullo svolgimento degli affari. Un aiuto che non rivesta la forma di un controllo dell'organizzazione deve essere reso possibile in quanto aiuto di carattere generale per l'esercizio dell'alta vigilanza.

Di fronte alla situazione attuale, è possibile concepire diverse tappe in materia d'aiuto:

- a. diritto per le Commissioni della gestione di dare direttamente delle istruzioni ai collaboratori del gruppo di controllo dell'organizzazione o all'UFO nell'ambito di mandati affidati come sinora tramite il Dipartimento delle finanze;
- b. subordinazione integrale, sul piano delle funzioni, dei collaboratori dei gruppi di controllo dell'organizzazione alle Commissioni della gestione, ma loro subordinazione amministrativa all'UFO;
- c. soppressione della doppia funzione dell'UFO in quanto organo di consulenza e d'ispezione connettendo invece i gruppi di controllo dell'organizzazione al Controllo federale delle finanze;
- d. trasformazione del gruppo di controllo dell'organizzazione in un organo di controllo indipendente incaricato d'esaminare l'efficacia dell'andamento degli affari trattati dall'amministrazione federale e subordinazione a un tempo al Consiglio federale e alle Commissioni della gestione (un tal controllo dell'andamento degli affari secondo il modello del Controllo federale delle finanze supporrebbe che si possano mettere a punto metodi di controllo sull'amministrazione che non coincidono con quelli utilizzati da questo organo). Dovrebbe essere possibile applicare i principi adottati per le revisioni interne alle PTT e alle FFS alla condotta generale degli affari al di fuori della gestione finanziaria: esame della procedura o del

sistema (efficacia dei meccanismi di direzione e di controllo nello sviluppo degli affari), esame della direzione (ricerca sistematica per determinare se i mezzi utilizzati per raggiungere gli obiettivi fissati sono funzionali ed economici) e controllo dei risultati (esame degli investimenti o dei progetti comparando gli obiettivi raggiunti e le finalità originariamente stabilite).

- *Variante:* collegamento di questo organo di controllo (in quanto divisione) al Controllo federale delle finanze e relazioni dirette con le Commissioni della gestione.

143.4 Funzione di mediatore

I servizi che hanno la funzione di un mediatore, creati o istituendi sul piano finanziario, possono a seconda di come hanno strutturato la loro attività, contribuire a migliorare il controllo sull'amministrazione. Il loro compito dovrebbe essere definito in modo tale che serva non soltanto per assicurare la protezione giuridica dei cittadini, bensì anche per facilitare l'alta sorveglianza esercitata dal Parlamento. Occorrerebbe regolamentare i loro rapporti con le Commissioni della gestione segnatamente sul piano dello scambio delle informazioni.

143.5 Valutazione delle leggi

La Commissione della gestione ha raccomandato al Consiglio federale di decidere la creazione di un programma di ricerca nazionale sull'efficacia delle attività dello Stato. Ci possiamo aspettare da questo progetto, nonché dai lavori del gruppo incaricato di valutare le leggi, elementi che permetteranno di decidere se gli *effetti della legislazione* sulla nostra società vadano *studiati* sistematicamente da un *servizio* che potrebbe essere integrato sia all'amministrazione federale (p. es. all'Ufficio federale della giustizia), sia al Parlamento, sia a uno degli istituti scientifici della Confederazione (stato maggiore del gruppo incaricato della valutazione delle leggi).

143.6 Stato maggiore centrale del Consiglio federale

In virtù della legge federale riveduta sull'organizzazione dell'amministrazione federale, la *Cancelleria federale* è divenuta uno stato maggiore del Consiglio federale. Tuttavia, essa non occupa la posizione che si intendeva darle prima della revisione della legge (p. es. giusta il rapporto Hongler). I controlli esperiti dalla Cancelleria, a titolo di collaborazione nella vigilanza esercitata dal Consiglio federale sull'amministrazione federale (art. 35 lett. h LOA) sono, già vi abbiamo accennato, puramente formali. Gli altri stati maggiori del Consiglio federale sono essenzialmente connessi con il Dipartimento delle finanze. Se il Consiglio federale deve esercitare una vigilanza accresciuta sull'amministrazione, occorre provvedere a un ampliamento delle funzioni della Cancelleria federale. Questo problema emerge comunque se si prospetta d'ampliare le fun-

zioni delle segreterie generali onde sollevare i consiglieri federali dacché senza un rafforzamento della Cancelleria federale l'incidenza dei dipartimenti diverrebbe ancora maggiore.

La Cancelleria federale potrebbe, segnatamente in connessione con le *linee direttive della politica di governo*, rendere preziosi servizi alle Commissioni della gestione facendo loro rapporti annui sull'applicazione di queste direttive nonché sperando un'analisi sistematica delle realizzazioni.

144 Obiettivi della vigilanza esercitata sull'amministrazione

144.1 Osservazione preliminare

I miglioramenti a livello dei dipartimenti e del Consiglio federale, che occorre esaminare, dovrebbero essere impostati in funzione dell'obiettivo della vigilanza in seno alla Confederazione: l'evoluzione della legislazione e dell'amministrazione dello Stato sociale, la diversità crescente dei compiti delegati a un grado inferiore, il bisogno sempre maggiore di dare soluzioni globali ai problemi che si vanno ponendo hanno infatti moltiplicato sensibilmente le esigenze concernenti la condotta degli affari governativi. Il Consiglio federale può avere la necessaria veduta d'insieme solo se disporrà di strumenti adeguati di controllo. È da questo profilo che il controllo nell'ambito dello Stato acquisisce un'importanza capitale.

Tuttavia il termine di controllo non deve essere male interpretato né visto come costituente una finalità in sé e d'altro canto non ha nessuna connotazione poliziesca. D'altra parte la Commissione della gestione non tiene affatto a paralizzare il corso degli affari amministrativi mettendo in opera un apparato di controllo sproporzionato. Trattasi semplicemente di raggiungere un giusto equilibrio tra la responsabilità individuale dei delegatari e la responsabilità dei deleganti, ai quali occorre render conto, nonché di creare la possibilità per il governo di dirigere l'amministrazione in modo razionale. All'uopo il governo non è obbligato a tessere tutta una nuova rete di controlli: gli basta vigilare affinché la quantità dei controlli amministrativi necessari sia garantita. Il Consiglio federale può ottenere soddisfazione a livello dei dipartimenti esigendo da ciascuno di essi delle concezioni concrete della funzione del controllo (cfr. n. 144.2); al suo livello, esso abbisogna di un organo qualificato per esaminare i controlli amministrativi, capace di scoprire le difficoltà nelle quali incappa l'amministrazione federale nello svolgere compiti dello Stato centrale e di sottoporli delle proposte in vista di una soluzione (cfr. n. 144.3).

144.2 Concezioni della funzione di controllo

Occorre sforzarsi d'avere in tutti i dipartimenti un numero adeguato di controlli amministrativi. Per pervenirvi, occorre stabilire delle *concezioni della funzione di controllo* che, al di fuori della partecipazione degli organi di controllo specializzati (Controllo federale delle finanze, Amministrazione federale delle finanze, UFO, Ufficio federale del personale) definiscano i compiti della

Cancelleria federale e delle segreterie generali nell'ambito del controllo corrente e dei controlli successivi. Per quanto concerne questi ultimi, si può assumere a modello le costatazioni fatte col piano di controllo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, come anche coi metodi di revisione interna adottati dalle PTT e dalle FFS. Occorrerebbe esaminare inoltre in quale misura si possa seguire l'esempio dell'organizzazione degli strumenti di pianificazione del Dipartimento militare federale; si dovrebbero segnatamente istituire delle riunioni a livello dipartimentale con la partecipazione dello stato maggiore di direzione. Le concezioni dovrebbero ben inteso tenere conto della particolarità dei dipartimenti. Occorrerebbe definirle riferendosi al rapporto della Commissione della gestione e farle approvare dal Consiglio federale. Si potrebbe, ove occorresse, sottoporle per esame alla ditta Mac Kinsey nell'ambito di misure sopra e interdipartimentali che essa sta mettendo a punto in vista di aumentare l'efficacia dell'amministrazione federale.

144.3 Organo incaricato d'esaminare i controlli amministrativi

Affinché il Consiglio federale e le Commissioni della gestione possano assicurare lo svolgimento delle loro funzioni nel dominio della sorveglianza sull'amministrazione, essi dovrebbero poter creare un organo capace di controllare la direzione degli affari, analogamente a ciò che il Controllo federale delle finanze già ha realizzato con successo sul piano del bilancio. L'esame in questione dovrebbe portare non soltanto sull'organizzazione e lo svolgimento degli affari, bensì anche sui compiti da svolgere, la concezione della loro esecuzione e la maniera di esperirla.

15

La Commissione della gestione ha pregato il Consiglio federale di fornirle la risposta entro il 20 marzo 1987 e di fargli sapere quale seguito intende dare al presente rapporto.

16 Procedura da seguire

Il Consiglio federale ha informato le Commissioni della gestione che voleva esaminare i problemi sollevati nel presente rapporto e che intendeva creare all'uopo un gruppo di lavoro interdipartimentale. Circa la procedura da seguire, le due Commissioni della gestione restano in contatto con il Consiglio federale.

2 Aiuto umanitario

21 Raccomandazioni del 1985

La Commissione della gestione, nell'estate 1985, ha effettuato un'ispezione della Divisione dell'aiuto umanitario presso la Direzione della collaborazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. Il 12 novembre 1985 essa ha trasmesso al capo del Dipartimento federale degli affari esteri una lettera con le seguenti conclusioni:

211 «Differenze riguardo al concetto

Se nell'accezione comune il concetto di aiuto in caso di catastrofi comprende unicamente l'aiuto diretto nel caso di calamità improvvise, l'ambito operativo e d'intervento del Corpo per l'aiuto in caso di catastrofi è esteso anche alle situazioni di emergenza che gradualmente vengono a prodursi in seguito a una catastrofe. Conseguentemente, sussiste un passaggio graduale verso la cooperazione allo sviluppo. In questo ambito, riteniamo che l'autonomia di decisione del delegato del Consiglio federale all'aiuto in caso di catastrofi dipenda soprattutto dall'urgenza dell'intervento. In caso di catastrofe nel senso vero e proprio del termine e soltanto per i primi provvedimenti intesi a salvare vite umane, riteniamo opportuna l'applicazione di criteri direttivi da parte del delegato; in tutti gli altri casi, dovrebbero essere applicati i principi direttivi usuali dell'amministrazione. In considerazione della mancanza di chiarezza, raccomandiamo di procedere a una chiarificazione a livello dipartimentale dei rapporti concettuali tra cooperazione allo sviluppo e aiuto in caso di catastrofi affinché si possa poi desumere chiaramente le competenze a livello direttivo.

212 Problemi d'organizzazione

La subordinazione del capo del Corpo per l'aiuto in caso di catastrofi (col titolo di vicedirettore) al direttore della DCA è giuridicamente ineccepibile ed è stata formalmente confermata dal capo del dipartimento. Siffatto disciplinamento non è tuttavia completamente applicato da parte del dipartimento e della DCA.

Non è compito della Commissione della gestione di esaminare l'opportunità di cercare un nuovo disciplinamento sul piano organizzativo come proposto dal delegato per l'aiuto in caso di catastrofi. Una siffatta proposta dovrebbe d'altronde essere fatta per la via di servizio e trattata a livello dipartimentale.

Vi proponiamo di vigilare affinché tutti i subordinati abbiano a meglio applicare il disciplinamento vigente.

213 Divergenze d'ordine personale

A livello della direzione dei singoli uffici, la qualifica dei capi in causa è fuori discussione. Per contro, le tensioni accertate stanno a indicare l'insopportabilità dell'evoluzione dei rapporti reciproci. Quando i richiami al buon senso e all'osservanza di un atteggiamento favorevole al bene comune non sono recepiti, il dipartimento può anche trovarsi nell'obbligo di intervenire con fermezza. Al fine di allentare la situazione, vi preghiamo di riconsiderare il problema dell'esecuzione di un'indagine amministrativa auspicata da parte del delegato. Dovrebbe essere possibile ricercare le cause delle divergenze esistenti senza dover sopportare l'amaro di un'indagine disciplinare. Inoltre, sarebbe nel contempo possibile procedere a un riesame dell'organizzazione attuale.

214 Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofi

Per quanto possiamo giudicare, questa istituzione sembra aver dato buoni risultati. Essa beneficia manifestamente di tutti i vantaggi procuratigli dal sistema di milizia, sia per quanto concerne l'elasticità d'intervento, sia riguardo alla motivazione.

215 Valutazione d'ordine politico

Nel campo dell'aiuto umanitario e della cooperazione allo sviluppo, le difficoltà testé menzionate riguardano un campo in cui vi è grande pericolo che i problemi d'ordine interno abbiano a divenire, a livello d'opinione pubblica, oggetto di critiche di massima rivolta al compito medesimo. Nell'interesse della causa, bisogna evitare che le divergenze constatate siano date in pasto al grande pubblico. Raccomandiamo inoltre di risolvere senza indugio questi problemi».

22 Raccomandazioni del 1986

Nell'autunno 1986 la Commissione della gestione ha purtroppo dovuto constatare che il Dipartimento degli affari esteri non aveva, nell'essenziale, tenuto conto, né delle considerazioni, né delle raccomandazioni. Conseguentemente, il 28 novembre 1986, essa ha rivolto il seguente rapporto al Consiglio federale:

221 «Parere della Commissione della gestione nel 1985

La Commissione aveva raccomandato al Dipartimento federale degli affari esteri di chiarire a livello dipartimentale i rapporti tra la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto in caso di catastrofi onde fossero determinati le rispettive attribuzioni e poteri decisionali.

In considerazione del loro campo d'attività, è indispensabile che l'aiuto in caso di catastrofi, l'aiuto umanitario indiretto e la collaborazione allo sviluppo collaborino strettamente.

Le persone attive in questi campi devono essere indotte a operare lealmente. Per ciò è opportuna una decisione a livello superiore affinché i tre settori d'aiuto siano posti sotto una direzione unica e affinché siano stabilite le finalità nel campo della politica d'aiuto allo sviluppo.

Le strutture dell'organizzazione devono riflettere l'importanza attribuita alla cooperazione allo sviluppo, da un canto, e all'aiuto umanitario, d'altro canto. È noto che il direttore della DCA considera ogni forma d'aiuto come parte integrante della cooperazione allo sviluppo e quindi rientrando nella concezione globale del medesimo; il delegato all'aiuto in caso di catastrofi, per contro, respinge qualsiasi discussione riguardante la concezione e interpreta la sua missione come l'unica forma d'aiuto direttamente efficace e priva di problemi. È quindi opportuno vagliare se il Consiglio federale è propenso a consolidare l'impegno da parte svizzera nel campo dell'aiuto umanitario a scapito della co-

operazione allo sviluppo oppure se considera l'aiuto umanitario come una forma specifica della cooperazione allo sviluppo (per quanto riguarda i Paesi in sviluppo).

222 Decisione del Consiglio federale del 27 agosto 1986

Il Consiglio federale ha liberato il delegato per l'aiuto in caso di catastrofi dalla sua funzione di vicedirettore della DCA e l'ha direttamente subordinato al Dipartimento federale degli affari esteri. Dal lato amministrativo, il delegato del Consiglio federale dipende dalla DCA. Esso serba il titolo di delegato del Consiglio federale per l'aiuto in caso di catastrofi all'estero. Questa soluzione attualmente è applicabile soltanto *ad personam* e sarà riesaminata da parte del Dipartimento degli affari esteri prima di procedere alla nomina di un nuovo capo del Corpo per l'aiuto in caso di catastrofi.

Contemporaneamente, il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza concernente la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali, precisando che la DCA è competente per l'aiuto umanitario non operativo; il delegato è competente invece per l'aiuto umanitario operativo. Il delegato e la DCA stabiliscono di comune intesa le modalità dell'aiuto operativo ad eccezione degli interventi d'urgenza del Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofi all'estero quando si producono catastrofi improvvise di origine naturale o civile; in tal caso, è unicamente competente il delegato. Fondamentalmente, le attribuzioni finanziarie rimangono immutate; tuttavia, bisogna richiedere l'approvazione della DCA per tutti i provvedimenti che non rivestano carattere d'urgenza.

Il direttore della DCA conferma che siffatta ripartizione delle attribuzioni corrisponde alla situazione in cui il delegato era subordinato alla DCA. L'ordinanza garantisce precisamente il diritto della DCA di pronunciarsi anche in casi diversi dagli interventi urgenti, diritto ovviamente contestato dal delegato. Il direttore della DCA insiste sull'obbligo di ottenere il consenso della DCA convenendo con il Controllo federale delle finanze di non avallare gli ordini di pagamento del delegato.

La divisione dell'aiuto umanitario in seno alla DCA è soppressa; la sezione delle opere d'assistenza internazionale diviene «sezione dell'aiuto umanitario e dell'aiuto alimentare» ed è subordinata al vicedirettore. La possibilità di farne una divisione sarà studiata all'atto dell'approntamento di un disciplinamento definitivo quando si tratterà di designare un nuovo delegato.

223 Osservazioni

223.1 Problemi specifici

Il Consiglio federale ha attribuito l'indipendenza alla DCA senza apparentemente avere deciso in merito alla concezione dei compiti proposta dalla Commissione della gestione. Sinora, la raccomandazione della Commissione della gestione è rimasta lettera morta.

Il delegato si dichiara soddisfatto della soluzione adottata dal Consiglio federale poiché corrisponde agli auspici direttamente espressi davanti alla Commissione della gestione. Nondimeno, il conflitto esistente potrà essere risolto unicamente con la nomina di un nuovo capo per il Corpo svizzero dell'aiuto in caso di catastrofi.

Come ha potuto accertare la Commissione della gestione nel 1985, il delegato aveva superato le proprie competenze non soltanto riguardo all'obbligo di coordinamento del proprio lavoro con la DCA, bensì anche sul piano finanziario nei confronti del capo del dipartimento. Nulla lascia intravedere un mutamento di siffatto atteggiamento, anzi, la soluzione adottata sembra confortare il delegato nel proprio comportamento. Nondimeno, l'obbligo di chiedere l'accordo della DCA può costituire per quest'ultima un mezzo di pressione atto a far diminuire in avvenire le possibilità di litigio. In caso di nuovi litigi, questi ultimi sarebbero direttamente sottoposti al capo del dipartimento. Nell'aspetto organizzativo, questa soluzione è la peggiore che si possa immaginare, considerata soprattutto la mancanza di un segretariato generale con mandato completo. In ogni caso, essa implica un aumento dei compiti direttivi a carico del capo di dipartimento.

Questa critica è dettata dallo scrupolo di tutelare l'integrità del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofi, il quale deve in ogni caso serbare le attuali strutture ed essere a disposizione del Consiglio federale per gli interventi urgenti.

223.2 Questioni giuridiche

Secondo la soluzione adottata, il capo del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofi non è più vicedirettore di un ufficio federale, talché risulta autorizzato ad avvalersi nei confronti dell'esterno del titolo di delegato del Consiglio federale (come il delegato agli accordi commerciali presso l'Ufficio federale degli affari economici esterni) dotato di potere decisionale e quindi a beneficio di uno statuto comparabile a quello del delegato ai rifugiati. Mediante la separazione dalla DCA, è stata istituita una nuova unità amministrativa che manca però di fondamento nella legge sull'organizzazione dell'amministrazione. Secondo questa legge e il relativo messaggio, per il posto di delegato del Consiglio federale in favore dell'aiuto in caso di catastrofi all'estero, occorrerebbe una base legale. La Cancelleria federale ha cercato di trovare una soluzione corretta sul piano giuridico e si è tosto resa conto dell'impossibilità di trovare una soluzione applicabile durante il periodo in cui l'attuale delegato rimane in carica (concretamente, si tratta di una violazione dell'articolo 58 LOA che elenca le unità amministrative. Il posto di questo delegato dovrebbe figurare alla lettera D). La soluzione adottata pregiudica le funzioni dei poteri. Spetta alla Commissione della gestione il compito di informare il Consiglio federale e il Parlamento e di raccomandar loro di adottare una soluzione conforme al diritto, almeno all'atto della rioccupazione del posto.»

23 Conseguenze delle proposte della Commissione della gestione

I testi citati sono in parte superati; gli eventi del 1987 saranno commentati più tardi.

Viste le circostanze che hanno dettato la dimissione del delegato al Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofi, vi è stata un'intesa in merito alla procedura da adottare dalle commissioni incaricate di esaminare le conseguenze. Le Commissioni della gestione devono preoccuparsi soprattutto di problemi strutturali. Tratteremo definitivamente l'insieme soltanto quando sarà chiusa l'inchiesta disciplinare.

3 Strutture direttive in seno al Dipartimento federale degli affari esteri

Nell'ambito della sua ispezione riguardante la vigilanza sulle attività amministrative, la Commissione ha accertato insufficienze specifiche d'ordine strutturale nella direzione di questo dipartimento. Conseguentemente, il 16 novembre 1986 essa ha deciso di raccomandare al capo del dipartimento di istituire un vero segretariato generale il quale, oltre ad assumersi i compiti attuali riguardanti il campo del personale, delle finanze e dell'amministrazione, si assume anche quelli dei servizi operativi previsti nell'articolo 50 della LOA.

A livello funzionale, l'attività del segretario generale è attualmente distribuita tra il segretario generale, il segretario di Stato e il segretario personale del capo del dipartimento (come anche in parte della Direzione del diritto internazionale). A livello organizzativo, è accertata l'assenza di servizi operativi competenti in materia di controllo e di coordinamento in seno al dipartimento e fra i dipartimenti. In linea di massima, attualmente il segretario personale del capo del dipartimento svolge i compiti di un segretario generale giusta l'articolo 50 capoverso 1 lettere a-g della LOA; in tal modo, egli svolge le funzioni di un servizio operativo dipartimentale.

Nello stato strutturale attuale, il compito assai vasto riguardante le rappresentanze all'estero sommerge il segretario generale in problemi inerenti al personale. Tutte le persone che occupano un posto direttivo nel dipartimento, compreso il segretario generale, ritengono impossibile, in funzione degli accertamenti fatti nella situazione attuale, affidare al segretario generale il compito di svolgere le funzioni conferitegli dalla legge. È opportuno procedere a un riesame dell'organizzazione della segreteria generale per stabilire se il segretario generale possa essere messo in situazione di assumersi i compiti previsti mediante un'adeguata delega delle attribuzioni (cfr. situazione del segretario generale del DMF che è contemporaneamente direttore dell'amministrazione militare).

Se il dipartimento si è già dichiarato favorevole all'istituzione di un nuovo segretariato generale ristretto e atto a svolgere unicamente funzioni operative (senza i compiti dell'attuale «segretariato generale»), l'Ufficio federale dell'organizzazione tende piuttosto a prevedere l'istituzione di un vero segretariato

generale dotato di tutte le sue funzioni usuali. Questa variante, che è quella che meglio risponde ai criteri della legge sull'organizzazione dell'amministrazione, creerebbe le condizioni d'ordine strutturale tali da consentire l'assunzione completa e uniforme dei compiti generali di uno stato maggiore. Conseguentemente, il segretariato generale potrebbe avere l'autorità necessaria, sia a livello dipartimentale, sia nei rapporti con gli altri servizi dell'amministrazione federale. Anche il prestigio della funzione del segretario generale ne uscirebbe migliorato.

Secondo il parere della Commissione della gestione, questi motivi assumono maggior peso rispetto ai timori espressi dal dipartimento. Inoltre, per il membro del Consiglio federale a cui è affidata la direzione del Dipartimento federale degli affari esteri esiste un certo qual bisogno, non privo di importanza, di poter opporre alla formazione compatta costituita dal corpo diplomatico un contrappeso che gli consenta di tutelare la propria libertà di movimento nella condotta degli affari. Pertanto, la Commissione ha invitato il dipartimento ad approntare, per l'Ufficio federale dell'organizzazione, un disegno risolutivo per l'istituzione di un segretariato generale completo. Nell'attuazione di siffatta riorganizzazione sarebbe opportuno non fondarsi sull'attuale costellazione di persone in funzione, bensì di predefinire uno statuto secondo cui la politica riguardante il personale possa essere sistemata gradualmente.

4 Alta vigilanza sull'esecuzione delle linee direttive della politica di governo

In luogo e vece del rapporto intermedio sull'esecuzione delle linee direttive della politica di governo, a contare dall'anno scorso si riscontra nel rapporto di gestione della Cancelleria federale un capitolo speciale dedicato a questo soggetto. Le Commissioni della gestione dei due Consigli legislativi svolgono d'ora in poi, all'atto dell'esame del rapporto annuo di gestione, la funzione sinora assegnata alle commissioni incaricate dell'esame preliminare del rapporto.

Le Commissioni della gestione esigeranno dalla Cancelleria federale un commento scritto riguardante le indicazioni recate nel rapporto di gestione. Tale commento dovrà segnatamente contenere le giustificazioni riguardanti gli scostamenti accertati rispetto alle finalità stabilite nelle linee direttive della politica di governo. Puntualmente, in occasione della discussione del rapporto di gestione, le commissioni informeranno i Consigli legislativi in merito ai principali accertamenti fatti.

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulle proprie ispezioni

1 Compendio

L'anno scorso, la Commissione della gestione ha proceduto a un'ispezione presso l'Ufficio federale del personale come anche a un'indagine sulle funzioni del personale al servizio della Confederazione. In un comunicato stampa di fine marzo 1986, essa ha dato informazioni circostanziate sul risultato delle sue ricerche riguardo ai rimproveri fatti all'Azienda delle PTT da parte dell'allora capo della Divisione principale dei servizi automobilistici. Inoltre ha cominciato senza poterlo portare a termine il controllo successivo riguardante l'ispezione dell'acquisto d'armamento del 1980, esame durante il quale essa si è occupata soprattutto dei problemi riguardanti l'ottimizzazione del potenziale industriale presso il Dipartimento militare federale. È sul punto di giungere al termine un'ispezione dedicata all'applicazione del diritto d'asilo; essa concerne sia l'efficacia dell'organizzazione e dello svolgimento dei lavori nei servizi federali, sia i problemi inerenti alla legalità della prassi seguita in materia procedurale. Le ispezioni riguardanti i problemi attinenti all'informatizzazione in seno all'amministrazione federale, come anche le conclusioni da trarre dalla catastrofe nucleare di Cernobyl sono ancora agli inizi. Dappresso, tratteremo unicamente l'ispezione sul controllo delle derrate alimentari.

2 Ispezione del controllo delle derrate alimentari

(Rapporto della Commissione della gestione al Consiglio federale del 5 febbraio 1987)

21 Motivazione e procedura

Nella seduta del 20 e 21 maggio 1986, la Commissione della gestione ha deciso di procedere a una nuova ispezione del controllo delle derrate alimentari. Questo settore d'attività era già stato oggetto di un'indagine della Commissione nel 1981, dopo la scoperta di ormoni nella carne di vitello (rapporto del 13 novembre 1981 [FF 1981 III 945] e parere del Consiglio federale del 21 aprile 1982 [FF 1982 II 106]). Sinora non è ancora stato dato seguito a talune importanti raccomandazioni fatte dalla Commissione a seguito di detta ispezione; inoltre, la Commissione è stata da più parti informata in merito al modo di lavorare della Divisione del controllo delle derrate alimentari, metodi che meritano un esame approfondito. Conseguentemente, questa ispezione mira a due finalità: da un canto, procedere a un controllo completo (n. 2) e, d'altro canto, procedere a un esame approfondito dei compiti della divisione competente dell'amministrazione (n. 3).

I problemi connessi con l'infortunio nucleare di Cernobyl rivestono qui solo carattere marginale e non sono oggetto del rapporto; la Commissione della gestione intende esaminarli separatamente, poiché nel maggio 1986 erano di competenza di altri organi della Confederazione.

La sezione del Dipartimento federale dell'interno, incaricata di esaminare il controllo delle derrate alimentari, ha proceduto a numerose audizioni. Essa ha interrogato da un canto i direttori e i quadri dell'Ufficio federale della sanità pubblica e dell'Ufficio veterinario federale (segnatamente i membri della direzione e una parte dei quadri della Divisione del controllo delle derrate alimentari) e d'altro canto le delegazioni rappresentanti i chimici cantonali, i veterinari cantonali, le organizzazioni dei consumatori, il commercio delle derrate alimentari e l'industria alimentare.

Le conclusioni cui è giunta la sezione sono state discusse in seno alla Commissione prima di essere sottoposte, per parere, al Dipartimento federale dell'interno e al Dipartimento federale dell'economia pubblica. La sezione ha valutato le risposte ricevute.

La sezione ha avuto l'impressione che l'Ufficio federale della sanità pubblica – al centro della sua attenzione – aveva compreso l'utilità di siffatta ispezione e conseguentemente era pronto a trarne le necessarie conclusioni. Riguardo all'Ufficio veterinario federale, l'impressione è stata favorevole, in ogni caso nei limiti dell'ispezione. A contare dall'ultima volta, si è constatata un'evoluzione soddisfacente in seno a questo ufficio. L'osservazione si applica parimente ai rapporti tra l'Ufficio federale della sanità pubblica e l'Ufficio veterinario federale.

22 Controllo complementare all'ispezione del 1981

Il controllo complementare ha consentito di accertare che è stato dato seguito ineguale alle raccomandazioni della Commissione della gestione. Anche su quei punti in cui il Consiglio federale si è associato al parere della Commissione, non sono stati presi tutti i provvedimenti necessari. Conseguentemente, le osservazioni che seguono dovranno essere differenziate.

La Commissione aveva articolato le proprie raccomandazioni in nove punti:

1. Protezione contro i pregiudizi alla salute

Il Consiglio federale ha approvato fundamentalmente le finalità menzionate nel programma. Poiché il sistema di controllo attuale in ossequio alla Costituzione si fonda su strutture federalistiche e è attuato generalmente mediante prove saltuarie, è inevitabile che nella protezione della salute possano sussistere talune lacune. Nella misura del possibile, questo controllo deve essere perfezionato. La tecnologia moderna delle derrate alimentari e l'apertura delle frontiere cantonali e nazionali ad altri prodotti hanno creato nuovi bisogni nel campo dei consumi e della protezione, bisogni che richiedono un consolidamento della funzione coordinatrice della Confederazione.

2. Sostanze estranee e composti

La Commissione della gestione ha chiesto l'allestimento e l'applicazione di regolamenti chiari nella materia, segnatamente mediante valori limite: anche in questo campo vi è stata completa approvazione da parte del Consiglio federale, il quale ha tuttavia evidenziato le difficoltà cui si urterà l'applicazione di tali

regolamenti. Secondo gli accertamenti fatti dalla Commissione della gestione, le regole non risultano attualmente chiaramente allestite. Nondimeno, l'adozione dell'ordinanza sulle sostanze estranee costituisce un passo importante in questa direzione. L'ordinanza allestisce un sistema che consente di valutare queste sostanze mediante valori tollerati e valori limite che le autorità cantonali incaricate dell'esecuzione devono fare applicare; in questo campo, apparentemente, sussistono talune difficoltà.

3.-6. Esigenze cui deve soddisfare la nuova legge sulle derrate alimentari

Nell'avamprogetto della nuova legge sulle derrate alimentari, il Consiglio federale aveva già previsto di realizzare il principio dell'unità di competenza riguardo al controllo di tutte le derrate alimentari a livello cantonale, ma non a quello federale. È soltanto con il decreto del Consiglio federale del 29 settembre 1986 che è stato dato seguito, in merito a questo punto, alle esigenze della Commissione della gestione. Il Consiglio federale prevede di istituire, presso l'Ufficio federale della sanità pubblica, un servizio specializzato delle carni a cui sarà affidato il coordinamento tra questo ufficio e l'Ufficio veterinario federale. L'ufficio fungerebbe nei confronti con l'esterno da interlocutore competente dei consumatori, dei distributori di derrate alimentari e degli organi esecutivi cantonali, talché - a livello di vendita - esso assumerebbe la responsabilità generale dell'Ufficio federale della sanità pubblica nei suoi rapporti con l'esterno per tutto quanto concerne le derrate alimentari. In tal modo sarebbe garantita l'unità in materia di responsabilità nei confronti dell'esterno anche se rimane insoluto il problema degli oneri a carico della Confederazione. In questa fase, il decreto del Consiglio federale costituisce, a dire della Commissione della gestione, unicamente una dichiarazione d'intenzione che deve essere ancora tradotta in atto. Inoltre non è ancora specificato il potere decisionale in caso di litigio. La Commissione della gestione auspica che il principio dell'unità della competenza sia disciplinato a livello di legge.

Il progetto di legge soddisfa le esigenze riguardanti l'introduzione, per i Cantoni, di un dovere d'informare le autorità federali. A nostro parere, questo obbligo deve parimente essere applicato alla Confederazione nei suoi rapporti con i Cantoni. Con i mezzi tecnici attualmente a disposizione, lo scambio di informazioni dovrebbe avvenire senza indugio. In questo ambito, si potrebbe anche esaminare l'opportunità di istituire una banca di dati comune, nonché le possibilità offerte dalla telematica.

Rimane sempre insoluto il problema della specializzazione dei laboratori cantonali. Il mercato svizzero è troppo esiguo per ammettere le esecuzioni in doppio di lavori di laboratorio nel campo del controllo delle derrate alimentari.

Manca inoltre un disciplinamento che consente di alleviare i costi causati ai Comuni dal controllo delle carni.

7. Lotta contro il mercato nero nel campo dei medicinali e degli additivi destinati all'allevamento

In questo campo non sono soddisfatte le esigenze riguardanti l'allestimento di un controllo di dette sostanze al confine da PARTE DELLA Confederazione o dell'UICM, l'allestimento di un controllo dei flussi di merci dall'importatore

al consumatore, come anche l'istituzione di basi legali che consentano a titolo preventivo un prelievo diretto di campioni presso gli allevatori. Inoltre, le disposizioni concernenti la condanna di utenti abusivi e di quelli che mescolano i foraggi in modo illecito non sono state adottate. Orbene, queste esigenze non hanno affatto perso la loro importanza.

8. Coordinamento tra l'UFSP e l'UVF fino al completamento della riorganizzazione a livello federale

La collaborazione tra questi due uffici federali è stata intensificata a contare dal 1981. Stando al parere delle cerchie del commercio e dei chimici cantonali, sussistono tuttavia notevoli incertezze per le persone che non fanno parte dell'amministrazione. Secondo la propria organizzazione, il servizio di coordinamento di cui è prevista l'istituzione presso l'Ufficio federale della sanità pubblica nel campo delle carni potrebbe colmare questa lacuna.

9. Informazione rispondente ai bisogni

Nonostante i provvedimenti organizzativi adottati per migliorare la collaborazione tra gli uffici federali interessati non si è ancora riusciti a diffondere un'informazione adeguata ai bisogni dei produttori di derrate alimentari, dei commercianti e dei consumatori. I responsabili non hanno ancora attribuito all'informazione fornita all'esterno (ad es. all'atto dell'attribuzione di posti all'Ufficio federale della sanità pubblica) l'importanza che le spetta; anzi, nei tempi recenti questa carenza è stata risentita in modo particolarmente acuto.

L'aggiornamento alla prossima legislatura della revisione della legge sulle derrate alimentari ha prodotto effetti particolarmente pregiudizievoli sui rapporti tra autorità federali e chimici cantonali. Il ritardo è in buona parte dovuto al fatto che l'Esecutivo ha atteso troppo a lungo prima di pronunciarsi sulla raccomandazione della Commissione della gestione in materia di fusione a livello federale dei servizi incaricati di svolgere la polizia delle derrate alimentari. L'istituzione di un servizio specializzato per le carni, presso l'Ufficio federale della sanità pubblica, dovrebbe consentire di porre rimedio agli inconvenienti venutisi a creare a seguito di tale ritardo.

23 Valutazione del regime di controllo attuale delle derrate alimentari

231 Compiti del controllo delle derrate alimentari

I compiti del controllo delle derrate alimentari sono definiti nella pertinente legge principalmente volta alla protezione della salute e a evitare che il consumatore sia tratto in inganno. La Divisione ha elaborato in merito una serie di ordinanze e di direttive senza pertanto riuscire a sviluppare una concezione sufficientemente chiara, sia per i propri collaboratori, sia nei confronti dell'esterno in modo da consentire di definire le strategie da adottare a medio e a lungo termine, nonché le procedure. Ad esempio, non si riconosce sufficientemente l'importanza che il controllo delle derrate alimentari accorda alle esigenze poste dai consumatori riguardo al carattere naturale delle derrate alimen-

tari da un canto e, d'altro canto, il ricorso ad artifici per migliorare la presentazione delle derrate. La fabbricazione altamente industrializzata delle derrate alimentari sotto forma di prodotti finiti pone nuove esigenze al controllo in quanto con tale presentazione il consumatore non è più in grado di valutare esattamente la merce se non all'atto del consumo. Parimente, è ancora insufficientemente definita la funzione che deve svolgere la Confederazione viste le sue limitate attribuzioni (è autorizzata a rilasciare autorizzazioni, ma non può svolgere controlli; ha diritti di vigilanza assai limitati sull'esecuzione delle prescrizioni da parte dei Cantoni).

232 Prestazioni della Divisione del controllo delle derrate alimentari

In numerosi casi, i chimici cantonali e i partecipanti del commercio non sono soddisfatti della qualità delle prestazioni. Ad esempio, essi dicono che le ordinanze e le circolari non consentono un'applicazione corretta, sono state allestite senza consultare le cerchie interessate o ancora consentono insufficienti tempi di transizione; sono disciplinati alla perfezione problemi di secondo ordine, ma mancano completamente i disciplinamenti più importanti. Le circolari giungono talvolta intempestivamente a taluni interessati. Le lacune si evidenziano particolarmente nelle reazioni a seguito di incidenti imprevisti. Fra l'altro, si disapprova il fatto che i metodi di determinazione non sono sempre invocati con i valori limite stabiliti.

L'ispezione ha nondimeno rivelato che una parte delle critiche rivolte alla Divisione concernono fatti che non competono a quest'ultima. Una parte importante delle critiche è dovuta al ritardo registrato nella legislazione sulle derrate alimentari, un'altra parte è dovuta alle eccessive speranze poste nell'organo specializzato della Confederazione, speranze che allo stato attuale della scienza o in considerazione della capacità nei laboratori a disposizione della Confederazione non sono realizzabili.

È ad esempio inevitabile che taluni metodi di determinazione siano lacunosi in quanto sono elaborati soltanto nel momento in cui si produce il danno; d'altronde non si può pretendere che i laboratori della Divisione abbiano a risolvere tutti i problemi tecnici che si sono posti i laboratori cantonali, i quali hanno dieci volte più collaboratori che la Divisione. Nondimeno, le critiche emesse evidenziano l'insufficiente discussione tra Confederazione e Cantoni in merito al problema di una giudiziosa ripartizione dei compiti. Siffatta discussione avrebbe invece consentito ai due interessati di meglio esprimere ciò che uno si aspetta dall'altro.

L'Ufficio federale viene spesso ad urtarsi a difficoltà pratiche in quanto esce dall'ambito legale prestabilito. Ciò è dovuto particolarmente al fatto che le attuali basi legali sono troppo rigide e strette affinché esso possa garantire un adempimento corretto dei propri compiti, soprattutto visto che in seno all'Ufficio la collaborazione tra scientifici e giuristi non è caso facile. Quando il modo di ragionamento è diverso, talvolta la comprensione risulta difficile e il dialogo breve. Ancorché qualsiasi atto amministrativo compiuto dall'ufficio debba es-

sere legalmente fondato, occorre evitare che cavilli giuridici abbiano a impedire una soluzione adeguata dei problemi. Sarebbe sensato che in seno al gruppo di lavoro dell'ufficio che elabora le ordinanze sulle derrate alimentari fosse presente almeno un giurista; bisognerebbe inoltre verificare se le circolari sono conformi all'ordinanza prima di spedirle e, per quanto concerne le decisioni, dovrebbero essere ogni volta indicati i rimedi giuridici.

Il fatto che talune prescrizioni riguardanti il controllo delle derrate alimentari mirano indebitamente finalità in rapporto con il mercato non è necessariamente imputabile all'Ufficio federale della sanità pubblica. La soppressione delle unità di misura stabilite imperativamente per i vasetti di yogurt, ad esempio, si urtano alle reticenze dell'Ufficio federale dell'agricoltura, il quale teme che abbiano a diminuire le vendite del prodotto.

La politica d'informazione praticata dalla Confederazione nel campo del controllo delle derrate alimentari risulta assai insoddisfacente poiché non tiene conto dei bisogni dei diversi destinatari dell'informazione (la Divisione sembra ad esempio ignorare i bisogni reali delle organizzazioni dei consumatori o dei media). Il tentativo di soddisfare con un unico comunicato i bisogni del pubblico, dei produttori e dei commercianti, nonché dei chimici cantonali, è assai aleatorio. Meglio sarebbe di informare diversi destinatari per vie singole. L'informazione dovrebbe sempre tener conto delle probabili questioni da parte dei destinatari ed essere adeguata ai medesimi sia per contenuto sia per lingua.

Nell'ufficio sembra che manchi una concezione dell'informazione che allestisca le esigenze a lungo termine di un'informazione di base, precisando la necessità di un'informazione permanente, segnatamente in caso di avvenimenti straordinari (tuttavia, nelle proposte fatte dall'ex direttore Frei nel secondo rapporto svizzero sull'alimentazione, che tratta l'educazione nel campo alimentare, nonché nell'opuscolo intitolato «La Svizzera a tavola», un primo passo vien fatto nella giusta direzione).

Alla Divisione occorre una politica d'informazione efficace condotta professionalmente. A lungo termine, questa lacuna non può essere colmata unicamente con l'impegno personale del direttore dell'ufficio. Benché esista un sistema a diversi livelli in cui le persone incaricate dell'informazione si suddividono il compito a livello di divisione, di ufficio e di dipartimento, manifestamente non si riesce a fare una vera opera di vulgarizzazione. Anzi, a causa delle esigenze della collaborazione a vari livelli, l'informazione rischia addirittura di essere prodotta con ritardo (soprattutto quando vi siano coinvolti uno o più dipartimenti). Per contro, una soluzione in cui è previsto, a livello dell'ufficio, una stretta collaborazione tra uno specialista dell'amministrazione e uno specialista delle relazioni pubbliche dovrebbe a nostro parere dare migliori risultati.

233 Strutture del controllo delle derrate alimentari

Nel campo del controllo delle derrate alimentari, il federalismo applicato nel campo esecutivo su piano nazionale contrasta con le esigenze di una zona economica unificata che si estende su tutta la Svizzera.⁴ In taluni casi specifici, esso può procurare distorsioni della concorrenza e diversità tra i Cantoni nel modo

2
di tutelare la salute della popolazione. Il controllo delle derrate alimentari così come è concepito nel nostro Paese non conferisce alla Confederazione attribuzioni sufficienti per una protezione moderna e unificata della salute dei consumatori, segnatamente nei confronti di offerte atte a trarre in inganno. I compiti non coincidono con le attribuzioni. Negli sforzi tesi a garantire un coordinamento quanto mai giudizioso, l'autorità federale è indotta a varcare i propri poteri. Ne consegue che taluni chimici cantonali ritengono che i rapporti tra Confederazione e Cantoni siano cattivi in questo campo allorché il capo della divisione li ritiene buoni. Questo problema di ordine strutturale può essere risolto soltanto adeguando le attribuzioni della Confederazione alle attuali esigenze in materia di controllo delle derrate alimentari. In altre parole, le attribuzioni della Confederazione e dei Cantoni devono essere stabilite chiaramente in funzione delle strutture federalistiche e dell'adeguamento ai nuovi bisogni.

Si aspetta sempre che la Confederazione abbia a stabilire, d'intesa con i Cantoni, un programma a livello nazionale che stabilisca le priorità per l'esecuzione di controlli selettivi e per una soluzione dei problemi metodologici e tecnici mediante ricorso a una razionale distribuzione del lavoro onde giungere, come già chiesto nel passato, a un miglior sfruttamento delle capacità di laboratorio in Svizzera. Questa finalità potrebbe essere probabilmente conseguita mediante una più intensa collaborazione con i politecnici federali e con le università cantonali. Va inoltre esaminata la possibilità di concentrare le capacità di laboratorio della Confederazione.

Sussistono per contro le divergenze di parere accertate tra i veterinari e i chimici cantonali. È noto che la separazione specifica del controllo tra le carni e le altre derrate alimentari ha fatto sorgere un'organizzazione parallela che ha fomentato lotte di prestigio tra i rappresentanti dei veterinari e i rappresentanti dei chimici dell'alimentazione, segnatamente in materia di competenza dopo la macellazione dell'animale e la preparazione della carne, nonché in materia di disponibilità della capacità di laboratorio dei Cantoni. In questo campo non è intervenuto nessun nuovo elemento d'apprezzamento di natura tale da indurre la Commissione della gestione a modificare il proprio parere.

Attualmente si prevede di modificare la struttura del controllo delle derrate alimentari a livello federale conformemente al decreto del Consiglio federale del 29 settembre 1986. La richiesta fusione del controllo delle derrate alimentari con quello dell'igiene delle carni non è ancora intervenuto. Analogamente dicasi per quanto concerne l'accertamento della responsabilità in materia di controllo delle carni a uno stadio preciso (inizialmente faceva stato la fase della macellazione; attualmente, si parla del momento in cui la carne è trasformata in preparato di carne oppure del momento in cui la carne è messa in vendita). Il progetto particolareggiato evidenzierà se è nondimeno realizzata senza costi eccessivi l'unità in materia di responsabilità nei confronti dell'esterno. In questo contesto sembra importante che entrambi gli uffici federali abbiano a ricorrere a tutte le possibilità di collaborazione con gli istituti di ricerca nel campo delle derrate alimentari e segnatamente delle carni.

Contrariamente all'UVF, l'UFSP manca di un servizio di coordinamento che abbia a garantire la collaborazione tra gli organi doganali e i laboratori canto-

nali all'atto dei controlli effettuati al confine. Sarebbe opportuno di disporre di un siffatto servizio nonostante il divergente disciplinamento delle attribuzioni. Il gruppo di lavoro interdipartimentale non ha esaminato la possibilità di riunire il controllo delle carni al confine con quello delle altre derrate alimentari. Orbene, questo problema di raggruppamento o di coordinamento dovrebbe essere almeno studiato.

La delimitazione delle attribuzioni sul piano del controllo delle derrate alimentari (UFSP/UVF), da un canto, e del controllo dei medicinali (UICM), d'altro canto, è fonte di deplorabili conflitti di competenza. Questa lacuna diviene viepiù acuta visto lo sviluppo di nuovi prodotti.

Contrariamente alle altre divisioni dell'ufficio, la struttura della Divisione del controllo delle derrate alimentari non è stata recentemente riesaminata talché ora l'esame della sua organizzazione e dei suoi metodi di lavoro risulta indispensabile.

234 Svolgimento dei lavori in seno all'ufficio

Il modo di trattare gli affari in seno alla Divisione del controllo delle derrate alimentari rispecchia nell'essenza le strutture tradizionali di questo settore specializzato dell'amministrazione. Inizialmente i compiti erano principalmente svolti a vantaggio dei rapporti diretti tra i produttori richiedenti un'autorizzazione e i chimici cantonali in qualità di esecutori della legislazione federale; attualmente, il controllo delle derrate alimentari è viepiù esposto ai molteplici conflitti di interessi che sorgono tra autorità e partecipanti al mercato. La controversia è palese in seno all'opinione pubblica e a livello politico. Siffatta nuova situazione richiede una revisione del modo di adempiere ai diversi compiti. Al fine di trovare in questo conflitto di interessi una linea direttrice rispondente agli interessi generali che devono essere tutelati dalla Confederazione, l'ufficio deve allestire un rigido ordine prioritario, trasparente per l'osservatore esterno, in cui sia chiaramente definita la destinazione del personale e dei mezzi finanziari come anche lo svolgimento della revisione dei testi regolamentari. L'assenza di una siffatta politica dell'ufficio, d'altronde riscontrata all'esterno, è di natura tale che indebolisce la Confederazione nei suoi rapporti con i Cantoni e con i partecipanti del mercato, con il conseguente pregiudizio all'interesse pubblico. L'ufficio risente eccessivamente dell'influenza esercitata dai chimici cantonali e dai diversi gruppi economici. Esso dovrebbe decidere secondo criteri ben definiti e quindi farli applicare senza cercare di trovare un denominatore comune fra tutti gli interessi in presenza.

Per quanto risulta dall'ispezione, le diverse sezioni della Divisione del controllo delle derrate alimentari sono ampiamente indipendenti per quanto concerne il modo di condurre gli affari. Esse apparentemente non applicano una politica definita a livello di divisione; le attività risultano piuttosto disciplinate secondo criteri autonomi. In siffatte condizioni, risultano quasi inevitabili divergenze nell'interpretazione dei compiti incombenti al controllo delle derrate alimentari. Un problema specifico è posto dalla circolazione dell'informazione all'interno della divisione in quanto ampiamente insoddisfacente soprattutto

nella direzione verticale. La direzione e i responsabili della divisione dovrebbero, mediante adeguati mezzi di gestione e controlli sistematici, vigilare affinché i mezzi di comunicazione parzialmente esistenti siano meglio sfruttati.

235 Problemi riguardanti il personale

La politica della divisione riguardo al personale dovrebbe orientarsi in funzione dei compiti che la Confederazione deve svolgere nel campo della polizia delle derrate alimentari. È opportuno assumere e impiegare personale in funzione della sua attitudine allo svolgimento di questo compito specifico. Poiché la Confederazione è facoltata da un canto di sviluppare metodi di determinazione e, d'altro canto, di sviluppare soprattutto una concezione e di garantire il coordinamento statale del controllo delle derrate alimentari, il personale deve avere esperienza specifica in questo campo, ma parimente anche una buona veduta d'insieme. Con la nomina del nuovo capo della divisione, bisogna tener conto delle esigenze poste dalla direzione del servizio in funzione della specificità delle capacità del personale, dei compiti e delle condizioni esterne che caratterizzano il controllo federale delle derrate alimentari così come presentato nel rapporto.

La direzione dell'ufficio complessivamente sembra poter essere consolidata mediante una migliore articolazione in divisione. Il direttore fa tutto il possibile per approntare un'adeguata concezione. Per tal fine egli deve poter beneficiare di un accresciuto sostegno da parte del suo supplente e del servizio di stato maggiore. All'uopo dovrà essere ristrutturato il personale a livello dello stato maggiore della direzione. Lo stato maggiore dovrebbe parimente occuparsi adeguatamente dei rapporti con la stampa. L'ufficio dovrebbe cercare di creare i necessari posti supplementari mediante riorganizzazione, segnatamente il riesame delle attribuzioni della Divisione del controllo delle derrate alimentari.

24 Raccomandazioni

241 Controllo complementare all'ispezione del 1981

241.1

Le raccomandazioni del 1981 permangono valide (cfr. appendice; al n. II/2 del rapporto, si troveranno le precisazioni riguardanti lo stato attuale dei fatti). È opportuno evidenziare i punti seguenti:

- la revisione della legge sulle derrate alimentari deve essere accelerata,
- l'informazione deve essere adeguata ai bisogni e alle esigenze moderne,
- è opportuno combattere gli abusi di additivi e di medicinali nell'ingrasso di bestiame.

241.2

La Commissione della gestione desidera ottenere in tempo opportuno, per prenderne atto, il progetto particolareggiato concernente l'istituzione di un or-

gano specializzato nel campo delle carni presso l'UFSP, compreso il disciplinamento delle competenze. Successivamente dovrà valutare se tale provvedimento consente di realizzare il principio dell'unità in materia di responsabilità per il controllo di tutte le derrate alimentari e se la nuova delimitazione delle responsabilità dei chimici in derrate alimentari e dei veterinari risulta soddisfacente. La Commissione della gestione ritiene che il nuovo disciplinamento dovrebbe in ogni caso designare l'Ufficio federale della sanità pubblica come unico responsabile in materia di derrate alimentari poste in commercio (comprese le carni) anche per quanto concerne l'informazione al pubblico e i rapporti con tutti i servizi cantonali.

242 Controllo delle derrate alimentari. Situazione attuale

A contare dal 1982 sono stati registrati notevoli progressi soprattutto nei rapporti tra l'Ufficio federale della sanità pubblica e l'Ufficio federale di veterinaria, come anche nell'immagine che il pubblico si fa di questo ufficio. I problemi esistenti inducono la Commissione della gestione a emanare le raccomandazioni seguenti:

242.1

Devono essere ripristinati i rapporti di fiducia tra l'Ufficio federale della sanità pubblica e gli organi specializzati di taluni Cantoni. All'uopo, è opportuno che il Dipartimento e la direzione dell'ufficio abbiano più spesso spiegazioni dirette con i capi dei dipartimenti cantonali competenti.

242.2

La divisione deve disporre di una concezione dei compiti che le spettano nel campo del controllo delle derrate alimentari.

242.3

L'informazione dovrebbe essere adeguata ai diversi bisogni dei destinatari. A tal fine, deve essere potenziato lo stato maggiore della direzione.

242.4

Deve essere migliorata la collaborazione tra gli specialisti del controllo delle derrate alimentari e il servizio giuridico onde possano essere osservate le norme legali.

242.5

Presso la divisione deve essere stabilita una linea di comportamento ben definita e deve essere fatto in modo che la divisione goda di uno statuto che la renda indipendente nei suoi rapporti con le autorità cantonali. A tal fine, la divisione dovrebbe beneficiare del diritto di emanare istruzioni.

242.6

Appare urgente una chiara delimitazione delle attribuzioni riguardo le derrate alimentari da un canto e i medicamenti d'altro canto. I criteri della ripartizione delle attribuzioni devono essere riveduti. Poiché la Confederazione, in virtù della sua competenza nel campo delle derrate alimentari è parimente responsabile di ben delimitare le attività in questo campo, essa deve fare in modo che siano ben delimitati i compiti inerenti a questo campo e quelli attinenti alla convenzione intercantonale sul controllo dei medicamenti.

Alfine di migliorare la vigilanza bisogna, oltre a controllare il flusso delle merci, cercare per quanto possibile di influenzare l'allevamento degli animali indigeni per la carne da macello; devono essere meglio sfruttate le possibilità di ricerca nel campo delle carni e dei prodotti di carne (cfr. postulato del Consiglio nazionale del 9 ottobre 1986).

242.7

L'Ufficio federale dell'organizzazione dovrebbe essere incaricato di riesaminare l'organizzazione della divisione, compresi i rapporti che quest'ultima mantiene con la direzione e con i suoi servizi di stato maggiore. In tal modo dovrebbe essere possibile liberare i posti necessari a livello della direzione.

25

La Commissione della gestione ha pregato il Consiglio federale di informarla, entro il 1° aprile 1987, in merito al seguito che esso intende dare al rapporto.

Raccomandazioni

a seguito del rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 13 novembre 1981, intitolato «Controllo delle derrate alimentari; a titolo esemplificativo, gli ormoni nella carne di vitello»

3 Raccomandazioni

Sul fondamento dei risultati, la Commissione della gestione fa al Consiglio federale le raccomandazioni seguenti:

31

È opportuno esigere che il controllo delle derrate alimentari abbia come finalità di garantire al consumatore, per quanto possibile, che l'utilizzazione dei prodotti alimentari non procura nessun danno alla salute.

32

Per tale scopo, la Confederazione dovrà, in funzione delle conoscenze e delle esperienze attuali, allestire e realizzare regolamenti chiari per ciascuna sostanza nociva riconosciuta. Il limite massimo del tenore di queste sostanze dovrebbe essere sufficientemente esiguo affinché le quantità autorizzate non abbiano in nessun caso a pregiudicare la salute.

33

L'esecuzione della legislazione nel campo delle derrate alimentari dovrà essere incentrata sul principio dell'unità di competenza per il controllo di tutte le derrate alimentari.

34

Nell'emanazione della nuova ordinanza sul controllo delle derrate alimentari, deve essere preso specialmente in considerazione quanto segue:

- in ogni Cantone, una sola istanza dovrebbe essere responsabile del controllo di tutte le derrate alimentari;
- deve essere definita una chiara limitazione dei campi di competenza fra i chimici alimentari e i veterinari. Secondo un modello meritevole di esame specifico, il limite dovrebbe applicarsi alle carni al momento in cui queste lasciano il macello, dopo il controllo sanitario; da quel momento, esse sottostanno alla responsabilità del controllo delle derrate alimentari, in collaborazione con i veterinari per la consulenza tecnica;
- conseguentemente, la Confederazione dovrebbe raccomandare ai Cantoni di riunire in un unico dipartimento tutti i servizi di controllo delle derrate alimentari;
- i Cantoni dovrebbero agevolare l'impiego dei loro laboratori sia per le carni sia per il controllo delle altre derrate alimentari; i laboratori, sul piano nazionale, dovrebbero inoltre meglio ripartirsi le specializzazioni;
- il controllo delle derrate alimentari non deve risentire del fatto che i costi sono a carico dei Comuni in cui sono macellati gli animali; dovrebbero essere istituite le basi legali per allestire casse cantonali di compensazione che finanzino le analisi.

35

Sul piano federale, bisogna conferire la responsabilità globale, almeno nei confronti dell'esterno, a un unico servizio. L'Ufficio federale di veterinaria dovrebbe almeno essere assoggettato allo stesso dipartimento dell'Ufficio federale della sanità pubblica. Nell'ambito della ridistribuzione dell'ufficio, saranno esaminate più approfonditamente le possibilità di riorganizzazione.

A livello cantonale, nella nuova legge sulle derrate alimentari dovrebbe essere sancito l'obbligo di informare le autorità federali. Le autorità federali dovrebbero inoltre avere il diritto di impartire istruzioni per quanto concerne l'esecuzione cantonale, in tutti i campi del controllo delle derrate alimentari.

Alfine di contrastare il mercato nero, il controllo dei medicinali e delle altre sostanze estranee destinate all'allevamento deve essere migliorato come segue:

- esaminare la possibilità di istituire un controllo al confine di queste sostanze, svolto dalla Confederazione o dall'UICM;
- studiare un ragionevole metodo di controllo dell'importazione, della fabbricazione e della vendita di queste sostanze talché si possa vigilare sul flusso di queste merci dall'importazione fino al consumatore;
- istituire le basi legali che consentano di prelevare preventivamente campioni di sostanze estranee presso gli allevatori, nonché la punizione degli utilizzatori abusivi e di coloro che mescolano da sé illecitamente i foraggi.

Sin che sussiste la struttura federale vigente, bisogna consolidare il coordinamento tra gli uffici interessati. È segnatamente importante il coordinamento in materia d'informazione del pubblico.

Devono essere continuati gli sforzi intesi a migliorare l'informazione da parte degli uffici federali. Devono essere contattati in modo adeguato e informati secondo il bisogno i fabbricanti di derrate alimentari, le organizzazioni dei consumatori e il pubblico interessato.

Il Consiglio federale è invitato a fare rapporto, entro fine settembre 1982, alla Commissione della gestione in merito al seguito che avrà dato alle sue raccomandazioni.

Elenco delle richieste trattate dalle Commissioni della gestione nel 1986

Ogni anno le Commissioni della gestione ricevono numerose comunicazioni e richieste il cui esame serve loro assai nell'esercizio della funzione di alta vigilanza. Elenchiamo qui di seguito alcune richieste che sono state trattate nella debita forma in quanto affari distinti. Le richieste emananti da funzionari federali non vengono qui menzionate.

Le commissioni, come ogni anno, si trovano nell'impossibilità pratica di dar seguito a tutte le richieste; di norma esse tengono nondimeno conto, nell'ambito dell'alta vigilanza, delle argomentazioni messe innanzi.

1. R. + E. Aebi, Sennwald, contro l'Azienda delle PTT

Il segreto postale consente all'Azienda delle PTT di recapitare invii unicamente se i dati concernenti il destinatario sono indicati in modo preciso al fine di evitare incertezze. È quindi necessario fornire indirizzi più precisi nel caso di arrivo di un nuovo vicino nella stessa zona («Bergli»). L'Azienda delle PTT ha agito nel quadro del suo potere discrezionale.

2. Akademische Kultargesellschaft, Zurigo, contro il Consiglio federale

Tre richiedenti criticano le dichiarazioni fatte dall'ex presidente della Confederazione Furgler durante un'emissione televisiva della DRS prima della votazione popolare sulla soppressione della vivisezione. In quell'occasione, Furgler avrebbe completamente omesso di far qualsiasi accenno al parere espresso in merito dall'«Akademische Kultargesellschaft», influenzando l'esito dello scrutinio nel senso voluto dagli ambienti ufficiali.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha ricordato in merito che gli obblighi del Consiglio federale nell'ambito dell'informazione al pubblico non sono generalmente definiti. Solo l'articolo 11 della legge federale sui diritti politici prevede che le spiegazioni del Consiglio federale concernenti la votazione popolare debbano essere oggettive e debbano tener conto delle opinioni di importanti minoranze. Inoltre, il Tribunale federale esige per le informazioni date al pubblico nel quadro del dovere d'informarlo che le dichiarazioni rispettino le regole dell'oggettività, non siano fatte in malafede e non siano inutilmente lesive o sproporzionate. In generale si deve chiedere alle autorità di rispettare i principi del diritto amministrativo nell'esplicare il compito d'informare, vale a dire che usino rettamente del loro potere discrezionale e rispettino il principio della lealtà. Da un canto il cittadino deve potersi fidare dell'oggettività delle informazioni date e, d'altro canto, rimaner libero di farsi un'opinione propria. Non si può però dedurre che ogni informazione del Consiglio federale o ogni intervento di un suo rappresentante debba essere minuziosamente soppesato. Quest'esigenza vale soprattutto per l'insieme delle comunicazioni del Consiglio federale (compresi il messaggio e le spiegazioni sugli oggetti sottoposti al voto del popolo). L'incarico d'informare affidato al Con-

siglio federale comprende intenzioni, decisioni e provvedimenti nonché, se necessario, i pareri politici espressi su temi eventualmente controversi. Deve essere dunque consentito al magistrato di pronunciarsi chiaramente purché i pareri siano oggettivi, non siano espressi in malafede, non siano offensivi e nemmeno esagerati. Le dichiarazioni del presidente della Confederazione non travalicano questo margine per cui la Commissione della gestione non ha motivo di dar seguito alla richiesta.

3. *ALAMAK SA, Zugo, contro l'Ufficio federale di giustizia*

L'ALAMAK SA critica l'insufficiente vigilanza esercitata dalla Confederazione in merito all'esecuzione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Una ditta con la quale ha una causa civile avrebbe accresciuto il proprio capitale con fondi stranieri e ottenuto un'ipoteca di secondo grado da una banca in mano straniera. In seguito alle informazioni ottenute dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, l'Ufficio federale di giustizia ha fatto le indagini che gli incombevano. Giusta la prassi del Tribunale federale, un considerevole prestito straniero non è sufficiente per provare un influsso decisivo da parte di un finanziatore all'estero. All'uopo occorrerebbero accordi completivi che invece mancano nel presente caso. In base agli atti esistenti bisogna concludere che l'aumento di capitale non è stato unicamente un negozio fiduciario per i finanziatori stranieri. In considerazione della procedure in corso sono possibili nuovi accertamenti nella fattispecie: in ogni caso, attualmente non sussiste per la Commissione della gestione nessun motivo per dubitare, riguardo a questo caso, della vigilanza esercitata dall'Ufficio federale di giustizia.

4. *P. Baumgartner, Belp, contro il Tribunale federale*

Il richiedente solleva una critica contenutistica ed etica contro la prassi del Tribunale federale. Poiché il Tribunale è autonomo nell'accertamento del diritto non è possibile entrare in materia nell'ambito della vigilanza parlamentare.

5. *A. Bertrand, Onex, contro il Tribunale federale*

Il richiedente è un funzionario cantonale e domanda di ottenere un esonero delle spese giudiziarie in una procedura di ricorso di diritto pubblico come lo ottengono i funzionari federali nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo. Il diverso trattamento in questi due tipi di procedure è una questione giurisprudenziale e non viola il principio che garantisce ai cittadini l'uguaglianza davanti alla legge.

6. *J. Eichhorn, Basilea, contro il Tribunale federale*

Il richiedente pretende che la legge federale sull'organizzazione giudiziaria presenti una lacuna: mentre l'articolo 20 capoverso 1 della legge federale sulla procedura amministrativa prescrive che il termine in caso di ricorso comincia a decorrere il giorno dopo la notificazione, l'articolo 32 capoverso 1 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria dispone che nel computo dei termini non è compreso il giorno iniziale. Il richiedente pretende l'applicazione cumulativa di entrambe le prescrizioni. La domanda deve essere respinta già per il fatto

che l'ambito riservato all'accertamento del diritto da parte del Tribunale esula dalla competenza delle Commissioni della gestione. Ci siamo chiesti però se non sia possibile, in occasione della revisione della legge sull'organizzazione giudiziaria, adeguare la redazione di questa legge a quella della legge sulla procedura amministrativa al fine di evitare malintesi analoghi.

7. A. Geissmann, Hüglingen, contro il Tribunale federale

Il richiedente fa valere che, in relazione con una lite concernente il calcolo delle tasse di base sull'acqua, dei relativi interessi e delle tasse per la depurazione delle acque, l'autorità di precedente istanza avrebbe violato il principio dell'uguaglianza di trattamento, commesso un abuso di diritto e disatteso il principio dell'equivalenza. Il Tribunale federale, ritenendo che il ricorso di diritto pubblico non abbia soddisfatto le esigenze del dovere qualificato di contestazione, non è entrato in materia. Ciò corrisponde alla prassi costante del Tribunale federale e può fondarsi su una disposizione legale. Le due Commissioni della gestione hanno esaminato la richiesta e hanno concluso di non poter entrare in materia poiché trattasi di una questione di accertamento giudiziale del diritto.

8. A. Gischig, Küsnacht, contro il Tribunale federale delle assicurazioni

Il signor Gischig chiede che il Parlamento gli accordi il condono dei contributi dovuti all'AVS. Un utile contabile realizzato su liquidazione è stato tassato due volte e mezzo poiché ottenuto nel periodo di transizione tra un periodo fiscale e l'altro. Questa situazione è stata considerata insoddisfacente anche dal Tribunale federale delle assicurazioni che però non ha ritenuto necessario colmare una lacuna della pertinente ordinanza. Nonostante tutto non dobbiamo temere che il caso si ripresenti poiché l'ordinanza sull'AVS è stata modificata nel frattempo. Tuttavia, nel caso specifico, la domanda di condono è stata respinta dalla prima istanza cantonale; per contro, il richiedente ha ritirato il ricorso su consiglio della seconda istanza.

Ora toccherebbe al Parlamento decidere secondo equità senza fondarsi su basi legali. Dopo aver studiato l'incarto e averlo paragonato ai casi precedenti, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha rinunciato a presentare una proposta in merito. La maggior difficoltà consiste nel fatto che non può essere fatta una delimitazione precisa tra un caso di rigore e l'altro, come per esempio in caso di modificazioni della situazione giuridica oppure della prassi. Poiché il richiedente non ha sufficientemente provato di trovarsi in una situazione di ristrettezza, la commissione non ritiene che il caso sia tale da giustificare una decisione equitativa.

9. A. Fischer, Bolligen, contro l'Azienda delle PTT

Le richieste dell'ex capo della Divisione principale è stata commentata per la stampa a fine maggio dalla Commissione della gestione in relazione con una campagna anonima intitolata «Saubere PTT». Per quanto concerne la manifestazione indetta per l'anniversario di tre alti funzionari delle PTT e altri rimproveri, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale si è limitata ad esaminare due problemi: da un canto se gli organi competenti avevano espletato le loro competenze in materia di vigilanza e di diritto disciplinare e, d'altro

canto, se l'Azienda delle PTT avrebbe potuto far valere un diritto all'indenizzo. Gli altri aspetti dell'affare sono stati oggetto di una procedura formale davanti a un'altra istanza. La Commissione ha concluso che gli organi competenti avevano fatto uso della loro competenza nell'ambito del loro potere d'apprezzamento. I festeggiati hanno pagato tutte le fatture delle PTT.

10. *A. Frank, Winterthur, contro la giustizia militare*

La Commissione della gestione adotta nei confronti della giustizia militare la cautela ch'essa usa verso il Tribunale federale. Il capo d'arma competente ha ammesso che l'Amministrazione militare aveva commesso un errore. La Commissione della gestione ha invitato il Dipartimento militare federale a esaminare taluni aspetti procedurali.

11. *E. Frigg, Zurigo, contro il Tribunale federale*

Poiché l'anticipo delle spese era stato fatto dalla controparte, il richiedente non ha potuto ritirare la sua istanza prima che fosse pronunciata la decisione. Nella fattispecie, il richiedente non sopporta oneri dacché non sono state rimosse spese di giustizia. Tuttavia le Commissioni della gestione proseguiranno l'esame della questione di principio.

12. *A. Kissling, Zurigo, contro il Tribunale federale*

Il Tribunale federale ha imposto emolumenti giudiziari massimi per due istanze prolisse presentate dal richiedente. Considerato che la decisione sulle spese rientra nel potere discrezionale del Tribunale e che non è stata violata nessuna norma procedurale fondamentale, non è dato seguito alla richiesta.

13. *B. Lustenberger, Rothenburg, contro il Dipartimento federale degli affari esteri*

Il richiedente giudica non conforme ai principi dello Stato di diritto il comportamento della polizia indiana e critica l'efficacia nell'aiuto dell'Ambasciata Svizzera a Nuova Dehli. Da quel che risulta, la nostra rappresentanza ha fatto quanto era in suo potere.

14. *M. Markowits, Brugg, contro il Fondo nazionale svizzero*

La Confederazione non può influenzare in alcun modo il Fondo nazionale svizzero a sostenere determinati progetti di ricerca. La vigilanza dell'Ufficio federale dell'educazione e della scienza si limita al rendiconto annuo relativo all'impiego dei mezzi finanziari a disposizione. I singoli ricorsi possono essere invece indirizzati alla neocostituita Commissione di ricorso del Dipartimento federale dell'interno.

15. *H. Mühlebach, Kilchberg, contro le FFS e il Tribunale federale*

Secondo l'esposto del richiedente, un errore commesso dal Registro fondiario del Canton Argovia è responsabile della perdita patrimoniale subita. Nella misura in cui è possibile far valere un errore commesso da funzionari delle FFS, le Commissioni della gestione non sono competenti in merito. Il Tribunale federale s'è occupato dell'affare per quanto possibile nell'ambito di un ricorso

di diritto pubblico. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha quindi rinviato il richiedente agli organi cantonali competenti.

16. *V. Oehen, Sessa, contro il Tribunale federale*

Il richiedente critica il Tribunale federale che ha consegnato degli atti a persone non autorizzate a consultarli. Dalle ricerche fatte dalle Commissioni della gestione è emerso che gli atti in questione erano stati consegnati alla controparte e che per questo motivo hanno potuto essere comunicati alla stampa. Poiché il richiedente si è successivamente appellato, per lo stesso affare, al giudice penale, dovrebbero essere sospese le ulteriori ricerche su questo caso.

17. *M. Portmann, Friburgo, contro il Tribunale federale*

Il Tribunale federale, secondo la sua prassi costante, non entra in materia su domande generali di ricasazione contro intere sezioni. Le Commissioni della gestione hanno già precedentemente deciso che ciò non costituisce diniego formale di giustizia.

18. *Radio 24 SA, Zurigo, contro l'Azienda delle PTT*

La richiedente fa valere che quattro ricorsi presentati in merito alla messa a disposizione di reti di cavi alla radio locale non sono stati trattati congiuntamente. L'Azienda delle PTT non ha trattato insieme le procedure concernenti l'emittente richiedente ma lo ha fatto per quanto concerne le differenti reti di cavi. Su ricorso della richiedente, il Tribunale federale ha difeso il comportamento dell'Azienda delle PTT in tutti i casi.

19. *J. Siegwart e M. Truttmann, Zurigo, contro il Consiglio federale*

Una decisione del Consiglio federale di non entrare in materia offre alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale l'occasione di rispondere ai richiedenti su un affare interessa numerose procedure pendenti. Dopo la morte dello psicologo Friedrich Liebling, una parte rilevante del patrimonio della successione non è stata attribuita alla fondazione da lui istituita ma, in quanto patrimonio personale, agli eredi. Con questi beni, gli eredi hanno istituito una società anonima «Psychologische Lehr- und Beratungsstelle Friedrich Liebling». Mentre il Consiglio di fondazione in carica riconosce questa divisione patrimoniale, i richiedenti biasimano la violazione dell'atto di fondazione. Esigono quindi lo scioglimento della società anonima. Rimproverano al Dipartimento dell'interno di non aver assolto il suo compito di vigilanza in modo soddisfacente. I richiedenti sono rappresentati da un avvocato e possono adire il Tribunale federale. Lo stato della procedura e lo svolgimento finora seguito non consentono alla Commissione di dar seguito alla richiesta.

20. *Scioglimento del rapporto di impiego da parte del DMF conformemente all'articolo 55 della legge federale sull'ordinamento dei funzionari*

Il Dipartimento militare federale ha giudicato medicalmente inabile al lavoro una collaboratrice impiegata già da parecchio tempo e, secondo le prescrizioni, ridotto dopo un anno lo stipendio al livello di una rendita d'invalidità. Benché

il servizio medico del lavoro si sia opposto alla dichiarazione di invalidità e abbia raccomandato di integrare la funzionaria in un altro settore dell'amministrazione, il Dipartimento federale ha deciso di sciogliere il rapporto d'impiego conformemente all'articolo 55 della legge federale sull'ordinamento dei funzionari senza tentare di reintegrarla in un altro servizio.

Fino a quando il ricorso era pendente davanti al Tribunale federale, la Commissione della gestione ha potuto esaminare l'affare solo in modo limitato. Ha chiesto al Dipartimento militare federale di riesaminare ancora una volta con effetto retroattivo il disciplinamento dell'indennità dacché supponeva che il Dipartimento avesse trattato finanziariamente la collaboratrice come se fosse invalida mentre il servizio medico dell'amministrazione generale della Confederazione aveva negato questa invalidità. Nel frattempo il Tribunale federale ha accettato il ricorso amministrativo interposto contro il DMF e gli ha ordinato di rivedere la decisione.

21. R. Zürcher, Limpach, contro il Tribunale federale

Il richiedente critica il fatto di non essere stato ascoltato dal giudice in due casi. Nel primo, il Tribunale si è occupato approfonditamente di un ricorso contro il tracciato di un sentiero pedonale procedendo a un sopralluogo. Nel secondo caso, il Tribunale ha concluso che la richiesta non soddisfa le esigenze poste a un ricorso di diritto pubblico per quanto concerne l'obbligo qualificato di contestazione. Queste esigenze, in quanto parte dell'accertamento del diritto da parte del Tribunale, sono sottratte alla vigilanza dell'Assemblea federale.

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali sulle ispezioni e le richieste nel 1986 del 9 aprile 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.06.1987
Date	
Data	
Seite	592-629
Page	
Pagina	
Ref. No	10 115 391

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.