

Rapporto delle Commissioni della gestione all'Assemblea federale sulle ispezioni e richieste nel 1987

del 6 aprile 1988

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con l'inizio della presente legislatura, le Commissioni della gestione cercano per la prima volta di controllare *sistematicamente la riuscita delle proprie raccomandazioni* (cfr. I). Una ricapitolazione sinottica illustra come Consiglio federale e amministrazione abbiano dato seguito alle conclusioni delle precitate commissioni.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale si è occupata dell'introduzione dell'informatica nell'Amministrazione federale (cfr. II/1). Dopo un'indagine sull'esecuzione del diritto d'asilo, ha esaminato problemi fondamentali riguardanti la *politica* nei confronti dei *rifugiati* (cfr. II/2) nonché le *esigenze di natura giuridica per i testi* su cui si fondano le decisioni (automatizzazioni delle parti redazionali delle decisioni [cfr. II/3]). Ha infine portato a termine l'ispezione riguardante la *garanzia dei rischi all'esportazione* (cfr. II/4) e quella concernente gli effetti sulla *politica regionale* da parte del *programma 1983 per il promovimento dell'impiego* (cfr. II/5).

D'altro canto, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, a seguito del proprio rapporto dell'anno precedente in materia di sorveglianza sull'amministrazione, ha allestito un rapporto esplicativo inteso a migliorare il *controllo esercitato sull'amministrazione federale* (cfr. III/2), nel quale essa chiede che un ufficio specializzato si assuma questo controllo. Inoltre, la Commissione ha esaminato i *problemi strutturali* che si pongono per l'*aiuto in caso di catastrofe* (cfr. III/3) nonché l'*affare Blaser* (cfr. III/4).

Vi preghiamo di prendere atto del presente rapporto.

6 aprile 1988

In nome delle Commissioni della gestione:
I presidenti,
Paul Rutishauser, consigliere nazionale
Norbert Zumbühl, consigliere agli Stati

I. Controllo dell'osservanza delle raccomandazioni delle commissioni della gestione 1984-1987

(Sono considerate unicamente le proposte principali recate in rapporti pubblicati. Eventuali problemi in sospenso in rapporto con ispezioni formalmente ultimate non sono prese in considerazione.

Il presente controllo non pretende di trarre conclusioni circa gli effetti reali delle raccomandazioni, poiché mancano attualmente i mezzi necessari).

- | | |
|---|--|
| N Gestione degli impieghi al DMF (15.5.1984) | <ol style="list-style-type: none">1. Il DMF dovrebbe partecipare al progetto EFFI.2. Il gruppo di lavoro incaricato dello studio della gestione degli impieghi dovrebbe assumere un rappresentante dell'Ufficio del personale.3. Il progetto EFFI o un progetto analogo dovrebbe consentire un'analisi comparativa a lunga scadenza intesa a migliorare il funzionamento di tutti i servizi dell'amministrazione. |
| N Sistema di contingentamento attinente alla politica economica (21.1.1985) | <ol style="list-style-type: none">1. Composizione più rappresentativa delle commissioni nel campo delle esportazioni di rottami, anche di rottami non ferrosi (funzione regolatrice su questo mercato chiuso).2. Istituzione di un mercato più libero dei cascami non ferrosi in Europa.3. Allestimento di rapporti commerciali più seguiti con gli acquirenti esteri di rottami.4. Osservazione del mercato da parte dell'UFAE; intervento in caso di scostamenti di prezzi ingiustificati.5. Studio della struttura della produzione di fiori in Svizzera; esame circa l'opportunità di eliminare il contingentamento delle importazioni.6. Rapporti complementari sui contingentamenti |
| N Sistema integrato di telecomunicazione (IFS) (15.5.1984) | <ol style="list-style-type: none">1. Miglioramento generale della gestione dei progetti.2. Esame del nuovo progetto di gestione IFS da parte di un'agenzia esterna.3. Studiare mediante prototipo se a breve termine risulta veramente razionale ed economica l'introduzione di tre sistemi diversi su una rete delle dimensioni svizzere.4. Stabilire chiaramente la responsabilità del Consiglio d'amministrazione delle PTT per quanto concerne l'esercizio.5. Elezione nel Consiglio d'amministrazione delle PTT di persone con esperienza nella gestione aziendale. |
| N Controllo d'efficacia dei progetti di sviluppo nel Nepal (23.8.1984) | <ol style="list-style-type: none">1. Continuazione del progetto IJDP con alcune modificazioni, in particolare promovimento del programma di pianificazione familiare.2. Controlli successivi dopo ultimazione del progetto.3. Insegnamenti da trarre per altri progetti.4. Coordinamento dei principi tra i Paesi donatori.5. Elaborazione di norme succinte tratte dall'esperienza (principi di strategia di sviluppo della DSA).6. Servizi della DSA alle commissioni parlamentari |

1. Accettato	1. Finito
2. Accettato	2. Finito
3. Senza seguito	3. Sospeso (vedi «Miglioramento del controllo dell'amministrazione» nel presente rapporto)
1. Difficilmente realizzabile nel campo dei metalli non ferrosi	1. a 4 finito
2. Difficile; oggetto di studi presso il GATT	
3. Ampiamente realizzato; intesa circa le finalità	
4. Intesa riguardo all'osservazione ma rigetto di qualsiasi intervento non fondato su proposte commissionali. Non devono prodursi scostamenti ingiustificati di prezzo. Intesa circa le finalità	
5. Studio compiuto; diniego di sopprimere il contingentamento	5. La Commissione della gestione rinuncia a esigere la revoca del contingentamento
	6. Rapporti completivi consegnati
1. Accettato; nuove direttive	1. a 5. finito
2. Mandato assegnato, strutture approntate	
3. Necessità di avere ordinazioni prima di valutare prototipi	
4. Non occorrono nuove disposizioni	
5. Elezioni realizzate	
1. a 4. accettato	1. a 6. finito
5. Pubblicazione nel 1987 dei principi della cooperazione allo sviluppo	
6. Accettato	

- | | |
|--|---|
| <p>N Aiuto alle università
(21.1.1985)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Semplificazione procedurale in favore della revisione della legge sull'aiuto alle università. 2. Esame delle possibilità di assegnazione forfetaria di sussidi nell'ambito della revisione della legge. 3. Limitazione della funzione della Conferenza universitaria e del Consiglio della scienza riguardo ai compiti attribuiti dalla legge. 4. L'Ufficio federale dell'educazione e della scienza deve essere l'organo responsabile nella procedura d'assegnazione di sussidi. 5. Chiara definizione delle competenze conformemente alla legge. 6. Bisogna far sì che la Conferenza universitaria accetti le direttive riguardanti i sussidi. 7. Chiarificazione all'intenzione dei Cantoni riguardo alle esigenze di maturità dei progetti. 8. Riduzione degli effettivi dei segretari della Conferenza universitaria e del Consiglio della scienza parallelamente con la diminuzione dei loro compiti. 9. L'esame generale da parte dell'UFES dovrebbe includere le raccomandazioni all'Ufficio fatte dalla Commissione della gestione. 10. Postulato relativo ai numeri 3 a 7 come anche alla limitazione della partecipazione della Conferenza universitaria alla concezione e alla pianificazione generale dell'aiuto alle università dopo revisione della legge. |
| <p>N Trasferimento a Avanches del Deposito dei cavalli dell'esercito
(25.1.1985)</p> | <p>Studio del progetto di fusione del Deposito con la rimonta d'Avanches.</p> |
| <p>N Riesame dei compiti dell'amministrazione
(21.5.1985)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Esame della possibilità di trasferire ai Cantoni il controllo delle imprese concessionarie di trasporto stradale; <ul style="list-style-type: none"> - imposizione di emolumenti uniformi per le prestazioni della Confederazione. 2. Esame del controllo delle teleferiche da parte della Confederazione secondo la politica coordinata dei trasporti. |
| <p>N Danni alla rete delle strade nazionali
(21.5.1985)</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Applicazione e adeguamento di regole tecniche alla costruzione di strade nazionali. 2. Garanzia di qualità mediante <ol style="list-style-type: none"> a. consolidamento della vigilanza sulle costruzioni; b. prassi più restrittiva in materia di ritiro di opere e di sorveglianza dell'esercizio e della manutenzione; c. post-trattamento del calcestruzzo; d. ricerca più specifica nel campo della costruzione stradale. |

1. e 2. Accettazione di massima	1. a 4. Procedura legislativa preliminare in corso
3. e 4. Accettato ma soltanto dopo revisione della legge (prassi già più restrittiva)	
5. a 7. Realizzato	5. a 7. Finito
8. Studi in corso	8. e 9. In sospeso
9. Realizzato mediante mandato peritale; rioccupazione del posto di vicedirettore; altre riorganizzazioni previste	
10. Postulato contrastato dal Consiglio federale ma trasmesso dal Consiglio nazionale	10. Parzialmente realizzato; il tutto ancora pendente
Accettato; mandato d'elaborazione di progetto	Decisione del Consiglio federale in sospeso
1. Inconventi; conclusione negativa dell'esame - emanare un'ordinanza sugli emolumenti	1 e 2 finito
2. Integrato nella politica coordinata dei trasporti	
1. Accettato	Controllo successivo da parte della CdG riguardo alla costruzione e alla manutenzione di ponti a seguito di un rapporto del gruppo delle costruzioni
2. Accettato	
a. competenza dei Cantoni;	
b. prassi soddisfacente, consolidamento degli effettivi dell'OFR;	
c. unicamente durante la costruzione; problemi a livello di ricerca;	
d. accettato	

3. Condizioni relative ai contratti dei Cantoni con fabbricanti segnatamente:
- proroga dei termini di perenzione della responsabilità in caso di deficienze edilizie.
- N Penuria di istruttori nell'esercito (22.5.1985)
1. Nessun aumento annuo degli effettivi senza adeguamento del profilo professionale al fabbisogno dell'esercito per quanto concerne gli istruttori delle compagnie e i maestri di classe.
 2. Piano degli impieghi e piano di carriera per il corpo degli istruttori.
 3. Per norma, assunzione nell'istruzione fino al pensionamento.
 4. In caso di riassegnamento: perdita dello statuto speciale compensata mediante un congedo di formazione oppure un versamento di capitale.
 5. Approntamento di un piano che consente una doppia carriera agli istruttori:
 - a. passaggio al comando dell'esercito;
 - b. assunzione di funzioni civili per la Confederazione o l'economia.
 6. Impiego più frequente di istruttori civili per campi specializzati
 7. Apertura ai sottufficiali istruttori della possibilità di accedere al rango d'ufficiale.
8. Esame di vantaggi e inconvenienti di una dissociazione tra la funzione di istruttore e il grado d'ufficiale
9. Valutare la possibilità di reclutamento di istruttori più giovani.
- N Principi della cooperazione della Svizzera allo sviluppo (19.11.1985)
1. Definizione di nuovi principi riguardanti le condizioni generali dell'economia mondiale, l'evoluzione demografica e gli sviluppi sul piano della protezione dell'ambiente.
 2. Sviluppo di una strategia pianificata intesa a far emergere determinati principi.
3. Massima semplicità nell'esposizione dei principi, classificazione sistematica dei medesimi ordine di priorità.
- N Statistica della Confederazione (19.11.1985)
1. Responsabilità del Consiglio federale quale organo dirigente. Creazione di un organo di direzione con le competenze richieste.

3. Norme SIA inasprite da parte della Confederazione; è impossibile chiedere di più per aggiudicazioni specifiche; problemi di responsabilità sollevano difficoltà riguardo all'accertamento della prova
 - in avvenire deve essere praticato più spesso
 1. Reiezione; proposta di trattamento distinto degli istruttori in servizio
 2. Accettato
 3. Accettato
 4. Reiezione del riassegnamento: esame in corso per conversioni professionali vere e proprie.
 5. Principio delle due carriere accettato ma unicamente in seno al corpo degli istruttori
 6. Accettato
 7. Diniego dell'avanzamento senza formazione e servizio d'avanzamento; il limite d'età permane a 26 anni.
 8. Realizzata da parte di un gruppo di lavoro; il risultato perora contro la dissociazione
 9. Difficile; l'elasticità in materia non deve recare pregiudizio alla qualità
1. Aperto; solamente 40 posti approvati per il 1988
 - Controllo successivo per l'insieme
 4. a 6. in sospenso
 8. Finito
 1. a 3. Finito
1. Accettato; priorità accordata soprattutto al problema dell'evoluzione demografica
 2. Rinvio alle priorità stabilite nella legislazione, concretazione mediante programmi dei singoli Paesi e di documenti di progetto
 3. Redazione di un breve commento ad uso interno.
1. Il Consiglio federale intende assumersi questa responsabilità (programmi pluriennali e programmi annuali secondo il progetto di legge sulla statistica)
 1. In sospenso

2. Coordinamento, sul fondamento di una concezione globale, dei progetti di nuove statistiche con le statistiche esistenti.
3. Selezione fra le numerose statistiche di quelle necessarie, utili o semplicemente auspicabili.
4. Decisione del Consiglio federale nella sua qualità d'ordine direttore al fine di ripristinare la collaborazione tra l'OFS e l'UFIAML.
5. Analisi, al lume del programma EFFI, delle statistiche che hanno carattere interdipartimentale.
6. Necessità di sostituire o completare per quanto possibile le informazioni raccolte presso terzi mediante informazioni ottenute direttamente dall'amministrazione.
7. Miglioramento delle conoscenze dell'amministrazione in merito all'impiego effettivo delle statistiche.
8. Riscossione per ogni fornitura di statistica di un emolumento che copra i costi d'indagine e di stampa.

N EFFI - Aumento dell'efficacia nell'amministrazione federale
(19.11.1985)

1. Controllo dei risultati della realizzazione del progetto EFFI (anzitutto riguardo alle domande di uffici che si prevalevano di un «aumento comprovato del volume di lavoro» o «di posti supplementari evitati»).
2. Realizzazione di provvedimenti dipartimentali redditizi e comunicazioni di informazioni riguardo a quest'ultimi.
3. Gestione centrale degli impieghi da parte del Consiglio federale che verrebbe a disporre in tal modo di un'adeguata riserva di posti e potrebbe effettuare trasferimenti tra un dipartimento e l'altro.
4. Nell'ambito dei provvedimenti interdipartimentali, o dopo ultimazione dei lavori di controllo dei risultati ricorso a periti scelti fuori dell'amministrazione.
5. Miglioramento del metodo applicato dall'UFO per le perizie d'organizzazione (concezione).

N Controllo delle derrate alimentari II
(5.2.1987; cfr. rapporto del 13.11.1981)

Controllo complementare all'ispezione del 1981:

1. a. accelerazione della revisione della legge sulle derrate alimentari;
- b. sistemazione dell'informazione in funzione del fabbisogno e delle esigenze moderni;
- c. necessità di combattere gli abusi d'additivi e di medicamenti nell'ingrasso del bestiame.

Risposta o decisione del Consiglio federale (accettazione, reiezione, osservazioni)	Stato a fine 1987
2. È prevista la realizzazione di una concezione globale in materia di statistica	2. In sospeso
3. Il problema è affrontato	3. In sospeso
4. Decisione presa (la competenza è stata attribuita all'OFS)	4. Finito
5. Accettato	5. a 8. In sospeso
6. È stato ordinato lo studio del problema	
7. È previsto che siano registrate sistematicamente le richieste di taluni dati statistici	
8. La tariffa degli emolumenti è stata emanata. Essi coprono i costi di pubblicazione ma non i costi di indagine.	
1. Invio di rapporti intermedi riguardo alla fase di realizzazione del progetto	1. In sospeso, è previsto un controllo successivo
2. Accettato	2. Finito
3. Accettato; riserva centrale di posti (a titolo di prova)	3. Finito
4. Accettato; ricorso a periti se taluni uffici ottengono risultati insufficienti	4. e 5. In sospeso
5. In esame	
1. a. Messaggio previsto per il 1988 b. Continuano gli sforzi in questo campo c. Rinviato per motivi inerenti ai nostri rapporti con l'estero e a causa dell'ordine prioritario applicato	1. e 2. In sospeso

- | | | |
|---|---|---|
| N | Esecuzione del diritto d'asilo
(19.5.1987) | <ol style="list-style-type: none"> 2. Conseguimento di un progetto particolareggiato riguardo all'istituzione di un organo specializzato nel campo delle carni presso l'Ufficio federale della sanità pubblica (controllo complementare per accertare se il provvedimento consente l'unificazione della responsabilità per il controllo di tutte le derrate alimentari). 3. Ripristino dei rapporti di fiducia con gli organi specializzati di taluni Cantoni. 4. Per la divisione competente, allestimento di un concetto dei compiti che le incombono in materia di controllo di derrate alimentari. 5. Adeguamento delle informazioni ai diversi bisogni dei destinatari (consolidamento dello stato maggiore della direzione; = ripetizione del n. 1 lett. b). 6. Miglioramento della collaborazione tra gli specialisti del controllo delle derrate alimentari e il servizio giuridico. 7. Direzione da parte della divisione (diritto di dare istruzioni ai Cantoni). 8. Chiara delimitazione delle attribuzioni riguardo alle derrate alimentari, da un canto, e i medicinali, d'altro canto. |
| N | Potenziale industriale del DMF
(19.5.1987) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Continuazione degli sforzi di razionalizzazione delle strutture e delle procedure <ul style="list-style-type: none"> - ad esempio definizione di finalità per i collaboratori e trasformazione di posti ausiliari in posti autorizzati 2. Esigenze che devono essere rispettate in uno Stato di diritto <ul style="list-style-type: none"> - audizione, - consultazione degli atti, - diritto di pronunciarsi riguardo alle prove. 3. Arricchimento della collezione d'elementi di testi. 4. Ricerca delle migliori fonti d'informazione possibili. |
| N | Potenziale industriale del DMF
(19.5.1987) | <ol style="list-style-type: none"> 1. Controllo complementare riguardo all'acquisto d'armamento (6/14.11.1980, FF 1981 I 369): la maggior parte delle raccomandazioni è stata seguita. 2. Autonomia delle fabbriche d'armamento: con lo stato attuale di queste imprese è impossibile approntare una valida gestione industriale. 3. Determinazione del potenziale delle fabbriche d'armamento e delle aziende di manutenzione: non è ancora stato esaminato il rapporto tra produzione e manutenzione. |

2. Previsto

3. Accettato

4. Accettato; dipende parzialmente dalla revisione della legge

5. Accettato, senza aumento dell'effettivo del personale

6. Accettato; è all'esame il consolidamento dell'effettivo del personale

7. È stato designato il nuovo capo divisione (revisione legislativa in corso)

8. Accettato, nessuna possibilità pratica

1. Razionalizzazione realizzata

- finalità ridotta da una a tre decisioni per collaboratore e per settimana
- posti ausiliari trasformati in posti autorizzati

2. Principio accettato; i lavori per la fornitura di informazioni sui diversi punti sono ancora in corso

3. Accettato; rivendicazione parziale realizzata

4. Accettato

—

2. Reiezione: i problemi inerenti ai rapporti di subordinazione in uso al DMF possono essere risolti

3. Reiezione: mediante coordinamento questi problemi possono essere risolti

3. Finito

4. a 8. In sospenso

1. Finito

2. Finito; taluni problemi saranno esaminati in seguito a richieste della Commissione di gestione

3. Cfr. ispezione dedicata agli elementi di testo nel presente rapporto

1. Finito

2. Finito (il Consiglio federale e il Parlamento sono stati informati circa i problemi insoluti)

3. Finito (il Consiglio federale e il Parlamento sono stati informati circa i problemi insoluti)

- | | |
|--|--|
| N Riperussioni della catastrofe di Cernobyl (rapporto intermedio, 19.5.1987) | <ol style="list-style-type: none">1. Adeguamento dell'organizzazione di crisi in caso di aumento della radioattività (priorità assoluta) e necessità di garantire la diffusione dell'informazione e l'esecuzione dei provvedimenti.2. Rinuncia alle «raccomandazioni»: si adottano unicamente provvedimenti.3. Anticipare la legge sulla protezione contro le radiazioni soprattutto se la legge sull'energia nucleare dovesse ritardare. |
| S/N Commissioni extra-parlamentari (4.9.1984) | <ol style="list-style-type: none">1. Osservanza scrupolosa delle direttive del Consiglio federale per quanto concerne la designazione, il modo di lavoro e il controllo delle Commissioni extraparlamentari.2. Proposte concernenti numerosi casi. |
| S Aiuto umanitario I (12.11.1985) | <ol style="list-style-type: none">1. Chiarificazione delle relazioni tra la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto in caso di catastrofe.2. Subordinazione del capo del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe al direttore della DSA.3. Se occorre, ridurre le tensioni mediante un intervento severo; eventualmente indagine amministrativa |
| S Aiuto umanitario II (28.11.1986) | <ol style="list-style-type: none">1. Fra tutte le soluzioni, la subordinazione diretta del delegato al capo del dipartimento è la meno raccomandabile.2. Nessuna base legale consentirebbe la subordinazione al capo del dipartimento di un delegato che precedentemente faceva parte della DSA: questa situazione deve essere riesaminata prima della nomina del nuovo capo del Corpo d'aiuto in caso di catastrofe. |
| S Ufficio centrale della difesa (15.11.1985) | <ol style="list-style-type: none">1. Più chiara descrizione della funzione dell'ufficio centrale e precisazione in merito a quanto il Consiglio federale attende dal suo stato maggiore in tempo di crisi.2. Soluzione del problema della subordinazione gerarchica in considerazione del principio secondo cui in caso di crisi deve essere chiamato a intervenire un unico stato maggiore.3. Al più alto livello di comando, lo Stato maggiore deve disporre unicamente di un piccolo gruppo di persone altamente qualificate.4. Esame degli sforzi dell'ufficio nel campo della ricerca. |

1. Ordinanza emanata; centrale d'informazione istituita; l'esecuzione è parzialmente affidata ai Cantoni	1. Ispezione/controllo complementare in corso
2. Accettato	2. Finito
3. Decisione presa	3. Finito
1. Accettato	1. e 2. Finito
2. Parzialmente realizzato	
1. a 3. Non realizzato	1. a 3. Controllo complementare 1986 (cfr. aiuto umanitario II)
1. Decisione annullata	1. e 2. Finito (cfr. il punto «Aiuto in caso di catastrofe» nel presente rapporto)
1. a 4. Designazione di un gruppo peritale. Nomina di un nuovo direttore non appena terminati i lavori commissionali; nuove direttive riguardanti la direzione in caso di crisi	1. a 4. In sospenso; controllo complementare in corso

S Sorveglianza sull'amministrazione (19.11.1986)	<ol style="list-style-type: none">1. Allestimento di concezioni della funzione di controllo nei dipartimenti.2. Organo incaricato di esaminare i controlli amministrativi al servizio del Consiglio federale e della Commissione della gestione.3. Possibilità di numerosi miglioramenti (ad esempio riguardo alle strutture dei dipartimenti, alla Conferenza dei segretari generali, all'Ufficio federale dell'organizzazione oppure mediante la funzione di ombudsman, della valutazione legislativa e grazie alla Cancelleria federale nella sua qualità di stato maggiore centrale del Consiglio federale).
S Strutture direttive in seno al Dipartimento federale degli affari esteri (19.11.1986)	<ol style="list-style-type: none">1. Istituzione di un segretariato generale completo (che svolge anche le funzioni inerenti alle finanze e al personale).2. Prima di prendere una decisione chiedere all'UFO l'elaborazione di una proposta concreta.
S/N Esecuzione delle linee direttive della politica di governo (9.4.1987)	La Cancelleria federale, d'ora in poi, dovrà redigere un rapporto in cui spiega gli scostamenti accertati rispetto alle finalità prestabilite.

1. a 3. Questo compito permane importante; mandato a un gruppo di lavoro interno di esaminare la situazione attuale e di proporre nuovi metodi e nuovi strumenti (segnatamente controllo dell'efficacia).

1. a 3. In sospenso (cfr. «Miglioramento del controllo amministrativo» nel presente rapporto)

1. Esame approvato; decisione favorevole a un segretario generale senza funzioni inerenti al personale e con funzioni finanziarie limitate
2. Accettato ma non realizzato

Realizzato nel 1987

Finito (annualmente)

II. Rapporto concernente le ispezioni della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

Dopo l'ultimo rapporto riguardante le ispezioni, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha pubblicato i testi seguenti:

- Esecuzione del diritto d'asilo (Boll. uff. N 1987, 753 segg.)
- Potenziale industriale del Dipartimento militare federale (Boll. uff. N 1987 911 segg.)
- Rapporto intermedio sulla catastrofe di Cernobyl (Boll. uff. N. 1987 772 segg.)

1 Introduzione dell'informatica nell'amministrazione federale (Rapporto del 18.11.1987 al Consiglio federale)

- 11 Motivi dell'ispezione e modo di procedere
- 12 Risultati
- 121 Stato dell'informatica
- 122 Bisogno di pianificazione, coordinazione e controllo
- 123 Competenze
- 124 Allestimento del preventivo
- 125 Formazione
- 126 Effetti dell'informatica
- 126.1 Incidenze sulla realizzazione dei compiti
- 126.2 A che serve l'informatica?
- 126.3 Informatica e controllo dell'amministrazione
- 127 Protezione dei dati
- 128 Compiti dell'Ufficio federale dell'organizzazione
- 13 Conclusioni
- 14 Raccomandazioni
- 141 Problemi di principio
- 142 Strutture
- 143 Competenze
- 144 Procedura
- 145 Personale
- 15 Parere del Consiglio federale

11 Motivi dell'ispezione e modo di procedere

Il trattamento elettronico dei dati (TED) diviene viepiù un mezzo ausiliario indispensabile nell'amministrazione. L'informatica, intesa come TED, trattamento automatico dei testi e burocratica, è ormai un elemento importante per lo svolgimento degli affari amministrativi. Indubbiamente, nell'aspetto tecnico, l'informatica è soprattutto uno strumento di lavoro; tuttavia, con la sua funzione tende anche a divenire un mezzo d'azione cruciale nell'adempimento dei compiti federali.

Le Commissioni della gestione dei due Consigli si sono occupate a più riprese di problemi d'informatica. Già nel 1980 la *Commissione della gestione del Consiglio degli Stati* ha proceduto a un'ispezione del TED nell'amministrazione federale (rapporto del 9 aprile 1981 sulle ispezioni fatte nel 1980; FF 1981 II 212). In particolare, essa ha proposto raccomandazioni che permangono attuali. Ad esempio ha chiesto che si risolveva il conflitto dovuto alla doppia funzione dei collaboratori dell'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO) ovvero sia quella di organo di consulenza e organo di controllo, proponendo che la competenza del controllo sia delegata a un collaboratore di un'organizzazione di progetti. D'altro canto, la Commissione ha accolto favorevolmente l'istituzione di un sistema centrale di preventivazione che consente di raggruppare presso l'UCFSM tutti i crediti concernenti il TED. Bisogna nondimeno vigilare affinché ogni servizio utente sia informato costantemente in merito ai costi d'investimento e d'esercizio che causa al centro di calcolo. Infine la Commissione ha chiesto che siano migliorati la formazione e il perfezionamento dei collaboratori dell'UFO. Essi devono avere maggiori possibilità di seguire corsi complementari. Va pure esaminata la possibilità di occupare temporaneamente personale dell'UFO presso il centro di calcolo (rotazione degli impieghi).

La *Commissione della gestione del Consiglio nazionale* ha proceduto dal canto suo a un esame della protezione dei dati nell'amministrazione e ha scoperto l'esistenza di notevoli lacune. Ciò concerne soprattutto l'evoluzione dei così detti sistemi interconnessi ovvero sia gli impianti di TED intercomunicanti. Recentemente è stata introdotta in tutto il Palazzo federale una rete locale; il servizio della protezione dei dati ha preparato un progetto di ordinanza per colmare la lacuna di cui sopra.

D'altro canto, la Commissione si è reiteratamente occupata dell'introduzione dell'informatica presso la Cancelleria federale ed ha espresso timori in merito a questa organizzazione di progetto. Ha accertato che manca in seno all'UFO una concezione moderna dell'informatica e ha pertanto pregato quest'ufficio di prepararle un adeguato documento di lavoro. Sul fondamento di questo progetto la Commissione ha deciso di procedere a un'ispezione nel campo dell'informatica.

La *sezione «Dipartimento delle finanze»* ha invitato a cooperare i rappresentanti della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati e quelli delle due Commissioni delle finanze. Essa si è procurata un'importante documentazione, ha stabilito i temi su cui doveva vertere l'indagine (cfr. *allegato 1*), ha proceduto a numerose audizioni e ha ispezionato diversi servizi (parzialmente in sottogruppi). Dopo un colloquio con l'on. Stich, capo del Dipartimento federale delle finanze, in merito ai temi trattati nel rapporto finale, essa ha adottato il presente rapporto e l'ha trasmesso alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale il 28 ottobre 1987. Questo testo è stato contemporaneamente spedito al Dipartimento federale delle finanze onde evitare qualsiasi malinteso o errore negli accertamenti.

Parallelamente, la Commissione della gestione, il 12 febbraio 1987, ha richiamato l'attenzione del Consiglio federale su una serie di problemi e l'ha pregato di riesaminarli nell'ambito di un piano direttivo dell'informatica e di poi presentare le risposte (*allegato 2*).

12 Risultati

121 Stato dell'informatica

Attualmente, *sono* ormai ampiamente *sfruttati* i *campi d'applicazione classici* del TED - automazione di gran numero di processi di lavoro analoghi -. Le realizzazioni in questo campo aiutano efficacemente l'amministrazione nell'adempimento razionale di numerosi compiti. Conseguentemente, soltanto eccezionalmente sarà possibile una razionalizzazione più spinta e una riduzione degli effettivi del personale. La burocratica e l'intercomunicazione tra impianti TED sono in via di rapido sviluppo. Al momento, i progetti d'automazione mirano piuttosto al miglioramento delle prestazioni dell'amministrazione oppure a fornire nuove prestazioni e non più alla razionalizzazione dei servizi esistenti. La determinazione del rapporto costo/prestazione degli investimenti in questo campo è più difficile rispetto a quella riguardante gli impianti tradizionali.

Negli ultimi anni, il *fabbisogno in informatica* denotato dall'amministrazione è accresciuto in modo più accelerato rispetto ai mezzi (personale e strutture necessari per rispondere a questi bisogni). In questo campo è *stato troppo chiesto* dalla maggior parte degli uffici federali e dai dipartimenti ma anche dai servizi incaricati del trattamento elettronico dei dati e dall'UFO, quale ufficio di coordinamento a livello federale dei problemi d'informatica. Il personale disponibile non è sufficiente per affrontare quest'evoluzione. Le prescrizioni esistenti possono rivelarsi valide in casi specifici ma non consentono d'affrontare soluzioni globali. In siffatte circostanze l'impressione non è quella di un'introduzione ben organizzata dell'informatica in tutta l'amministrazione federale bensì quella di un'evoluzione casuale determinata dai bisogni e dall'iniziativa di alcuni uffici.

Tra gli specialisti dell'informatica sussistono forti divergenze di parere dettate da *dottrine diverse*. Trattasi soprattutto di sapere se un problema debba essere risolto mediante un grande ordinatore centrale oppure mediante piccoli impianti decentralizzati, se la Confederazione deve cercare da sé delle soluzioni oppure ricorrere a soluzioni chiavi in mano, se bisogna assumere collaboratori esterni e se è opportuno ricorrere a IBM o ad altre imprese. Un esempio di evoluzione rapida è quello del sistema impiegato dal Servizio d'informatica della Cancelleria federale che, fino nel 1982, funzionava come un sistema di ricerca di documenti per la biblioteca e che ora è concepito come organo centralizzatore di problemi d'informatica esulanti dal quadro dipartimentale e da trattarsi a livello federale.

122 Fabbisogno di pianificazione, coordinazione e controllo

Gli osservatori esterni hanno attualmente l'impressione che la rapida evoluzione *sfugga* complessivamente *all'UFO*. Pur essendo svolti lavori preliminari per taluni campi specifici (come la burocratica e le reti locali), non si dispone di un'analisi generale dei bisogni. La procedura concernente il bilancio di previsione non è uno strumento sufficiente nel campo della pianificazione generale poiché non è incentrata su un piano d'investimento strutturato secondo priorità

ben definite. Nell'ambito dell'informatica poi, la pianificazione denota un'interpretazione non uniformemente riconosciuta del mandato legale assegnato all'UFO nonché la mancanza di una concezione coerente dei compiti. Il *piano direttore dell'informatica nell'Amministrazione federale*, su cui il Consiglio federale si pronuncerà tosto, contribuirà a colmare questa lacuna. Concezioni analoghe esistono già in seno al Dipartimento militare federale (DMF) e nell'Azienda delle PTT. Il progetto mira a una politica integrata della Confederazione per quanto concerne l'informatica. Evidentemente, è impossibile valutare il grado di realizzazione, vista l'evoluzione già prodottasi. In ogni caso, rispetto alla concezione direttrice del DMF che prevede la decentralizzazione degli impianti di TED in quattro fasi, si riscontra che il progetto indica meno chiaramente come affrontare l'evoluzione futura dei bisogni.

Il *bisogno di coordinamento* nel campo informatico è aumentato con l'evoluzione degli impianti. Riguardo ai progetti esulanti dall'ambito dipartimentale, sono spesso state contestate la competenza e la capacità di coordinamento dell'UFO. Pertanto è stato istituito il *gruppo interdipartimentale di coordinamento in materia di informatica* (GICI), che funziona come un forum ma i cui metodi di lavoro sono contestati (cfr. n. 123).

Attualmente, il controllo nel campo dell'informatica si estende allo sviluppo di nuovi progetti, all'acquisto di materiale e di software, a prestazioni, all'elaborazione di preventivo e al controllo delle spese. Per contro, soltanto raramente si è proceduto al *controllo dei risultati* ottenuti nelle applicazioni correnti dell'informatica. Questa lacuna assume importanza soprattutto per il fatto che, proprio nell'informatica, i progetti portati a termine devono spesso essere perfezionati con conseguente modificazione del loro carattere originale.

La Commissione della gestione ha l'impressione che le deficienze surriferite sono ampiamente dovute all'inesistenza di *una direzione centrale* nel campo dell'informatica. Indubbiamente, l'ufficio responsabile del coordinamento ha competenza di prendere decisioni; tuttavia esso si urta con il sistema d'organizzazione dipartimentale ovverosia con la responsabilità degli organi direttivi dell'esecuzione dei compiti. La subordinazione diretta dell'UFO al Consiglio federale e non a un dipartimento potrebbe costituire uno svantaggio. Ma anche la subordinazione a un dipartimento presenta inconvenienti: il lavoro dell'UFO potrebbe essere considerato come un'intrusione di un dipartimento negli affari dell'altro; si perderebbe in tal modo uno strumento che consente al Consiglio federale di bilanciare l'autonomia di cui i dipartimenti godono in fatto d'organizzazione.

Il servizio specializzato in informatica, collocato nelle mani del Consiglio federale quale autorità collegiale, dovrebbe costituire uno strumento di direzione dell'amministrazione. Il suo compito essenziale può essere adempiuto ottimalmente soltanto in un *dipartimento presidenziale*. Questa sarebbe la soluzione che colma le lacune accertate a livello direttivo. Questo servizio sarebbe in tal modo classificato in considerazione delle sue funzioni e potrebbe contare sul sostegno del presidente della Confederazione il quale, per la durata del suo mandato, verrebbe ad essere liberato dall'onere di un dipartimento ordinario. Tuttavia siffatta soluzione richiederebbe modificazioni considerevoli dell'at-

tuale sistema di governo. Con l'aiuto di periti, il Consiglio federale dovrebbe esaminare la possibilità di realizzare nelle circostanze attuali questa finalità.

123 **Competenze**

In numerosi casi, sinora è stata denotata incertezza in materia di competenza: non si sapeva quale servizio della Confederazione fosse responsabile per l'una o l'altra fase di un progetto d'informatica. Talvolta poi i regolamenti esistenti non sono osservati, ad esempio quando si vuole guadagnare tempo oppure allestire un contatto diretto col fornitore. Questa mancanza di trasparenza, associata a un sovraccarico di lavoro presso l'UCFSM (ufficio centrale d'acquisto della Confederazione) e l'UFO (ufficio di controllo), ha suscitato l'impressione di una situazione di parziale anarchia. Il *diagramma funzionale*, per cui è stato approntato il progetto, stabilisce per ogni progetto d'informatica gli organi competenti e la forma della loro partecipazione e contribuirà ampiamente a chiarire la situazione.

Il *centro di calcolo elettronico dell'amministrazione federale* (CCE) è un esempio di cattivo disciplinamento in fatto di competenza. Attualmente quest'organo costituisce una divisione dell'Ufficio federale di statistica (UFS) che, storicamente, è stato il primo a sentire grandi bisogni nel campo del TED. Orbene, il CCE è aggregato all'UFS soltanto amministrativamente. Sul piano tecnico esso dipende dall'UFO. Per tale fatto, il CCE non ha beneficiato di tutto il sostegno necessario per poter adempiere debitamente i compiti sempre crescenti. Attualmente questo centro risente dell'esodo di personale; quindi soffre da un canto di insufficienza di effettivi e dall'altro dell'inadeguatezza dei locali. Da tempo si esamina la possibilità di trasferirlo al Dipartimento delle finanze, oppure di subordinarlo all'UFO. Il capo del Dipartimento delle finanze critica siffatta soluzione: egli ritiene che il CCE non otterrebbe personale sufficiente e inoltre la subordinazione diretta al Consiglio federale quale autorità collegiale e non a un dipartimento non sarebbe sufficiente per migliorare la posizione. Il problema dipende quindi dalla decisione che sarà presa riguardo all'avvenire dell'UFO.

Un esempio di *conflitto di competenze*, così come si è prodotto recentemente, ci è fornito dal Servizio d'informatica della Cancelleria federale. All'inizio dell'attività questo servizio provvedeva a procurare agli utenti gli apparecchi necessari e poteva in tal modo garantire la compatibilità dei dispositivi. Tuttavia ciò contrasta con il sistema di preventivazione della Confederazione talché i servizi acquistano direttamente i propri apparecchi, per il tramite dell'UCFSM, in quanto non sono vincolati a raccomandazioni del servizio d'informatica. In tal modo è spezzata l'unità costituita dai compiti, dalle responsabilità e dai mezzi. Evidentemente, i servizi utenti possono avvalersi del medesimo principio quando terzi impongono loro gli apparecchi da usare nell'adempimento del mandato. In pratica, una soluzione soddisfacente può essere ottenuta soltanto se l'utente è in grado di realizzare compatibilità tra i propri mezzi di sfruttamento dell'informatica e il raccordo con i servizi della Cancelleria federale. All'occorrenza l'UFO dovrebbe avere la competenza di delimitare i campi d'applicazione fra i diversi sistemi e segnalare gli apparecchi che possono essere im-

piegati nell'allestimento del collegamento con il Servizio d'informatica della Cancelleria federale.

Il principale *conflitto di competenze* nel campo dell'informatica è quello che *oppone l'UFO ai dipartimenti*. L'UFO deve sviluppare, coordinare e sorvegliare il TED e garantire la pianificazione di insieme. Inoltre ha diritto di emanare istruzioni tecniche e rilasciare l'autorizzazione per l'acquisto di impianti TED. Quindi fondamentalmente ha tutte le competenze necessarie nel campo della pianificazione, del coordinamento e della decisione. Nondimeno, l'ufficio interessato ha facoltà di appellarsi al proprio dipartimento. (L'UFO può poi ricorrere contro la decisione presso il Consiglio federale). Pur prescindendo da siffatta procedura, questa possibilità consolida la posizione dei segretari generali i quali rappresentano il dipartimento sul piano tecnico nei confronti dell'UFO. Secondo il principio fondamentale applicabile allo svolgimento del lavoro nell'Amministrazione federale, i dipartimenti sono responsabili dell'esecuzione dei compiti affidatigli e quindi competenti per scegliere i mezzi che gli occorrono. Ecco perché la competenza dell'UFO di prendere decisioni di natura tecnica talvolta si trova in conflitto con la competenza dei dipartimenti di svolgere i compiti sul piano pratico.

Questo fenomeno si rende particolarmente palese nel campo della *pianificazione*. L'UFO esercita la propria competenza sul piano tecnico ovvero può stabilire priorità secondo criteri prettamente tecnici per la valutazione dei progetti. Ma l'UFO non è competente per la pianificazione dei compiti che richiedono il ricorso all'informatica. Queste priorità politiche maggiori devono essere stabilite dagli organi direttivi, segnatamente dai dipartimenti e dal Consiglio federale. Soprattutto nella *procedura di preventivazione* si è sentito il bisogno di scaricare il Consiglio federale delegando ad un organo speciale il compito di risolvere a tempo opportuno le controversie che si producono tra i tecnici e i politici. Per tale scopo è stato istituito il GICI il quale si occupa di problemi di coordinamento, pianificazione e preventivazione quando esulano dall'ambito dipartimentale. Nondimeno, questo gruppo a livello decisionale non ha fondamento giuridico superiore a quello della Conferenza dei segretari generali cui esso è subordinato.

Quindi non ha nessuna competenza. Ciò nonostante esso chiede che l'UFO gli consenta l'elaborazione della politica generale per quanto riguarda l'informatica. Desume le proprie competenze da quelle attribuite singolarmente a ciascun capo dipartimentale: le competenze speciali dei dipartimenti devono poter sfociare in modo generale nei rappresentanti competenti di tutti i dipartimenti.

A livello inferiore, la diversa concezione del problema delle competenze produce quanto segue: gli uffici federali che hanno opinioni contrastanti con quelle dei collaboratori dell'UFO si rivolgono al GICI.

In parte, si ha l'impressione che quest'organo consenta di compensare talune lacune dell'UFO riguardo alla coordinazione e alla pianificazione. Tuttavia, il GICI si attribuisce da sé le competenze con ulteriori complicazioni per la situazione nel campo dell'informatica. Il progetto di diagramma funzionale evidenzia tuttavia chiaramente che il GICI è un semplice collaboratore riguardo ai problemi di pianificazione; per contro l'UFO costituisce l'organo responsabile.

Va nello stesso senso il progetto di un piano direttore dell'informatica che vorrebbe fare del GICI una conferenza dell'informatica dell'Amministrazione federale la cui presidenza sarebbe affidata all'UFO.

124 Allestimento del preventivo

La rapida evoluzione nel campo dell'informatica aumenta le difficoltà d'altronde risentite anche in altri campi per il fatto che il preventivo è allestito *annualmente*. Come per gli altri affari che si estendono su parecchi anni (ad esempio costruzioni), si impone una pianificazione. Aggiungansi le difficoltà derivanti dall'*allestimento di priorità* nell'ambito di un sistema di preventivo applicabile a tutta l'amministrazione federale. Gli uffici che volessero realizzare progetti d'informatica inviano le domande concernenti l'acquisto e la locazione di materiale nonché dei programmi all'UCFIM, quelle relative alle prestazioni all'UFO. Quest'ultimo studia le proposte in collaborazione con gli uffici e i dipartimenti fondandosi sulle domande presentate e su tavole ricapitolative. I risultati sono poi oggetto di discussione in seno al GICI e alla Conferenza dei segretari generali; le proposte definitive sono quindi trasmesse all'amministrazione delle finanze per il tramite dell'UFCIM oppure degli uffici. Le caratteristiche di questa procedura sono le seguenti: la determinazione di priorità avviene essenzialmente soltanto a livello UFO/dipartimento e GICI/Conferenza dei segretari generali. Non sempre si dispone dell'organo interno in grado di assumere in ogni dipartimento la responsabilità dell'allestimento del preventivo e della determinazione delle priorità.

L'UFO fa notare di disporre di *criteri d'apprezzamento* sufficienti per le valutazioni preventive. Questi criteri sono i seguenti: valutazione del progetto da parte dell'ufficio o da parte del dipartimento, economicità del progetto, ripercussioni del medesimo sull'effettivo del personale, realizzazione del progetto grazie al personale preposto all'informatica, carattere del progetto (sostituzione di un impianto o nuovo investimento) e priorità accordata a progetti correnti, già approvati. Nondimeno, terzi pretendono che i criteri surriferiti non consentano la classificazione secondo un ordine prioritario delle richieste degli uffici.

In mancanza di priorità, si è proceduto a tagli lineari durante i negoziati. Tuttavia le amputazioni decise di comune intesa tra gli uffici o i dipartimenti e l'UFO non sono infine state rispettate. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che le più alte autorità amministrative, il Consiglio federale o il Parlamento, hanno ridotto linearmente le poste del bilancio, nell'ambito degli sforzi attuati in generale per realizzare risparmi. Ne conseguono amputazioni che l'UFO dovrà poi ripartire sui diversi progetti. La cosa evidentemente non è certo gradita dagli uffici interessati e comporta inconvenienti seri soltanto se è stato omesso un chiaro ordine prioritario nella pianificazione concernente l'informatica. A seguito delle esperienze surriferite, si è allestito per quanto possibile, un *preventivo incentrato sui progetti*. Significa che l'acquisto o la locazione di materiale e di programmi come anche le domande di prestazione sono riuniti progetto per progetto onde impedire che si proceda a tagli sgradevoli per talune parti dei medesimi. Inoltre, è stato istituito in seno all'UFO un pool che durante l'anno

mette a disposizione con la massima elasticità i fondi necessari per coprire taluni fabbisogni finanziari di portata limitata.

Il progetto di piano direttore dell'informatica prevede che, d'ora in poi, gli uffici dovranno allestire un *piano d'investimento* distribuito su almeno quattro anni e realizzato annualmente secondo una coordinazione a livello dipartimentale. L'amministrazione federale delle finanze si è espressa nello stesso senso in presenza del gruppo di lavoro: per attribuire maggior peso ai criteri di redditività e di possibilità di finanziamento bisogna *allestire il preventivo ricalcando il modello dei progetti concernenti le costruzioni*. Successivamente, gli uffici che desiderano ricorrere all'informatica procedono alle necessarie indagini e formulano il proprio fabbisogno in TED. In ogni caso essi devono però fornire la prova dei loro bisogni. L'UFO pubblica all'uopo tutte le direttive riguardanti l'amministrazione della prova come anche i criteri inerenti all'allestimento delle priorità e alla direzione del progetto. Successivamente i *dipartimenti* calcolano il fabbisogno dei propri uffici e determinano le priorità più urgenti. Le proposte dipartimentali sono poi rivolte all'UFO e al GICI che le inseriscono nel piano d'investimento dell'informatica per cui il Dipartimento delle finanze allestisce annualmente i limiti di credito. L'UFO e il GICI preparano le priorità e il piano d'investimento per un periodo quadriennale. Per i progetti di scarsa importanza è opportuna una procedura più semplificata. L'allestimento del bilancio dei crediti annui seguirebbero una via parallela. In tal modo l'amministrazione delle finanze spera di conferire al preventivo e alla pianificazione finanziaria un carattere più vincolante. La Commissione della gestione ritiene tale proposta degna di esame.

Se lo strumento dei *crediti d'impegno* sembra essere impiegato in modo giudizioso nell'amministrazione generale della Confederazione, in particolare nel campo dell'informatica, merita una maggior considerazione in seno all'*Azienda delle PTT*. La direzione finanziaria dei grandi progetti, oggetto di un nuovo disciplinamento, dovrebbe essere completata mediante la gestione dei crediti d'impegno al fine di aumentare la trasparenza del preventivo in questo importante campo.

125 **Formazione**

L'informatica modifica considerevolmente le qualifiche richieste al personale. Ad esempio, la consultazione di dati su schermo sostituisce il dialogo personale o telefonico. Quindi viene a mancare l'interlocutore che interpreta e precisa i dati tenendo in considerazione gli interessi specifici del richiedente. Ne consegue che *la chiarezza e la sicurezza* dei dati registrati mediante mezzi elettronici devono essere superiori a quelle delle informazioni sinora disponibili. In generale l'informatica richiede che l'allestimento dei rapporti e delle procedure decisionali nell'amministrazione avvengano secondo norme professionali. Dunque, a tutti i livelli, la responsabilità dei collaboratori è aumentata e impone a tutti gli utenti un'etica specifica riguardo al trattamento dei dati.

Pure modificate sono le *qualifiche richieste per i capi*. La tendenza a nominare al posto di capo il miglior collaboratore di un servizio ha spesso creato - l'espe-

rienza lo comprova - numerose difficoltà. Sarà sempre più difficile dirigere un servizio informatizzato avvalendosi di migliori conoscenze e dell'autorità nella materia. In avvenire, il capo deve essere in grado di dirigere collaboratori che possono essere più colti e meglio formati.

Conseguentemente l'informatica modifica le esigenze a *livello della formazione*. La carenza di *personale specializzato in informatica* e gli elevati salari che devono essere versati agli specialisti in questo campo costringono la Confederazione a formare i propri periti nella materia. Nel quadro della formazione di base coordinata dei centri di calcolo della Confederazione, da alcuni anni sono attuati sforzi in questo senso. Dal 1981 al 1986, l'Azienda delle PTT ha dispensato una formazione in informatica a circa 220 nuovi collaboratori. Nel 1986 una scuola speciale istituita per il progetto TERCO ha formato 24 persone. Per gli utenti di prestazioni dei servizi d'informatica, le PTT hanno istituito un corso per cui una formazione completa degli istruttori è iniziata nell'autunno 1987. Al fine di evitare che questi collaboratori informatici abbiano a farsi assumere nell'industria privata, l'Azienda delle PTT esige il rimborso di una parte dei costi dell'istruzione qualora dovessero abbandonare l'Azienda. Inoltre, per questi specialisti essa accorcia i termini regolamentari previsti per le promozioni.

Infine, già da qualche anno nell'amministrazione generale della Confederazione si tengono corsi d'introduzione al trattamento elettronico dei dati e alla programmazione, all'analisi e alla direzione di progetto.

Secondo un progetto del 9 ottobre 1986 sull'informazione in informatica, l'Ufficio federale del personale e l'UFO organizzano d'ora in poi *seminari destinati ai quadri superiori*. Il primo di questi seminari è stato organizzato in seno al Dipartimento delle finanze. Il programma prevede inoltre una formazione *incentrata sui progetti* e una formazione speciale *per le applicazioni tecniche e scientifiche*. È inoltre previsto di dare una *formazione generale di base in informatica* per cui l'UFO e l'Ufficio federale del personale definiranno di comune intesa le finalità, la materia da insegnare e il programma dei corsi; questo progetto non è stato ancora approntato.

Lo stato attuale della formazione suscita soprattutto l'impressione, riguardo all'amministrazione generale della Confederazione, che si sia sinora sottostimata l'importanza dell'informatica. Indubbiamente l'UFO ha regolarmente denunciato questa lacuna ma non ha sufficientemente insistito affinché siano presi i necessari provvedimenti. Vi è un immenso ritardo da ricuperare non soltanto per quanto concerne la formazione degli specialisti bensì anche nell'insegnamento indispensabile in generale e, in particolare, per i quadri.

126 Effetti dell'informatica

126.1 Incidenze sulla realizzazione di compiti

L'informatica è un mezzo ausiliario destinato ad agevolare l'adempimento di compiti dell'amministrazione. Tuttavia essa non è anzitutto uno strumento messo a disposizione di ogni singolo collaboratore; serve soprattutto a *coordi-*

nare l'insieme del lavoro amministrativo. Secondo il programma allestito in campo informatico, l'istituzione di un'infrastruttura di comunicazione della Confederazione deve avere per finalità l'integrazione e il collegamento di tutti gli strumenti informatici. Quindi, è necessaria una *vista d'insieme* sempre più particolareggiata e sempre più difficile da realizzare man mano che aumenta la tecnicità dei mezzi ausiliari. Come accertato nel progetto del piano direttivo dell'informatica, spetta ai capi il compito di determinare quando e come debba essere impiegata l'informatica. All'occorrenza trattasi in particolare di considerare con risolutezza e tempestività le conseguenze dell'informatica sul modo di adempimento dei compiti, sulle strutture organizzative e sul posto di lavoro.

Questo passo è necessario perché, come si è potuto accertare, in generale l'informatica contribuisce ad *agevolare i compiti* ma può evidentemente anche *renderli più complessi*. Se da un canto aumenta l'efficacia e la redditività dell'amministrazione, dall'altro canto è possibile che si attribuisca peso eccessivo all'elemento quantitativo, misurabile, delle informazioni e dei dati necessari per le decisioni e che quindi ci si lasci guidare ciecamente dalle informazioni, sempre parziali, fornite sullo schermo; qui sta nascosta un'insidia che non può essere trascurata. I progetti d'informatica possono avere effetti secondari o conseguenze a lunga scadenza niente affatto riconoscibili nel momento in cui sono stati realizzati. Successivamente, istituiscono nondimeno costrizioni e criteri soltanto difficilmente eliminabili. Inoltre, l'informatica crea taluni squilibri tra gli uffici aventi un grado d'informatizzazione diversificato; infine, influisce sull'amministrazione e sui rapporti tra la medesima, da un canto, e i cittadini o i Cantoni, dall'altro.

L'informatica solleva *problemi giuridici di carattere generale*. Ad esempio, può avere conseguenze sulla *ripartizione delle competenze fra la Confederazione e i Cantoni* quando si tratta di realizzare progetti comuni. Ove si tratti di realizzare *progetti dipendenti da diverse leggi* e che richiedono la partecipazione di parecchi uffici, il processo decisionale in seno all'amministrazione federale può essere modificato. In considerazione del principio della legalità che disciplina l'amministrazione, ci si può chiedere se siffatti effetti sono conformi alla legge e quindi sono legittimi nei confronti della democrazia. Inoltre l'informatica pone numerosi problemi nello scambio d'informazioni tra i diversi uffici dell'amministrazione. A prescindere dall'aspetto amministrativo dell'opportunità, in taluni casi si deve anche tener conto di criteri inerenti al diritto materiale e al vigente disciplinamento delle responsabilità.

L'esempio seguente illustra come l'informatica può influenzare l'esecuzione di compiti. A livello cantonale, si cerca di approntare un *registro fondiario informatizzato*. Sinché rimane immutata la tavola determinante per l'esistenza dei diritti, non è necessario modificare il Codice civile o l'ordinanza sul registro fondiario. Nondimeno, l'introduzione dell'informatica impone una chiara definizione dei limiti tra il registro e le misurazioni ufficiali. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha deciso, per questa ragione e per altri motivi, di partecipare ai progetti pilota esercitando l'alta sorveglianza sui medesimi. L'esperienza acquisita e gli insegnanti dovranno consentire la competente preparazione delle disposizioni federali necessarie per la tenuta di un registro fondiario informatizzato. Appare parimente essenziale capire che la

Confederazione non potrà effettivamente continuare ad esercitare la sorveglianza che le spetta se non partecipa attivamente allo sviluppo, da parte dei Cantoni, di sistemi e programmi necessari nonché al finanziamento dei medesimi. Si tratta per la Confederazione di delimitare l'ambito in cui si debbano ascrivere i progetti come anche i criteri che i sistemi cantonali devono soddisfare. Questo esempio dimostra che può essere necessario esercitare un'influenza sull'approntamento di progetti d'informatica onde sia tutelato il diritto materiale vigente.

In funzione dell'indirizzamento, l'informatica può servire sia ad accentuare ulteriormente la *divisione moderna del lavoro* sia a favorire l'integrazione delle diverse fasi di realizzazione di un compito.

Un altro pericolo dell'informatica proviene dal fatto che, oltre a disporre di un maggior numero di informazioni, si rischia di diffondere *informazioni insufficientemente elaborate*.

126.2 A che cosa serve l'informatica?

Secondo la procedura decisionale finora applicata, l'UFO esamina i problemi riguardanti la possibilità di esecuzione dei progetti e la redditività dei medesimi; il servizio della protezione dei dati invece cerca di risolvere il problema della legalità e della proporzionalità. Quindi, per norma sono i *servizi federali richiedenti che stabiliscono l'opportunità* di ricorrere all'informatica per l'adempimento di compiti della Confederazione. Evidentemente, il problema dell'opportunità è esaminato durante la procedura d'autorizzazione quando si tratti di stabilire il rapporto costo/prestazione. Non si dispone ancora di metodi che consentano la valutazione degli effetti a lunga scadenza e secondari dei progetti d'informatica. Ne consegue che, a prescindere dal controllo specifico dell'UFO e del servizio della protezione dei dati, in ultima analisi è l'utente che determina *i limiti entro i quali bisogna ricorrere all'informatica*.

Secondo il progetto, gli utenti dovranno continuare a determinare i compiti che vogliono eseguire mediante supporti informatici e valutare il rapporto costo/utilità (cfr. 1.3). Quindi, sono i servizi direttamente interessati che continueranno a determinare l'utilità dell'informatica nel proprio campo d'attività.

126.3 Informatica e controllo dell'amministrazione

Nella misura in cui l'informatica consolida l'efficacia e la redditività dell'amministrazione contribuisce ad accentuare la tendenza della medesima a *sottrarsi alla direzione di Parlamento e governo*. Il controllo e l'alta vigilanza di questi organi sono resi viepiù difficili (è dimostrato a sufficienza dalle esitazioni avute inizialmente dalla Commissione della gestione per decidere l'ispezione in fase d'attuazione e l'importanza dei mezzi che sono stati necessari nel quadro della medesima). Il Consiglio federale, quale organo direttore, come anche il Parlamento, incaricato dell'alta vigilanza, dovranno d'ora in poi nell'esercizio dei propri compiti tener conto del potenziale dell'informatica con le sue complicazioni.

Se, da un canto, l'informatica rende più difficoltoso l'esercizio del controllo dell'amministrazione, d'altro canto essa può servire a *sostenere governo e Parlamento* (cfr. n. 2.15 del progetto del piano direttore dell'informatica: L'informatica deve aiutare l'amministrazione a meglio servire il Parlamento). In particolare, si pone con nuova incidenza l'annoso problema dell'informazione del Parlamento da parte del governo. Un disciplinamento che *limitasse l'accesso* ai dati impedirebbe l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare su banche intere di dati, come anche la comunicazione con i funzionari competenti; sinora era possibile il dialogo con i rappresentanti dell'amministrazione al fine di ottenere un'informazione parziale ma sufficiente. Il Servizio di documentazione dell'Assemblea federale ha dunque proposto un disciplinamento riguardante il diritto d'accesso alle informazioni secondo il quale, per norma, i servizi del Parlamento avrebbero accesso in ogni momento alla documentazione nelle misura in cui questa non è già classificata o assoggettata alla protezione dei dati. Contrariamente al progetto, l'ordinanza sul servizio dell'informatica della Cancelleria federale dichiara che ogni servizio dell'amministrazione è competente per disciplinare l'accesso ai propri dati. In casi di divergenza, il Consiglio federale decide. Ne è conseguita una lunga lista di richieste del Servizio di documentazione, richieste che sono rimaste senza risposta oppure che sono state respinte. Per le Commissioni della gestione occorrerebbe un disciplinamento che tenga considerazione dei *diritti* di questi organi *di procedere a ispezioni*.

127 Protezione dei dati

Nella misura in cui i mezzi informatici consentono la registrazione e lo sfruttamento di dati personali, sorgono problemi in merito alla *protezione della personalità* degli interessati; questi problemi, viste le illimitate possibilità di combinazioni delle informazioni provenienti da fonti diverse, presentano differenze qualitative rispetto alle difficoltà d'affrontare nel caso di schedari tradizionali. La protezione dei dati - ovverosia i provvedimenti adottati per proteggere la personalità - *contrasta quindi di principio* con lo sfruttamento sconsiderato di tutte le *possibilità offerte dall'informatica*. La protezione impone dunque restrizioni d'ordine giuridico. Con la crescente dipendenza dell'amministrazione rispetto all'informatica e alla comunicazione automatizzata delle informazioni, questi conflitti s'aggravano. Il rischio d'abuso aumenta per il fatto che sempre più frequentemente uffici dell'amministrazione hanno accesso a un numero crescente di banche di dati, si moltiplicano gli apparecchi che consentono all'utente di procedere da sé alla programmazione sul luogo di lavoro talché risulta parzialmente eliminata la divisione anteriore del lavoro tra gli utenti, gli incaricati dell'allestimento dei programmi e gli incaricati del funzionamento delle macchine. Vi è timore di violazione dei diritti della persona quando la finalità dell'utilizzazione dei dati è definita vagamente. Ad esempio, l'ordinanza sul registro centrale degli stranieri aveva sinora permesso la raccolta di tutte le informazioni necessarie per adempiere i compiti previsti nella legge. D'ora in poi questa raccolta deve essere limitata a un numero di dati enumerati in modo esaustivo su un elenco.

Vi è motivo di deplorare il ritardo dell'entrata in vigore della legge sulla prote-

zione dei dati poiché diversi Cantoni devono elaborare i loro progetti. Nel frattempo, nell'amministrazione federale si applicano le *direttive emanate* in materia dal Consiglio federale. Il servizio della protezione dei dati dell'Ufficio federale della giustizia è incaricato di vigilare sull'applicazione di queste direttive. Nondimeno, visto il suo collocamento gerarchico nonché quello del personale addetto a questi lavori e alla procedura di sviluppo dei progetti può adempiere questo compito unicamente entro determinati limiti. Ad esempio, il servizio della protezione dei dati non è integrato con tempestività nella procedura successiva. Viste le sue possibilità limitate di imporsi, questo servizio s'accontenta di esprimere un parere circa la legalità e la proporzionalità di un progetto nonché riguardo all'accesso ai dati da parte dei cittadini, riguardo alla sicurezza e riguardo alle limitazioni del diritto all'accesso. Soltanto in via eccezionale questo servizio, ove fosse facoltato, potrebbe esaminare l'utilità di un progetto in generale. Il servizio *non ha potere decisionale* ma unicamente diritto di pronunciarsi. Per contro, esso potrebbe anche esercitare un controllo sull'applicazione delle sue raccomandazioni. A causa del limitato personale di cui dispone, esso non è però in grado di eseguire questo compito. Ora, tutti i progetti valutati dall'UFO sono parimente sottoposti al servizio della protezione dei dati. Si prevede di portare davanti alla Conferenza dei segretari generali tutte le divergenze tra questo servizio e gli uffici proponenti. Bisogna in ogni caso introdurre nel processo di sviluppo dei progetti una fase che *garantisca un serio esame riguardo all'aspetto della protezione dei dati*.

Non è attualmente possibile prendere in considerazione la *tendenza all'espansione dei sistemi di trattamento elettronico* già in funzione. La prassi tuttavia dimostra che si registrano viepiù dati e che il numero di autorità che hanno il diritto di consultare o addirittura di elaborarli aumenta (cfr. collegamento del registro centrale degli stranieri con i posti di polizia di confine e con l'UFIAML). Siffatte evoluzioni sono spesso ignote al servizio della protezione dei dati e impediscono una visione d'insieme. In questo campo il *controllo* è evidentemente *insufficiente*. Onde consentire al servizio l'esercizio di un controllo efficace bisognerebbe mettergli a capo, in funzione molto elevata, un *delegato alla protezione dei dati*. Se la legge sulla protezione dei dati riesce a entrare in vigore entro gli anni novanta, questo delegato rischia di non più potere esaminare la fondatezza dei progetti da realizzare poiché già troppo avanzati. Questo esempio evidenzia che l'evoluzione dell'informatica sfugge ampiamente alle decisioni di ordine politico.

I disciplinamenti specifici in questo campo, che dovranno assicurare la protezione della personalità sino al momento dell'entrata in vigore di una legge apposita e che dovranno essere applicati ai grandi progetti, risultano insufficienti quando *gli schedari concernono campi diversi da interconnettere*. Per tale scopo bisogna elaborare norme specifiche come attualmente avviene per la rete locale di Palazzo federale. La protezione dei dati si rivela particolarmente difficoltosa quando vi è uno scambio di dati tra Confederazione e Cantoni.

D'altronde, la protezione dei dati può urtarsi contro le sue stesse norme. Ad esempio, per garantire la protezione potrebbe rivelarsi utile un dispositivo che registri automaticamente informazioni in merito *agli utenti e ai dati cui hanno avuto accesso*. Questo controllo rende tuttavia il sistema d'informazione diffi-

cilmente accettabile a quegli utenti che rifiutano che siano registrate le loro domande. Secondo le direttive per la protezione dei dati, un siffatto registro costituirebbe d'altronde una banca di dati personali e dovrebbe anch'esso essere protetto contro gli abusi. La protezione *contro l'impiego abusivo* d'informazioni fornite dalle autorità si limita quindi in generale a quanto la *legge sull'ordinamento dei funzionari* esige in generale dai collaboratori della Confederazione nell'adempimento delle loro mansioni ufficiali (il Ministero pubblico della Confederazione prepara attualmente un'ordinanza sulla sicurezza dei sistemi informatici).

128 **Compiti spettanti all'Ufficio federale dell'organizzazione**

L'UFO è organo di coordinamento, di controllo nonché consulente in campo informatico. Inoltre è incaricato di allestire un piano globale per l'utilizzazione dell'informatica nell'amministrazione federale. Con il personale attualmente disponibile l'Ufficio non è più in grado, sia dall'aspetto qualitativo, sia da quello quantitativo, di adempiere le proprie funzioni alla stessa stregua come all'inizio dell'introduzione dell'informatica nell'amministrazione federale. Pur essendo rimasti immutati i compiti attribuitigli in virtù della legge, l'Ufficio deve *viepiù limitarsi ad esercitare una funzione di controllo in affari specifici* e a vigilare sul buon svolgimento del processo di approntamento del preventivo. Ne consegue che l'esame dei problemi in generale e l'approntamento di una politica dell'informatica sono stati talvolta trascurati sia all'interno sia all'esterno dell'UFO e si deplora talvolta il fatto che esso non disponga di pareri coerenti sul modo di svolgere determinati compiti. I metodi di lavoro dei collaboratori dell'UFO e i problemi da risolvere sono manifestamente molto diversificati. Ciò che manca all'Ufficio è una dottrina unitaria. Già per la struttura dell'Ufficio medesimo si è verificato che taluni collaboratori esercitino la propria attività nel medesimo servizio senza applicare i medesimi metodi di lavoro. Si tratta ora di *riorganizzare l'UFO* e di sostituire la struttura attuale suddividendola in campi (organizzazione e informazione), oppure secondo i dipartimenti. La direzione dell'Ufficio ha dato il suo accordo di massima a questo progetto ma ha deciso di effettuare una fase intermedia organizzando il servizio di coordinazione nel campo dell'automazione in funzione dei dipartimenti e istituendo riunioni mensili per tutti i collaboratori dell'UFO che lavorano nel medesimo dipartimento.

Nel rapporto sui provvedimenti sovradipartimentali e interdipartimentali nell'amministrazione federale, la *Società Mc Kinsey* propone di sostituire l'UFO con *un ufficio dell'informatica* e, all'occorrenza, di trasferire la funzione di consulente in materia di gestione ai segretariati generali dei dipartimenti.

Sinché non sarà noto il rapporto della Società Mc Kinsey, la Commissione della gestione non sarà in grado di pronunciarsi su eventuali ristrutturazioni nell'ambito dell'UFO. Le esperienze sinora fatte da parte delle Commissioni della gestione tendono nondimeno a indicare che la combinazione della funzione di consulente e della funzione di organo di controllo in seno al medesimo ufficio nonché talvolta nell'ambito del capitolato d'onori del medesimo collaboratore,

è fonte di serie difficoltà. Inoltre, la struttura attuale, che scinde i diversi campi d'attività dell'Ufficio, si è rivelata inappropriata nei rapporti con l'esterno. Quindi appare utile sopprimere le separazioni tra le *funzioni di consulenza* nel campo dell'organizzazione generale e *in informatica* nel campo specifico e di prevedere una specializzazione per dipartimenti. Resta da esaminare in quale misura le funzioni di controllo successivo nel campo dell'informatica possano essere adempiute dal servizio di controllo amministrativo proposto dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. In virtù della *legge federale sull'istituzione dell'Ufficio federale dell'organizzazione*, l'UFO è fondamentalmente incaricato unicamente di garantire un'organizzazione razionale ed efficace dell'amministrazione federale. Il suo compito è quindi principalmente ristretto alla ricerca dei mezzi che consentono di risolvere determinati problemi a livello della Confederazione. Il controllo delle attività che l'amministrazione svolge verso l'esterno come anche l'esame dei compiti dell'amministrazione come tale non rientrano nelle attribuzioni dell'Ufficio. Nel campo specifico dell'informatica, le competenze dell'UFO vanno assai lontano visto che, da un canto, è incaricato di garantirne la pianificazione globale, d'altro canto, è competente a livello decisionale per quanto concerne l'acquisto e la destinazione del materiale per il trattamento elettronico dei dati. Orbene, questi due campi sono attualmente fonte di tensioni tra l'UFO e gli organi di linea. Il problema deve essere quindi interamente riesaminato.

13 Conclusioni

131

A livello dell'informatizzazione dell'amministrazione federale ci si può attualmente chiedere se l'informatica è impiegata in modo corretto e redditizio. Bisognerebbe prendere le *decisioni in considerazione di tutti gli aspetti del problema*: utilità per l'adempimento dei compiti della Confederazione, effetti generali e effetti secondari, organizzazione necessaria, conseguenze finanziarie, personale e aspetti giuridici del progetto.

132

Le più recenti innovazioni nel campo dell'informatica possono produrre conseguenze incalcolabili. In particolare, è difficile anticipare l'evoluzione dell'informatica e dominarne gli effetti. Sinora, le più alte autorità federali hanno omesso di dedicare la debita attenzione al problema di un'*utilizzazione ottimale dell'informatica*. Pertanto, alcuni uffici l'hanno introdotta con ritardo considerevole. Ciò è soprattutto dovuto alla *suddivisione dell'amministrazione in dipartimenti* nonché *all'assenza di un'autorità centrale* in grado di dominare il problema; quindi si sente il bisogno di istituire un gruppo interdipartimentale incaricato dei problemi d'informatica.

Occorre un servizio centrale che abbia una migliore *vista d'insieme* e che sia meglio informato riguardo a tutti i problemi che sorgono nell'amministrazione federale nonché alle soluzioni possibili e ai *controlli dei risultati*. D'altronde è

D'altronde è opportuno realizzare una migliore *compatibilità* tra i sistemi impiegati. Nell'ambito della politica d'acquisto, devono essere elaborati metodi che consentono di determinare *un ordine di priorità*.

133

In un campo complesso come quello dell'informatica è indispensabile che le *competenze siano definite in modo chiarissimo*. Ciò vale in particolare riguardo ai rapporti tra l'UFO, i dipartimenti e l'UCFIM. Il *diagramma* che rappresenta le *diverse funzioni* costituisce un progresso essenziale nella fattispecie. Rimane da decidere la subordinazione amministrativa del *Centro di calcolo elettronico* dell'amministrazione federale.

In virtù della legge per l'istituzione dell'Ufficio federale dell'organizzazione, l'UFO invero è competente per prendere le necessarie decisioni riguardanti l'informatica. Nondimeno, in questo compito esso si urta contro la responsabilità generale dei dipartimenti nonché della loro organizzazione di linea. Ciò è stato evidenziato con l'istituzione del GICI. Lo statuto giuridico di quest'ultimo permane ambiguo. Fondamentalmente, esso può esercitare soltanto *funzione di consulenza* e deve essere riconosciuto come conferenza informatica dell'amministrazione generale della Confederazione, sotto la presidenza dell'UFO.

134

I problemi che sorgono con la *procedura d'approntamento del preventivo* sono vincolati al fatto che quest'ultimo è annuale, che la responsabilità dei progetti è dei dipartimenti, che il mercato evolve con grande rapidità e che bisogna pianificare e allestire un ordine di priorità. Quindi è opportuna l'adozione di un nuovo metodo di *preventivazione incentrato su un rapporto* preciso come anche l'istituzione di un pool dell'Ufficio federale dell'organizzazione. Rimane da esaminare la proposta riguardante il *piano di investimento* e l'allestimento del *preventivo* in materia di informatica *per dipartimenti* che ricalchi il *modello dei preventivi per le costruzioni*.

135

Nel campo della *formazione, il ritardo da colmare* è considerevole. Lo si risente sia a livello di formazione di *specialisti* sia a livello dei *quadri* e degli utenti. Bisogna offrire possibilità di perfezionamento ed evitare che il personale qualificato abbia ad abbandonare la Confederazione. I provvedimenti adottati dalla Confederazione per la formazione dei quadri e degli utenti giungono in ritardo. Per tentare di colmare questa lacuna occorrono oggi ingenti sforzi nei settori di formazione: non basta indire corsi, inquadrare i collaboratori sul loro posto di lavoro, ricorrere alle diverse forme di «job rotation» e applicare gli esistenti modelli nel campo del perfezionamento; bisogna andare oltre e cercare nuove soluzioni.

L'influenza dell'informatica sul modo con cui la Confederazione *adempie* i propri *compiti* è ammessa di principio ancorché il problema non sia stato *esaminato in modo sufficientemente particolareggiato*. Quest'influenza dovrebbe essere evidenziata tempestivamente mediante studi fondamentali nonché studi incentrati sui progetti concreti.

Nell'ambito della procedura d'approntamento di progetti, raramente si esamina se la possibilità è auspicata oppure necessaria. Ora ciò deve essere fatto in ogni controllo amministrativo, come richiesto dalle Commissioni della gestione, a livello parlamentare, a livello di Consiglio federale nonché a livello dipartimentale. Evidentemente, questo risulta particolarmente difficile nel campo dell'informatica. Il problema inteso a valutare *il senso* di un progetto non è manifestamente posto in modo sistematico. Nondimeno, le ripercussioni a lungo termine e gli effetti secondari dovrebbero essere valutati per ciascun progetto. All'uopo devono essere approntati i necessari metodi. Ove manca siffatta valutazione, *i limiti dell'informatica* sono in definitiva determinati dall'ufficio richiedente. Per porvi rimedio sarebbe bene che a livello dipartimentale e possibilmente anche a livello degli uffici, i problemi tecnici come anche l'esame sull'utilità reale del progetto sia affidato a un servizio d'informatica. Rimane da esaminare se non risulti opportuno che ciascun dipartimento o addirittura ciascun ufficio si assegni un piano direttivo in materia di informatica nonché uno *scadenario a lungo termine* per la realizzazione del medesimo.

L'autorità chiamata a decidere nel campo dell'informatica dovrebbe approfittare dell'occasione per lottare contro *la tendenza viepiù manifesta di quell'amministrazione che si arroga una certa autonomia* nei confronti del governo e del Parlamento. L'accesso *delle commissioni della gestione* ai dati informatizzati dell'amministrazione federale dovrebbe essere disciplinato in modo che siano garantiti i diritti in materia d'ispezioni (è possibile l'accesso illimitato a tutti gli schedari non assoggettati alla protezione dei dati; i dati protetti dovrebbero invece essere accessibili durante le ispezioni).

137

È auspicabile che *l'Ufficio federale dell'organizzazione* adempia le proprie *funzioni* in modo efficace con un approccio meno puntuale: deve anzitutto dare ai dipartimenti un'immagine di se stesso molto carente, separare la propria attività di consulente da quella di controllore, concentrare *gli sforzi su problemi essenziali* e su questioni di principio come anche produrre ingenti sforzi nell'ambito della formazione del personale.

Bisogna riesaminare il *mandato all'UFO nella legge* e riesaminare il problema della *subordinazione* amministrativa dell'Ufficio (subordinazione al Consiglio federale, a un dipartimento oppure alla Cancelleria federale). Poiché nel nostro sistema di governo non esiste un dipartimento presidenziale, per la classificazione del servizio specializzato bisogna trovare una soluzione che corrisponda al massimo alla funzione direttiva del medesimo.

Seguendo il piano direttore dell'amministrazione federale in materia d'informatica, sarebbe opportuno allestire un *elenco delle esigenze* cui l'UFO deve soddisfare. Esso potrebbe poi condurre una politica coerente in base a tale elenco. È auspicabile che la riorganizzazione dell'UFO avvenga in collaborazione con un perito riconosciuto, non membro dell'amministrazione. L'UFO - o il servizio incaricato di svolgere i compiti attualmente affidati all'Ufficio - dovrebbe essere consolidato sia sul piano qualitativo sia a livello di effettivi. Successivamente dovrà essere fatta luce nei *rapporti fondamentali tra organizzazione e informatica*. Per taluni, l'organizzazione è al servizio dell'informatica mentre per altri vige esattamente l'opposto. A prescindere dal tutto, risulta indispensabile l'integrazione di determinati problemi organizzativi e d'informatica nell'attività di consulente che l'UFO svolge al servizio dell'amministrazione federale. Gli sforzi dell'UFO per abbattere le barriere che separano i diversi servizi dall'Ufficio e per istaurare un clima di cooperazione sembrano essere in contraddizione con l'eventuale istituzione di un Ufficio federale dell'informatica. Prima che sia presa una decisione su questi problemi di ristrutturazione, bisogna presentare tutte le *soluzioni possibili* con le rispettive conseguenze.

14 Raccomandazioni

La Commissione della gestione ha sottoposto all'esame del Consiglio federale le raccomandazioni seguenti:

141 Problemi di massima

141.1

Deve essere concessa maggiore importanza all'informatica. Lo *sviluppo* dell'informatica deve essere *condotto* in misura maggiore rispetto al passato in funzione delle finalità generali della Confederazione. Sarebbe ad esempio opportuno determinare come le informazioni che interessano diversi uffici possano dar luogo a uno scambio di dati (necessaria compatibilità).

141.2

Sarebbe opportuno che *la direzione* da parte del *Consiglio federale*, quale autorità collegiale, e da parte del servizio centrale specializzato sia consolidata quando si tratti di risolvere problemi di principio e problemi di priorità che risultano controversi. All'uopo, il governo dovrebbe prendere decisioni e designare l'organo responsabile in materia d'informatica.

141.3

Il piano direttore dell'amministrazione federale nel campo dell'informatica dovrebbe essere uno strumento concreto ed efficace che consenta di orientare lo

sviluppo dell'informatica e di valutarne il senso fondamentale andando oltre ai problemi eminentemente tecnici.

141.4

In considerazione di quanto precede, i dipartimenti e gli uffici federali dovrebbero allestire dei *piani direttori in materia di informatica* oppure dei progetti a lungo termine in cui determinano la funzione dell'informatica nell'adempimento dei loro compiti.

141.5

Sarebbe opportuno studiare più da vicino gli *effetti* dell'informatica *sul lavoro* dell'amministrazione federale mediante esperienze ed esempi concreti (rapporto alla Commissione della gestione). Sarebbe parimente interessante lo studio degli effetti dell'informatica sulla *gestione dell'amministrazione* e sui poteri che hanno i servizi che lavorano con l'informatica (o i loro capi) nei confronti dei servizi che lavorano secondo metodi convenzionali. Successivamente bisognerebbe trovare i mezzi che consentano di *correggere le discrepanze accertate*, segnatamente in favore del Consiglio federale e del Parlamento. L'informatica deve anzitutto servire ad assistere il Parlamento nei suoi lavori.

142 Strutture

142.1

Alla Confederazione occorre un *servizio centrale specializzato* che

- abbia una visione d'insieme sull'informatica nell'amministrazione federale;
- tratti i problemi fondamentali posti dall'informazione e dalla comunicazione nell'amministrazione federale;
- appronti un piano direttivo in materia d'informatica come anche un programma coerente in materia di compiti da svolgere;
- abbia un'unità di dottrina e fornisca un lavoro coerente in tutti i dipartimenti;
- non confonda le attività di consulenza con quelle di controllo; e
- metta in luce i rapporti esistenti tra organizzazione e informatica nonché, per quanto possibile, proponga un mezzo per fondere queste due attività.

Una revisione della *legge federale per l'istituzione dell'Ufficio federale dell'organizzazione* consentirebbe di assegnare al servizio specializzato un capitolato d'oneri più completo e di definirne le competenze nei confronti dei dipartimenti.

142.2

Il Gruppo interdipartimentale di coordinamento in materia d'informatica (GICI) manca di base legale. Bisogna sostituirlo, secondo il progetto del piano direttore dell'informatica, con una conferenza d'informatica dell'amministra-

zione federale incaricata di prestare consulenza al servizio specializzato che sarà collocato sotto la sua presidenza.

142.3

A titolo sperimentale si potrebbe designare un *delegato alla protezione dei dati* già prima dell'entrata in vigore della legge sulla protezione dei medesimi. Questo delegato dovrebbe avere competenze decisionali (fatta riserva delle disposizioni legali che disciplinano i mezzi di ricorso) e ottenere i mezzi per controllare i progetti portati a termine nonché per seguirne l'evoluzione. La protezione dei dati deve essere consolidata secondo il diritto dei funzionari.

142.4

Il *centro di calcolo elettronico* dell'amministrazione federale non deve essere subordinato al principale utente bensì a un servizio specializzato oppure ad unità di prestazioni di servizi che svolga le proprie attività nell'insieme dell'amministrazione federale. Questo problema deve essere risolto con urgenza. In caso di subordinazione all'UFO, bisogna evitare un nesso spiacevole tra la funzione di prestazioni di servizi supplementari e la funzione di controllo dell'UFO nel campo dell'informatica.

143 Competenze

143.1

È assai importante mettere in luce i *rapporti fra competenza di decisione tecnica del servizio specializzato e responsabilità di linea dei dipartimenti* riguardo alla realizzazione materiale dei singoli compiti (ad es. competenza dipartimentale per allestire l'ordine prioritario delle spese esposte a preventivo, decisione d'autorizzazione presa da parte del servizio specializzato secondo criteri tecnici entro i limiti indicati dai dipartimenti).

143.2

La concezione delle diverse funzioni secondo il *diagramma* deve essere comprovata e controllata regolarmente onde sia garantita la sua attendibilità.

143.3

Il servizio specializzato deve poter procedere a *controlli* circa l'efficacia dei progetti terminati.

143.4

Il Consiglio federale, d'intesa con la Commissione della gestione, deve estendere il campo d'applicazione della sua istruzione del 1975 che disciplina la comunicazione di informazioni e l'autorizzazione di consultare documenti mediante l'*accesso ai dati memorizzati*.

144 Procedura

144.1

La *procedura decisionale* per l'autorizzazione di progetti d'informatica deve essere sistemata in modo che un'autorità superiore valuti il senso e l'utilità dei progetti (ad esempio a livello dipartimentale).

144.2

Il *piano finanziario e il preventivo* devono essere sistemati ricalcando il modello del preventivo delle costruzioni. È auspicato un *piano d'investimento* a medio termine nonché l'allestimento di un *bilancio per i singoli dipartimenti*.

145 Personale

145.1

L'*effettivo del personale* necessario per approntare, vigilare e gestire i progetti della Confederazione riguardanti l'informatica deve essere in armonia con il volume dei progetti.

145.2

Riguardo alla *formazione di specialisti* della Confederazione nel campo dell'informatica bisogna produrre un ingente sforzo per colmare il ritardo nell'amministrazione e, per tale scopo, approntare un progetto speciale. Deve essere realizzato il nuovo progetto che prevede l'organizzazione di *corsi* destinati ai *quadri*. Successivamente bisogna procedere a una valutazione dei risultati. La *formazione generale di base* deve essere proposta su grande scala (ponendo l'attenzione dei collaboratori sulle esigenze di una certa etica per quanto concerne la protezione dei dati nonché sulle responsabilità riguardo alla qualità dell'informazione).

La Commissione della gestione ha chiesto al Consiglio federale di comunicarle, insieme con l'approvazione del piano direttore dell'amministrazione federale in materia d'informatica, quale seguito ha dato o intende dare alla sua lettera del 12 febbraio 1987 nonché al presente rapporto.

15 **Parere del Consiglio federale del 17 febbraio 1988**

Il Consiglio federale comunica alla Commissione della gestione che la ditta Mc Kinsey & Co di Zurigo ha iniziato nel gennaio 1988 i lavori preparatori per la fase 2 del progetto EFFI-QM-BV (provvedimenti interdipartimentali intesi ad aumentare l'efficacia dell'amministrazione federale) e, nell'ambito dei provvedimenti urgenti, esaminerà la possibilità di istituire un ufficio federale dell'informatica nonché i problemi che si pongono presso l'Ufficio federale dell'organizzazione. Le raccomandazioni recate nel rapporto della Commissione della gestione saranno prese in considerazione in questo mandato.

La precitata ditta presenterà al Consiglio federale, nel luglio 1988, un rapporto sui risultati delle sue indagini, piani di lavoro concreti e proposte. Conseguentemente, il Consiglio federale si pronuncerà sul rapporto della Commissione della gestione soltanto dopo aver deciso circa le proposte relative al progetto EFFI-QM-BV.

Allegato I

Allegato II

Temi dell'ispezione

1. Ripartizione delle competenze e del lavoro tra gli utenti, l'UFO e l'UCFSM all'atto dell'acquisto di mezzi informatici (concernenti il progetto)

Trattasi nella fattispecie di sapere, in pratica, se le responsabilità sono sufficientemente determinate (principio dell'unità dei compiti, della responsabilità e dei mezzi).

2. Genesi, compiti e competenza del GICI

Trattasi nella fattispecie della genesi del GICI, in quanto la Cancelleria federale e diversi dipartimenti hanno l'impressione che l'UFO non adempie talune funzioni, nonché della funzione attuale del GICI e dell'UFO, di eventuali doppioni nonché dei campi in cui questi due organismi si assumono responsabilità.

3. Il processo decisionale concernente la ripartizione dei mezzi finanziari (procedura di bilancio nel campo dell'informatica)

La questione dell'opportunità si pone per quanto concerne la procedura di bilancio nel campo dell'informatica; le basi decisionali sembrano mancare presso l'UFO, segnatamente per la valutazione delle spese causate da progetti nonché del rendimento dei medesimi; ci si può chiedere quali criteri debbano essere scelti per la ripartizione dei mezzi finanziari.

4. Afflusso d'informazioni all'UFO e ai servizi d'informatica (o altri) dell'amministrazione federale

Trattasi di accertare se i collaboratori dell'UFO si comunicano sufficienti informazioni, se hanno una vista d'insieme sui progetti dell'amministrazione e se possono indurre i servizi d'informatica dell'amministrazione federale a informarsi reciprocamente; queste informazioni sono la condizione fondamentale affinché l'UFO possa allestire sul piano interno una concezione coerente dei compiti palesi dall'esterno (i metodi di lavori e i problemi da risolvere variano da un collaboratore all'altro dell'UFO) e che sia possibile istituire un'unità di dottrina nel campo tecnico, ridurre al minimo le controversie tra i collaboratori incaricati dell'esecuzione di progetti e i responsabili delle decisioni dell'UFO.

5. L'UFO quale interlocutore dei servizi d'informatica degli uffici e dei dipartimenti

Trattasi nella fattispecie delle esperienze diverse e in parte poco soddisfacenti raccolte dai collaboratori dell'UFO (valutazione diversificata della qualità dei collaboratori da parte degli utenti e dei servizi d'informatica talché i richiedenti tendono ad avere ascendenza sull'UFO) e delle frequenti critiche concernenti la funzione di coordinamento dell'UFO fra i diversi progetti di un dipartimento o di diversi dipartimenti.

6. Formazione e reclutamento nel campo dell'informatica (situazione problemi)

Trattasi di un riassunto degli sforzi attuati sinora e dei provvedimenti da adottare sia per quanto concerne gli specialisti del TED, sia per gli utenti, nonché per i quadri che devono dirigere servizi automatizzati.

7. Protezione dei dati

Nel campo della protezione dei dati e delle conseguenze esterne dell'informatica in generale sorgono dei problemi che vanno oltre le direttive attuali: antinomia fondamentale tra le possibilità dell'informatica e i limiti ad essa imposti per la tutela dei dati; *imbricazione dei sistemi d'informazione* dell'amministrazione federale, dei Cantoni e delle organizzazioni dell'economia; *accesso da parte dei cittadini* ai dati e collaborazione delle persone coinvolte nella pianificazione nell'elaborazione di progetti d'informatica riguardanti l'attività automatizzata dell'amministrazione.

8. Efficacia delle applicazioni dell'informatica

Alle persone consultate deve essere posta la domanda seguente in merito alle esperienze da loro fatte con i progetti d'informatica: l'efficacia del vostro lavoro è realmente migliorata?

Informatica nell'amministrazione federale

Onorevole Presidente della Confederazione,
Onorevoli Consiglieri federali,

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha chiesto, nel gennaio 1986, all'Ufficio federale dell'organizzazione di consegnarle un documento di lavoro che recava la concezione del medesimo ufficio riguardante l'introduzione dell'informatica nell'amministrazione federale. L'Ufficio di cui si tratta ha profittato dell'occasione per continuare lo studio del piano direttore dell'informatica (PDI). Questo piano è attualmente all'esame nei servizi d'informatica e negli altri servizi; vi sarà poi presentato per approvazione. La nostra commissione, pur avendo preso atto di questo documento ed averlo discusso, ha rinunciato alla valutazione particolareggiata visto il progetto surriferito. Vi preghiamo nondimeno di comunicarci tempestivamente la vostra versione corretta della concezione.

Fondandoci sulle deliberazioni precedenti, attiriamo la vostra attenzione su taluni problemi che necessitano una risposta in funzione del piano direttore e della sua realizzazione:

1. L'informatica, pur essendo unicamente uno strumento tecnico che consente l'adempimento di compiti amministrativi, produce effetti sui rapporti tra i poteri, segnatamente tra il governo e l'amministrazione. Conseguentemente, il piano direttore dovrebbe di massima pronunciarsi sulla *partecipazione del governo e del Parlamento* alla pianificazione dell'applicazione dell'informatica nell'amministrazione.

In seno all'amministrazione esistono piani d'investimento dei dipartimenti e dell'Ufficio federale dell'organizzazione come anche priorità allestite dal gruppo interdipartimentale di coordinamento in materia informatica (GICI). Questi strumenti dovrebbero essere valutati da voi in modo appropriato, nonché dalle commissioni parlamentari competenti. D'altro canto occorre appurare se e come governo e parlamento debbano aver *accesso ai mezzi informatici dell'amministrazione* per quanto concerne le funzioni direttive e di controllo di loro competenza nonché circa il modo di impiegarli giudiziosamente.

2. Il piano direttore dovrebbe anche precisare la auspicata *struttura dell'amministrazione informatizzata*. Trattasi nella fattispecie dell'influenza reciproca dei grandi centri di calcolo, dei servizi d'informatica dipartimentali e degli uffici e degli utenti come anche l'attribuzione di determinate responsabilità a diversi dipartimenti. Mediante la più pronunciata delega di compiti agli uffici e ai dipartimenti si crea uno squilibrio tra le possibilità di controllo dell'UFO che tendono a diminuire e d'altro canto in merito alla competenza decisionale che permane all'ufficio medesimo. Ciò potrebbe indurre a rivedere il mandato legale dell'UFO.

3. In considerazione della situazione attuale, nel momento in cui si introduce l'informatica nell'amministrazione, il piano direttore dovrebbe sfociare in un'enumerazione dei compiti assegnati a tutti i servizi interessati. Sono opportuni ad esempio una tavola specifica delle prestazioni dell'UFO nonché un diagramma delle funzioni che si fondi su una concezione dei compiti per tutti i servizi interessati talché ne risultino definiti la produzione, il coordinamento, i controlli e le decisioni, quest'ultime probabilmente con le loro diversificazioni (classificazione in rapporto con la gestione del progetto, l'evoluzione del sistema o le concezioni indipendenti di progetti). Per quanto ne sappiamo, attualmente tre gruppi di lavoro si occupano di questi problemi nell'amministrazione; gli studi che ne risultano dovranno essere integrati nel piano direttore dell'informatica.
4. Assumono grande importanza anche gli effetti dell'informatica sul personale. Essi devono essere valutati in ogni posto di lavoro e a livello di collaborazione tra i servizi. La formazione e il perfezionamento del personale dovrebbero concernere sia gli utenti di informatica sia i non utenti, nonché consentire l'adeguamento ai nuovi metodi di direzione a quei superiori che devono dirigere servizi automatizzati. Fra i punti assai delicati evidenziamo la crescente responsabilità per errori commessi all'atto della memorizzazione dei dati a livello di raccordo con reti locali, la crescente professionalizzazione della comunicazione nei servizi amministrativi nonché un'etica in materia di dati, valida anche a livello del semplice utente.
5. Il piano direttore dovrebbe prevedere un proprio sviluppo e indicare in particolare le possibilità di accertare e dirigere le tendenze di questo sviluppo nel campo dell'intelligenza artificiale (ad es. sistemi esperti).
6. Nel piano direttore deve parimente emergere l'importanza dell'informatica per la tutela delle attuali forme della decentralizzazione dell'amministrazione federale; l'informatica (in modo speciale i sistemi di comunicazione) si presta per eliminare l'inconveniente della distanza e attribuire maggiore efficacia a strutture dell'amministrazione decentralizzate.

Onorevoli presidente della Confederazione e Consiglieri vi preghiamo di comunicare i suggerimenti surriferiti ai membri del gruppo di lavoro che si occupa del piano direttore dell'informatica. Nel frattempo esamineremo alcuni problemi in rapporto con la situazione attuale dell'informatica nell'amministrazione federale e poi riprenderemo contatti in merito.

Gradite, onorevoli presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra alta considerazione.

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

Il presidente, Leuenberger

Il segretario, Mastronardi

L'ispezione condotta dalla Commissione della gestione sull'esecuzione del diritto d'asilo ha palesato che l'insieme dei problemi incentrati sulla nozione d'asilo non può essere risolto unicamente mediante provvedimenti di polizia e di assistenza sul territorio svizzero. Il problema deve essere ripensato nel senso di una politica generale nei confronti degli stranieri e dei rifugiati, praticata a livello internazionale da tutti gli Stati industrializzati.

Esistono di per sé tre strategie per risolvere il problema dei rifugiati e quello delle migrazioni dai Paesi del terzo mondo verso gli Stati industrializzati:

- In primo luogo si dovrebbero sopprimere le cause di emigrazione negli stessi Paesi di provenienza dei rifugiati (disagio economico e violenza politica).
- In secondo luogo si dovrebbero creare le possibilità di stabilimento (provvisorio) degli emigrati nella loro propria area culturale (incitandoli a raggiungere i Paesi vicini).
- In terzo luogo gli Stati industrializzati dovrebbero accettare unicamente i veri rifugiati in provenienza dal terzo mondo.

Come traspare dall'ispezione della Commissione della gestione, le autorità federali non hanno ancora utilizzato appieno le possibilità offerte dalle due prime strategie. Il Delegato ai rifugiati ha ammesso questo fatto e si sforza di trovare una soluzione. Tuttavia, la politica svizzera di cooperazione allo sviluppo e di commercio estero non sembra essere stata diretta sufficientemente in questo senso sinora.

Per attuare le due prime strategie, occorre esaminare le possibilità di coordinamento della cooperazione allo sviluppo e del commercio estero degli Stati industrializzati, soluzione che presuppone aiuti a condizioni adeguate. Come Paese senza colonie, la Svizzera potrebbe sviluppare preziose iniziative in questo campo.

Il 26 agosto 1987 ha avuto luogo una seduta di coordinamento dei presidenti delle commissioni dei due Consigli che si occupano di problemi di politica estera o di commercio estero, seduta che è stata consacrata alla cooperazione allo sviluppo. Nell'ambito della seduta è stato reso noto che un gruppo interdepartimentale di strategia sta esaminando questo tema su incarico del Dipartimento di giustizia e polizia. La Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario ha presentato nel corso della medesima seduta un documento di lavoro che potrà servire di base a ulteriori considerazioni.

Nell'ambito di questa seduta, la Commissione della gestione ha proposto che i lavori su questo tema venissero proseguiti da una delle altre commissioni. La conferenza ha tuttavia rinviato l'affare alla Commissione della gestione, visto che quest'ultima era in posizione molto più favorevole per esaminare l'intero problema grazie alla coordinazione di numerose sue sezioni.

È la ragione per la quale la Commissione della gestione ha deciso di proseguire i propri lavori.

La coordinazione con le sezioni degli affari esteri e del Dipartimento dell'economia pubblica è garantita sotto la responsabilità della sezione del Dipartimento di giustizia e polizia. Le prime inchieste saranno effettuate nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione del 1987.

3 Esigenze di natura giuridica per gli elementi di testo

(Rapporto della Commissione della gestione al Consiglio federale del 18 dicembre 1987 concernente l'elaborazione elettronica di parti di testi di decisione, specialmente nella procedura d'asilo)

- 31 Motivo e modo di procedere
- 32 Utilizzazione di elementi di testo da parte dell'Amministrazione federale
- 33 Utilizzazione di elementi di testo nella procedura d'asilo
- 331 Problematica
- 331.1 Problemi specifici degli elementi di testo in uso
- 331.2 Valutazione generale
- 332 Natura giuridica degli elementi di testo
- 333 Parere della Commissione della gestione
- 34 Raccomandazioni

31 Motivo e modo di procedere

Nell'ambito dell'ispezione di controllo dell'esecuzione della legislazione sull'asilo, la Commissione della gestione ha incontrato una serie di problemi dovuti al modo con il quale gli elementi di testo informatizzati vengono utilizzati per le decisioni in materia di asilo. Nel suo rapporto d'ispezione finale del 19 maggio 1987, la Commissione si è limitata a un breve cenno (cfr. n. 333), annunciando nel contempo un riesame successivo del problema. A tale scopo ha chiesto al Dipartimento federale di giustizia e polizia di allestire un parere sulla natura giuridica degli elementi di testi utilizzati nella procedura d'asilo e in procedure analoghe da parte dell'Amministrazione federale. Il Dipartimento ha presentato il parere richiesto rispondendo in modo generale che gli elementi di testo non hanno il carattere di norme di diritto e lasciando inevase le domande più concrete. Pertanto la Commissione ha fatto capo al professor Walter Kälin, il suo perito in materia, chiedendogli di redigere a sua volta un parere. Sulla scorta di questi due pareri e delle discussioni avute dal presidente della sezione competente con gli autori degli stessi, la Commissione è giunta alle conclusioni seguenti:

Rientra nelle abitudini dei collaboratori dell'Amministrazione federale conservare su schede le costruzioni di frasi di uso periodico per razionalizzare il loro lavoro. Da quando sono stati introdotti i sistemi di trattamento di testo, tali elementi e costruzioni sono immagazzinati nella memoria dell'ordinatore e basta richiamarli per integrarli nel nuovo testo. L'utilizzazione di questi elementi è sempre più frequente per l'allestimento di questionari, di lettere-tipo e di decisioni amministrative. Un sondaggio effettuato dal Servizio di protezione dei dati indica che gli elementi di testo sono utilizzati principalmente:

- per indicare principi generali o basi legali (p. es. da parte dell'Amministrazione delle contribuzioni e del Tribunale federale delle assicurazioni);
- nei testi che contengono considerandi e motivi di natura giuridica che occorrono sovente (p. es. quelli della Divisione giuridica dell'Amministrazione militare federale e dell'Amministrazione delle contribuzioni);
- nelle decisioni penali di carattere meno importante (p. es. presso le PTT);
- nelle decisioni relative al personale, come promozioni, nomine, pensionamento anticipato (p. es. presso le FFS e l'Ufficio federale dell'economia esterna);
- ma anche nelle decisioni di ordine giuridico propriamente informatizzate (p. es. presso l'Ufficio federale dei trasporti, l'Ufficio federale delle abitazioni e l'Ufficio federale della proprietà intellettuale).

L'utilizzazione di elementi di testo è sempre più frequente presso l'Amministrazione federale, ma l'evoluzione della stessa rimarrà fortuita fintanto che non esisteranno direttive in questo campo.

Nella maggior parte dei casi, gli elementi di testo hanno unicamente lo scopo di facilitare il lavoro di redazione, consentendo di guadagnare tempo e di garantire la qualità di espressione. Nelle procedure di decisione disciplinate per legge, gli elementi di testo inseriti nella motivazione possono servire come programma di controllo; il redattore può verificare se ha effettivamente esaminato i principali aspetti del caso e se la sua decisione è conforme alla giurisprudenza. Quando la densità di questi elementi di testo supera un certo limite, ci si può chiedere se, dal punto di vista materiale, essi non rivestano il carattere di istruzioni amministrative. Il problema si pone non tanto a causa dell'informatizzazione, quanto a causa del fatto che questi testi non sono più direttamente redatti dal collaboratore che si occupa del caso, bensì stabiliti in modo uniforme per tutto il servizio da un organo superiore. L'informatica è unicamente il metodo che ha reso possibile questo modo di procedere.

Il raffronto degli elementi di testo utilizzati nella procedura d'asilo con quelli dei due Tribunali federali e di cinque uffici dell'Amministrazione federale (la Commissione ha riunito un certo numero di esempi) palesa che gli elementi di testo in uso presso il Delegato ai rifugiati si differenziano dagli altri in modo essenziale: nessuna delle predette unità amministrative ha informatizzato a tal punto le sue prassi di lavoro e costituito una simile collezione dettagliata di elementi di testo. I servizi del Delegato ai rifugiati sono gli unici che utilizzano elementi di testo anche per la redazione di decisioni molto impegnative, nelle

quali ha particolare rilievo la protezione dei diritti dei richiedenti. I servizi suddetti sono pure gli unici che hanno allestito elementi di testo per facilitare l'esposizione dei fatti. Complessivamente, si può dire che i servizi del Delegato ai rifugiati hanno sviluppato l'informatica più di tutte le altre unità amministrative, sia dal punto di vista qualitativo, sia da quello della forma e del contenuto degli elementi di testo.

Considerati i metodi odierni di utilizzazione dell'informatica nelle procedure di decisione, i problemi giuridici sollevati appaiono unicamente nel campo dell'asilo. Questo problema non si pone presso il Tribunale federale delle assicurazioni – che è l'unità amministrativa più facilmente raffrontabile – dacché la sua collezione di testi è unicamente costituita di considerandi estratti da decisioni già pubblicate.

Qui di seguito ci si è fondati sull'esempio della procedura d'asilo perché è l'unico che consente oggi di presentare il problema in modo chiaro. Questo esempio è destinato alla formulazione di principi generali per l'utilizzazione futura dell'informatica nelle procedure di decisione disciplinate per legge.

33 Utilizzazione di elementi di testo nella procedura d'asilo

331 Problematica

331.1 Problemi specifici degli elementi di testo in uso

Nell'ambito della sua ispezione, la Commissione della gestione ha esaminato la raccolta di elementi di testo, rilevando tra l'altro i seguenti punti deboli:

- *Lacune*: mancano taluni elementi di testo relativi a questioni importanti, come per esempio l'esclusione del respingimento, il respingimento e l'espulsione (casi ai sensi dell'art. 3 CEDU). Queste lacune aumentano il rischio che gli autori delle decisioni non tengano conto di certi criteri senza influsso sulla decisione di concedere l'asilo, ma rilevanti quando si tratta di espulsione o di rinvio nel Paese d'origine.
- *Assenza di condizioni*: sovente gli elementi di testo non contengono nessuna precisazione sui criteri e le condizioni d'applicazione, limitandosi a definire le conseguenze di una situazione o di un atto non specificato, senza fissare un punto di riferimento tra l'elemento di testo e il caso concreto. Esistono per esempio elementi di testo del seguente tenore: «Le (vessazioni/angherie) menzionate non possono essere considerate inconvenienti gravi ai sensi della legge sull'asilo». Per il redattore della decisione sarebbe molto più importante sapere a quali condizioni le angherie e vessazioni diventano inconvenienti tali da poter essere considerati una pressione psichica insopportabile.
- *Descrizione dei fatti*: tutta una serie di elementi di testo contiene affermazioni di carattere generale sulla situazione che regna in determinati Paesi. Il postulante ha il diritto di esprimersi a tale proposito.
- *Normativa esclusiva delle decisioni negative*: si tratta del punto più debole della raccolta. Il fatto che non esistano liste di controllo equivalenti con gli argomenti a favore del postulante costituisce un duplice svantaggio: la re-

dazione di decisioni positive è più difficile e i collaboratori del servizio corrono il rischio di essere condizionati nel loro esame, visto che vien chiesto loro di pensare in modo negativo.

In seguito alla presentazione di esempi concreti di critica da parte della Commissione della gestione, il Dipartimento ha riesaminato una serie di elementi di testo, modificandoli parzialmente. Fatti salvi alcuni casi particolari, sussistono ancora divergenze sui seguenti punti:

- Il Dipartimento non intende mettere a punto *elementi di testo positivi* visto che i motivi che fondano l'ammissione di una domanda di asilo non vengono comunicati ai postulanti e nemmeno vengono affinati per l'uso interno. Va rilevato che in questo modo viene a cadere solo una delle funzioni degli elementi di testo, ossia quella di ausilio di formulazione. La loro funzione di controllo con carattere indicativo permane anche in caso di decisioni positive.
- Il Dipartimento ha concepito volutamente gli elementi di testo in modo da *non lasciar trasparire le loro condizioni d'utilizzazione*. Questo modo di fare presenta lo svantaggio di svuotare la decisione di una parte essenziale dei motivi: gli elementi di testo sono in tal caso paragonabili a disposizioni legali che enunciano effetti giuridici senza precisare il valore dei fatti dai quali prendono avvio.
- Il Dipartimento teme che la pubblicazione della raccolta di elementi di testo provochi un aumento delle domande d'asilo abusive. Qualora conoscessero in modo dettagliato gli argomenti che il Delegato ai rifugiati oppone alle loro istanze, i postulanti potrebbero molto più facilmente formularle utilizzando argomenti praticamente irrefutabili. A questo proposito va notato che la discussione non verte su informazioni relative a fattispecie confidenziali, bensì su argomenti giuridici, ossia l'interpretazione da parte della competente autorità di concetti giuridici non chiaramente definiti.

331.2 Valutazione generale

Nonostante i problemi testé citati, già al momento della sua ispezione la Commissione della gestione è giunta alla conclusione che la raccolta di elementi di testo è evidentemente molto utile, perché facilita il lavoro, consente di accelerare la procedura e garantisce una prassi costante, aumentando la sicurezza del diritto. Quest'ultimo aspetto è specialmente importante visto che le mutazioni di personale sono frequenti e che i servizi del Delegato ai rifugiati impiegano molti collaboratori senza formazione giuridica.

Anche se gli elementi di testo non servono unicamente a facilitare la dattilografia, ma assumono la funzione di lista di controllo per accertare se siano stati esaminati tutti gli argomenti a favore della concessione dell'asilo, la Commissione della gestione ritiene che essi sollevano un certo numero di delicati problemi. Le esperienze fatte mostrano che i collaboratori che devono svolgere rapidamente il loro lavoro e spesso non dispongono di molta pratica si fondano sulla raccolta di testi per redigere la loro decisione, considerandola come una

lista di controllo. Ne risulta la tendenza ad esaminare (essenzialmente) i casi unicamente dal profilo degli elementi che figurano nella lista. La Commissione ritiene pertanto necessario chiarificare i problemi di ordine giuridico in relazione all'utilizzazione di elementi di testo, segnatamente nella procedura d'asilo.

332 Natura giuridica degli elementi di testo

Preliminarmente va notato che l'analisi degli elementi di testo dal profilo del diritto (natura giuridica) non può essere limitata all'esame della loro possibilità di assimilazione a norme giuridiche (ossia regole generali e astratte, destinate per esempio a guidare il comportamento degli individui: problema della natura della norma di diritto).

L'amministrazione è diretta con l'ausilio di numerosi strumenti che vanno dal mandato concreto sul modo di svolgere un compito alle direttive generali e ai regolamenti sulla gestione amministrativa. La questione se le istruzioni o direttive di un superiore ai suoi subordinati possano svolgere effetti al di fuori dell'amministrazione e essere di rilievo nei confronti di terzi è discussa dalla dottrina sotto la designazione di «istruzioni di servizio applicabili a terzi». Gli autori dei due pareri richiesti dalla Commissione sono unanimi su questo punto: attualmente non esiste alcuna dottrina o giurisprudenza che decida a favore del carattere di norma giuridica delle istruzioni di servizio applicabili a terzi. La differenza fondamentale tra i due pareri risiede nel fatto che il Dipartimento di giustizia considera la raccolta di elementi di testo come un tutto non avente come tale il carattere di istruzioni di servizio applicabili a terzi, mentre il professor Kälin opera delle distinzioni tra i differenti elementi di testo. Oltre agli usuali ausili redazionali, il professor Kälin ha intravisto numerosi elementi di testo che precisano il contenuto della legge e dell'ordinanza sull'asilo (per es. enumerazione dei pericoli che non possono costituire un motivo pertinente di persecuzione in virtù del diritto d'asilo oppure enumerazione dei criteri che rendono inverosimile un'affermazione).

Il perito ritiene che gli elementi di testo di questo tipo costituiscono istruzioni di servizio applicabili a terzi, traendone conclusioni giuridiche, seppure affermando che non è necessario decidere se queste istruzioni debbano o meno essere considerate norme di diritto. Il professor Kälin sostiene infatti che è sufficiente essere certi che simili istruzioni interne abbiano valore cogente per i collaboratori nella misura in cui costituiscano la prassi costante del servizio, soggetta ad eccezioni unicamente in casi debitamente motivati. Il perito prosegue adducendo che il valore cogente della raccolta di elementi di testo risulta da una lettera datata della fine di maggio del 1986 che ordina ai collaboratori di utilizzare nella misura del possibile gli elementi di testo per la redazione dei considerandi e di limitarsi, per quanto possibile, a presentare nell'esposizione dei fatti unicamente gli elementi particolari ad ogni singolo caso. Le ragioni per le quali l'obbligo interno si ripercuote sui terzi risiede nel fatto che queste istruzioni determinano all'intenzione del collaboratore il modo di interpretare in casu le norme del diritto oggettivo (DTF 105 Ia 352). Ora, giusta il principio costituzionale dell'eguaglianza di diritti, nell'ambito della procedura di ricorso

il richiedente deve poter riconoscere e invocare il fatto che la decisione presa nei suoi confronti non è conforme alla relativa prassi costante dell'amministrazione, come essa è stabilita nelle istruzioni di servizio (Max Imboden / Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, n. 55). Ne risulta che questa istruzione di servizio deve essere obbligatoriamente accessibile alle parti. Nei limiti del diritto di consultare gli atti previsto dalla Costituzione, questo significa in tutti i casi il diritto di prendere conoscenza dell'istruzione di servizio.

Nell'ipotesi della procedura d'asilo, gli elementi di testo che precisano il ruolo concreto di disposizioni legali hanno una duplice funzione, dacché costituiscono ad un tempo un ausilio redazionale e un'istruzione di servizio. Fintanto che perdurerà questo stato di cose, il diritto di prendere conoscenza verterà direttamente su questi elementi di testo. L'amministrazione è però libera di strutturare formalmente il contenuto degli elementi di testo che definiscono la legge e di farne una direttiva completa, comprendente l'insieme della lista di controllo. Rispetto alla situazione attuale, l'intera raccolta di elementi di testo riacquisterebbe il carattere di mero ausilio redazionale. Il diritto di prendere conoscenza degli atti si limiterebbe pertanto alla direttiva.

333 Parere della Commissione della gestione

La Commissione della gestione non contesta l'utilità come mezzo ausiliario della raccolta di elementi di testo per la procedura d'asilo; infatti non vi si può rinunciare se si considerano l'immensa mole di lavoro in questo campo e la necessità di accelerare la procedura. L'utilizzazione della raccolta deve dunque essere mantenuta, osservando tuttavia le seguenti raccomandazioni.

La raccolta contiene da un canto semplici ausili redazionali senza particolari problemi e, d'altro canto, una serie di testi che indicano al collaboratore il modo di interpretazione della legge e dell'ordinanza. I testi di questo tipo consentono di razionalizzare il lavoro, ma costituiscono altresì delle istruzioni amministrative che stabiliscono la prassi costante del servizio.

Sarebbe opportuno completare gli elementi di testo. Le istruzioni amministrative sulla prassi in vigore in un servizio devono infatti garantire la sicurezza del diritto e l'eguaglianza dei diritti: devono quindi essere eque. Per quanto concerne gli elementi di testo utilizzati nella procedura d'asilo, questo significa che è necessario creare nuovi testi relativi alla decisione di respingimento e completare gli elementi che si limitano ad enunciare le conseguenze giuridiche, precisandone le condizioni d'utilizzazione. Inoltre, è opportuno redigere testi analoghi applicabili alle decisioni positive.

Conformemente alla prassi amministrativa attuale della Confederazione, il contenuto di questi elementi di testo così completati dovrebbe essere regolato da una direttiva generale del Delegato ai rifugiati, nell'intento di definire tutti i criteri applicati agli elementi di testo. Tale direttiva dovrebbe essere pubblicata o comunque resa accessibile alle parti durante la procedura. Per evitare l'onere che rappresenta l'elaborazione di una simile direttiva basterebbe, per semplificare le cose, che il Delegato pubblichi gli elementi di testo in causa. Qualora dovesse però optare a favore della soluzione della direttiva, bisogne-

rebbe autorizzare tutte le parti a una procedura in corso a consultare gli elementi di testo sino al momento della pubblicazione della stessa.

La pubblicazione degli elementi di testo o l'elaborazione di una direttiva sono necessarie per il solo fatto che gli elementi di testo costituiscono un'istruzione applicabile ai terzi. Non è dunque necessario che la Commissione della gestione risponda alla questione controversa se gli elementi di testo costituiscano parimente norme di diritto. Basta infatti che essa rammenti le esigenze poste dal principio dell'eguaglianza di diritti. Attualmente i servizi del Delegato ai rifugiati sono apparentemente gli unici a utilizzare abbondantemente elementi di testo che precisano il contenuto della legge nella procedura. Qualora esistessero altre autorità applicanti la medesima prassi, esse dovrebbero piegarsi alle medesime esigenze.

Il timore di abusi è un argomento che non ha più peso. Il modo in cui le autorità amministrative concepiscono le disposizioni legali deve infatti poter essere conosciuto dagli interessati, in modo simile alla motivazione delle sentenze dei nostri tribunali. Comunque, le organizzazioni e gli avvocati specializzati dispongono già oggigiorno della possibilità di conoscere i criteri giuridici applicati dall'autorità, analizzando per deduzione le decisioni prese dal Delegato ai rifugiati. La mancata pubblicazione degli elementi di testo non crea dunque ingiustizie. La ripresa dei criteri giuridici ufficiali nelle domande d'asilo non costituisce d'altra parte un abuso di diritto, ma consente al postulante di presentare una buona motivazione giuridica, circostanza questa che è unicamente nell'interesse dell'amministrazione.

34 Raccomandazioni

La Commissione della gestione ha trasmesso le seguenti raccomandazioni al Consiglio federale:

1.

In futuro il Consiglio federale è invitato a tener conto dei principi enunciati nel presente rapporto in tutti i casi di decisioni disciplinate per legge nei quali vien fatto abbondantemente uso di elementi di testo. Al momento dell'autorizzazione di progetti informatici di questo genere, bisognerà provvedere affinché il contenuto degli elementi di testo che precisano il significato concreto di disposizioni legali sia stabilito da istruzioni di servizio consultabili in modo adeguato da parte degli interessati; in questo modo va garantito che gli elementi di testo assumano unicamente la funzione di ausili redazionali delle istruzioni di servizio alle quali si riferiscono.

2.

Sarebbe opportuno che il Dipartimento federale di giustizia e polizia si sforzasse di soddisfare le esigenze qui sopra descritte applicando una delle due seguenti misure:

2.1

Gli elementi di testo della raccolta che precisano il contenuto della legge e dell'ordinanza vanno completati (soppressione delle lacune, per es. nel campo della procedura di espulsione). Gli elementi di testo che enunciano conseguenze giuridiche senza indicarne le condizioni d'applicabilità devono essere completati con la menzione di tali condizioni. In modo analogo agli elementi di testo utilizzati per le decisioni negative, vanno elaborati elementi di testo per le decisioni di concessione dell'asilo. Per quanto concerne quegli elementi che descrivono situazioni o stati di fatto generici, è opportuno rammentare ai collaboratori del Delegato ai rifugiati che devono comunque interrogare i postulanti d'asilo a questo proposito.

2.2

Qualora dovesse esprimerne la preferenza, il Delegato ai rifugiati può soddisfare queste esigenze elaborando una direttiva che corrisponda a tutte le condizioni suesposte. Dal profilo giuridico, è la direttiva e non gli elementi di testo che dovrà corrispondere a tali esigenze.

2.3

Inoltre il Dipartimento ha la facoltà di rinunciare a elaborare elementi di testo che precisano il significato concreto delle disposizioni legali oppure di ridurli a meri ausili redazionali, sempreché questa soluzione non sminuisca gli effetti di razionalizzazione dovuti all'informatizzazione dei testi.

2.4

Il Delegato ai rifugiati deve provvedere affinché la sua direttiva o gli elementi di testo che precisano il contenuto di disposizioni legali siano pubblicati in modo appropriato. Posto che il Delegato opti a favore della soluzione della direttiva occorre – sino al momento della pubblicazione della stessa – che i postulanti d'asilo e i loro patrocinatori abbiano accesso agli elementi di testo che precisano il contenuto di disposizioni legali.

La Commissione della gestione ha invitato il Consiglio federale a comunicarle prima del 14 marzo 1988 i provvedimenti presi in funzione di queste raccomandazioni.

4 Garanzia dei rischi delle esportazioni

(Rapporto al Consiglio federale del 19 novembre 1987)

41 Procedura

42 Risultati

421 La garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) nel commercio mondiale

422 Gli obiettivi della garanzia dei rischi delle esportazioni e la loro attuazione

423	Organizzazione e procedura
43	Conclusioni
431	Politica di commercio con l'estero
432	Indipendenza finanziaria
433	Struttura della GRE
434	Rischi monetari
435	Organizzazione e procedura
44	Raccomandazioni
45	Parere del Consiglio federale
451	Osservazioni di principio
452	Osservazioni sulle conclusioni
452.1	Integrazione della GRE nell'insieme dei provvedimenti di politica economica estera
452.2	Indipendenza finanziaria
452.3	Creazione di condizioni uguali di concorrenza
452.4	Suggerimenti individuali
452.5	Organizzazione e procedura

41 Procedura

Nel corso dell'esame del rapporto di gestione del 1986 sono rimaste insolte una serie di questioni che dovevano essere esaminate nell'ambito di un'ispezione. Su mandato della Commissione della gestione, la sezione competente ha formulato numerose domande all'Ufficio federale dell'economia esterna, ricevendone risposte scritte e orali. La sezione ha inoltre avuto la possibilità di discutere i problemi della garanzia dei rischi delle esportazioni alla luce di casi concreti con le ditte Brown Boveri & Cie, a Baden, e Gebrüder Bühler SA, a Uzwil. L'organizzazione e lo svolgimento della procedura sono stati oggetto di una riunione alla quale hanno partecipato la sezione e la Commissione della garanzia dei rischi delle esportazioni.

Il rapporto che segue non ha il carattere di una descrizione globale della situazione della garanzia dei rischi delle esportazioni, visto che questa istituzione è attualmente in fase di riesame da parte dell'Amministrazione federale. Pertanto, il rapporto si limita a rammentare i principali risultati e a fissare le conclusioni che la Commissione sottopone per esame e parere al Consiglio federale.

42 Risultati

421 La garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) nel commercio mondiale

La garanzia dei rischi delle esportazioni interessa unicamente i problemi relativi al finanziamento delle esportazioni, ossia quelli subordinati alla garanzia del pagamento degli impegni. Ciò nonostante, essa va inserita nel contesto generale dei problemi inerenti al commercio con l'estero.

La garanzia dei rischi delle esportazioni ha lo scopo di coprire i rischi di pagamento non coperti dalle compagnie d'assicurazione private. Si tratta innanzitutto di *rischi politici*, ossia quelli che sorgono quando la situazione nel Paese di destinazione impedisce che il destinatario fornisca correttamente la propria controprestazione. Sino al 1985 i rischi monetari rientravano nella categoria dei rischi di pagamento. La Confederazione sostiene la GRE dacché è impossibile valutare matematicamente i rischi politici. Di norma però ci si sforza di garantire l'indipendenza finanziaria della GRE.

Lo scopo della GRE copre unicamente *una parte limitata dei problemi di finanziamento* del nostro commercio con l'estero. Infatti non protegge contro l'insolvenza dei debitori privati esteri né concede mutui o riduzioni di interessi per lo svolgimento di operazioni commerciali. Anche quando i rischi sono coperti nei limiti qui sopra descritti, gli esportatori devono assumere una franchigia onerosa. La GRE non intende essere un sussidio all'esportazione, ma suppone in definitiva un commercio mondiale liberale e aperto, perseguendo come unico fine l'attenuazione delle ripercussioni sull'economia di mercato di avvenimenti politici di carattere eccezionale.

Sta di fatto che *le condizioni che regnano sul mercato mondiale* non corrispondono dappertutto agli obiettivi della politica svizzera di libero scambio. Esistono numerose limitazioni protezionistiche alla libertà di scambio di beni e di servizi sotto forma di barriere quantitative alle importazioni o di restrizioni valutarie. Quando l'accesso al mercato non è sbarrato da questo tipo di ostacoli o è possibile nonostante queste barriere, è dato di assistere a interventi sulle possibilità di finanziamento che provocano una distorsione più o meno forte della concorrenza. Numerosi Paesi industrializzati concedono ai loro esportatori crediti d'esportazione sussidiati a basso tasso d'interesse. Un'ulteriore prassi largamente diffusa consiste nell'accordare ai Paesi importatori crediti misti a condizioni di favore, prelevati su fondi pubblici e privati. Il Paese importatore può però beneficiarne solo se li destina all'acquisto di beni nel Paese che ha concesso il mutuo. Contrariamente alla Svizzera, i Paesi esteri non organizzano di norma un capitolato d'offerta, rendendo impossibile ogni concorrenza. Su tali mercati (come per esempio in Cina), i Paesi che concedono crediti misti ingaggiano una vera e propria battaglia (si parla allora di «spoiled markets»). I Paesi che concedono a condizioni particolarmente vantaggiose mutui governativi alle esportazioni (i cosiddetti «soft loans») vanno ancora più lontano: non è raro infatti che il rimborso si estenda su 20, 25 e ancor più anni, con un tasso di interesse compreso tra l'1 e il 3 per cento e un periodo di carenza di 10 anni per il primo rimborso. È il caso per esempio della Gran Bretagna, della Francia, dell'Italia, del Giappone e in parte della Germania. Infine, la promozione delle esportazioni viene effettuata in larga misura anche per il tramite di crediti tradizionali di aiuto allo sviluppo vincolati all'acquisto di beni provenienti dal Paese creditore. Infatti ci si può aspettare che altri Paesi utilizzino a favore della loro industria d'esportazione i fondi dell'aiuto allo sviluppo, come per esempio nel commercio con l'Egitto, Paese nei confronti del quale la GRE è stata sospesa per la durata almeno dei negoziati in vista della ristrutturazione del debito.

La struttura della garanzia dei rischi delle esportazioni offre diverse varianti a seconda dei singoli Paesi. Presso la maggior parte dei nostri concorrenti, il ri-

schio del delcredere (ossia della solvenza del debitore privato) è parimente incluso nella GRE. Non di rado vengono ammessi elevati disavanzi della GRE, circostanza che corrisponde al sussidiamento delle esportazioni se non va corrisposto un interesse sugli anticipi dello Stato oppure se il rimborso del debito viene operato attraverso il bilancio statale. Inoltre in questi Paesi i premi sono sensibilmente inferiori a quelli riscossi in Svizzera. In Italia, per esempio, la GRE copre l'intero rischio (100%) e, come in altri Paesi, essa viene utilizzata come mezzo di riduzione della disoccupazione.

Nei Paesi esteri, la GRE si iscrive in un contesto nel quale i *provvedimenti di promozione delle esportazioni* hanno una portata ben più vasta che in Svizzera. Inoltre le GRE estere coprono un maggior numero di rischi (rischio del delcredere privato, rischi monetari) e offrono prestazioni superiori anche dove opera la GRE svizzera; l'aliquota di copertura, ossia la quota delle perdite assunta dallo Stato, supera in genere del 10 al 15 per cento quella della nostra GRE. Tutti i Paesi che beneficiano della nostra GRE beneficiano nel contempo di quella dei nostri concorrenti; esistono però Paesi che beneficiano della GRE dei nostri concorrenti, senza beneficiare della nostra.

Queste *circostanze* valide nel contesto politico-economico di ogni GRE *devono essere prese in considerazione* per valutare e definire l'assetto futuro della GRE. I disavanzi generati dalla garanzia dei rischi monetari (che non copre i costi) hanno indirizzato le discussioni relative alla GRE soprattutto sulla necessità dell'indipendenza finanziaria di questo strumento. Questa esigenza corrisponde agli obiettivi della GRE come noi la concepiamo e, in più larga misura, a quelli della concorrenza possibilmente più libera sul mercato mondiale postulata dal nostro regime politico. Bisogna tuttavia costatare che l'industria svizzera d'esportazione esige dalla GRE che istituisca sul mercato mondiale condizioni generali di competitività per i prodotti svizzeri. Nel suo assetto attuale, la GRE non può manifestamente garantire alla nostra industria d'esportazione le medesime condizioni di finanziamento e le medesime possibilità di accesso ai mercati delle quali dispongono i nostri concorrenti. I crediti misti che accordiamo attualmente costituiscono uno di questi mezzi di finanziamento, non però i crediti di aiuto allo sviluppo. Di fatto, il problema postula un approccio dell'insieme della nostra politica commerciale con l'estero, politica che si sforza di smantellare i provvedimenti protezionistici e di sopprimere i sussidi all'esportazione adottati all'estero (smussando le nostre armi piuttosto che aguzzando quelle degli altri).

Complessivamente ci si deve chiedere se la garanzia dei rischi delle esportazioni, nella sua concezione attuale, sia ancora *in armonia con le mutate condizioni del mercato mondiale*. Sta di fatto che la GRE - e con essa l'insieme delle condizioni di finanziamento - costituisce solo un aspetto della competitività dell'industria svizzera d'esportazione. La Svizzera dispone pure di vantaggi a livello concorrenziale, come la modicità dei tassi di interesse e la stabilità economica. Nel suo insieme però la nostra industria deve affrontare una sfida a livello internazionale, per la quale occorre elaborare diverse strategie in concomitanza con il riesame della GRE. L'ispezione ha dato l'impressione che diamo maggiore importanza rispetto agli altri Paesi ai principi di politica liberale nella nostra economia e nella nostra amministrazione. Certi altri Paesi sono meno

attaccati a questi principi e sono pertanto in grado di meglio utilizzare a favore dell'economia le possibilità di intervento dello Stato nell'economia mondiale.

Nell'ottica attuale, si considerano lacunose le riflessioni in questo senso espresse dal Consiglio federale nel suo messaggio del 13 maggio 1958 concernente l'attuale garanzia dei rischi delle esportazioni. All'epoca il Consiglio federale partiva dall'idea che la legge del 1939 abbisognasse di taluni complementi «qualora la nostra industria d'esportazione, che fa vivere gran parte della nostra popolazione, volesse mantenere intatte le sue possibilità di apertura sul mercato mondiale». Queste disposizioni si erano rivelate troppo restrittive nel senso che «non consentivano alla nostra industria d'esportazione di combattere a armi uguali contro la concorrenza internazionale». Va da sé che la Commissione della gestione non raccomanda affatto l'abbandono di principi politici che hanno dato intera soddisfazione; è invece necessario esaminare in modo imparziale le possibilità e i limiti degli strumenti attuali e nuovi in un contesto economico mondiale in mutazione.

422 Gli obiettivi della garanzia dei rischi delle esportazioni e la loro attuazione

In virtù della legge federale concernente la garanzia dei rischi delle esportazioni (RS 946.11), la garanzia costituisce un mezzo «per mantenere le possibilità di lavoro e per promuovere il commercio esterno». Nel caso delle esportazioni a destinazione dei Paesi in via di sviluppo più poveri, la Confederazione tiene conto dei principi fondamentali della politica svizzera di aiuto allo sviluppo (art. 1 della legge).

L'obiettivo principale, ossia *il mantenimento delle possibilità di lavoro*, ha una portata macro-economica, ragione per la quale le autorità non esaminano da questo profilo ogni progetto sottoposto ad approvazione. Infatti, la valutazione delle ripercussioni di ogni progetto sul mercato del lavoro esigerebbe uno sforzo eccessivo da parte delle autorità e degli esportatori. È comunque chiaro che non vengono conclusi contratti con termini di pagamento superiori ai cinque anni senza garanzia dei rischi delle esportazioni. Giusta le stime dell'Ufficio federale dell'economia esterna (UFEE), le nuove garanzie concesse nel 1986 assicurano dai 15 000 ai 20 000 posti di lavoro. L'impegno totale della GRE ammonta a più di 100 000 uomini/anno. Le nuove garanzie hanno inoltre provocato impulsi positivi a favore dei subappaltatori e di forniture susseguenti. L'UFEE ritiene che le incidenze della GRE sull'economia svizzera superano di gran lunga le stime abituali tenuto conto del suo effetto moltiplicatore.

La Commissione può difficilmente valutare questa dichiarazione. Sta di fatto che le ditte consultate confermano l'importanza esistenziale della GRE per l'industria d'esportazione. D'altra parte, la GRE è stata *meno sollecitata* da quando è stata soppressa la garanzia dei rischi monetari e sono stati aumentati i premi: la diminuzione è stata in parte superiore al 50 per cento (questa circostanza è dovuta al fatto che si è rinunciato ad assicurare i rischi minori al premio uniforme maggiorato, ma soprattutto al fatto che alcuni grandi Paesi

esportatori sono stati esclusi dalla GRE, nonché a una diminuzione della domanda da parte dei Paesi in via di sviluppo e di quelli del blocco orientale). Sul piano politico, considerato l'alto livello di impiego nel nostro Paese, la GRE non riveste da noi la medesima importanza che altrove. Questa situazione può tuttavia mutare rapidamente, come al momento della recessione dello scorso decennio.

Il mantenimento delle possibilità di lavoro in relazione con la garanzia dei rischi delle esportazioni persegue principalmente una cosiddetta *stabilità di base*. Si tratta in altri termini di un contributo al mantenimento durevole della capacità di produzione nell'industria d'esportazione, nell'intento di aiutarla a garantire una presenza costante dei prodotti svizzeri sui mercati. Pertanto è estremamente importante che la GRE sia mantenuta nella misura del possibile nei confronti dei Paesi ove sono stabilite industrie svizzere e nei quali l'esportatore non può sopportare i rischi da solo.

La garanzia dei rischi delle esportazioni non è tuttavia concepita come uno *strumento di politica congiunturale* che permetta di mantenere o di creare posti di lavoro. Essa non si prefigge di aumentare il volume delle ordinazioni all'industria d'esportazione in funzione dei bisogni di politica congiunturale. Evidentemente in caso di bisogno (per es. in occasione dei provvedimenti economici del 1983), può contribuire facilmente a stimolarla; tuttavia, come istituzione apparentata alle assicurazioni e avente per obiettivo la copertura dei suoi costi, essa non è idonea a svolgere altre funzioni. Le politiche strutturali, congiunturali o regionali devono avvalersi di altri strumenti o allora riparare i danni che potrebbe subire la GRE.

Si rimprovera alla GRE di *mantenere le strutture* e di promuovere le grandi imprese a scapito delle piccole. Le autorità e i rappresentanti dell'industria obiettano che la promozione dell'industria delle macchine non può essere paragonata al mantenimento delle strutture. In fatto di esportazioni, solo chi è capace di innovare riesce ad imporsi, con o senza GRE. A mo' di esempio, precisiamo che le installazioni energetiche moderne non sono più in gran parte macchine convenzionali, bensì moderni prodotti elettronici. È vero che globalmente la GRE favorisce essenzialmente le grandi imprese, ma è altrettanto vero che le piccole e medie aziende non sono strutturalmente in grado di eseguire grandi progetti. A livello internazionale, gli ordini di piccola entità sono di norma pagati in contanti o con brevi scadenze di pagamento, di modo che il bisogno di una garanzia dei rischi delle esportazioni è senz'altro minore in questi casi. Va rammentato infine che le ditte fornitrici approfittano direttamente della garanzia in tutti i grandi progetti-GRE. La ditta BBC ritiene che le sue esportazioni procurano più di 7000 impieghi presso le ditte fornitrici in Svizzera. Dal canto suo, la ditta Bühler avanza il numero di circa 1000 impieghi ottenuti grazie alle sue esportazioni.

Pur essendo applicata in modo neutro, non si può negare che la GRE costituisca un *provvedimento statale di promozione* che – sia strutturalmente, sia concorrenzialmente – non può essere totalmente neutro anche quando si vuole garantire l'uguaglianza. Il solo fatto di rinunciare a darle un orientamento definito si traduce nella tendenza al rafforzamento di posizioni già esistenti sul

mercato. A tenore della legge e dell'ordinanza, la GRE deve essere applicata in modo assolutamente neutro. Le domande devono essere trattate alla luce del principio dell'uguaglianza dei diritti, di modo che è escluso un chiaro orientamento a favore della politica strutturale, regionale o concorrenziale. Ne consegue che l'importanza media della copertura deve essere indipendente dalla grandezza dell'impresa. In pratica, essa dipende unicamente dal grado di rischio costituito dal Paese compratore.

Dalle statistiche risulta che le piccole imprese sollecitano la GRE meno delle grandi, e che beneficiano di una quota di copertura sensibilmente minore. Ora, questo fatto non è la conseguenza di una disparità di trattamento. Capita infatti che le piccole imprese assicurino solo i rischi maggiori, mentre le grandi imprese cercano di coprire anche i rischi minori.

Il rinvio ai *principi della politica svizzera di sviluppo* non trasforma la GRE in uno strumento dell'aiuto allo sviluppo, ma esige almeno la rinuncia a garanzie discutibili dal profilo di questa medesima politica di sviluppo. La struttura della GRE non è atta all'applicazione della norma di legge. A parere delle cerchie economiche, la GRE è in fondo una specie di assicurazione privata, sostenuta dall'economia d'esportazione attraverso le sue proprie associazioni. In questo contesto la Confederazione deve svolgere un ruolo importante, circostanza che non l'autorizza tuttavia a modificare l'obiettivo economico di questa istituzione. La Commissione GRE conferma d'altra parte che determina i rischi per ogni singolo Paese fondandosi su criteri puramente economici e finanziari e non su criteri politici. È vero che per il tramite di un apposito questionario ci si sforza di verificare se le forniture a destinazione dei Paesi più poveri sono conformi alla politica di sviluppo; però le autorità partono dal principio che la Svizzera, quando accorda una GRE a un Paese, non gli concede un aiuto e quindi non è abilitata a vincolare la garanzia a qualsivoglia controllo. Ne consegue che la procedura della GRE e il suo svolgimento sono poco idonei alla presa in considerazione di principi di politica dello sviluppo.

423 **Organizzazione e procedura**

La Confederazione ha istituito un *fondo* di garanzia dei rischi delle esportazioni, senza personalità giuridica, ma finanziariamente indipendente. Questo fondo è gestito da una commissione composta di sei membri e dalla segreteria della stessa. La commissione si compone di tre rappresentanti della Confederazione e di tre rappresentanti dell'economia. La segreteria è domiciliata presso l'Associazione svizzera dei fabbricanti di macchine. Le domande in vista dell'ottenimento della garanzia sono esaminate in un primo tempo dalla segreteria e dalla commissione, che si riunisce regolarmente ogni quindici giorni. La commissione esamina le proposte, segnatamente dal profilo del rischio costituito dal Paese. A seconda dell'importanza della garanzia da concedere, l'autorità di decisione può essere l'Ufficio federale dell'economia esterna, il Dipartimento federale dell'economia pubblica (con l'approvazione del Consiglio federale) o lo stesso Consiglio federale. In realtà, la decisione spetta normalmente alla commissione, visto che le autorità di decisione non hanno mai respinto le

suе proposte e non hanno vincolato i progetti a condizioni più severe. Il Consiglio federale è andato un'unica volta oltre le proposte della commissione, quando ha considerato che la GRE poteva sopportare un rischio maggiore per motivi di ordine superiore. La commissione dispone di un potere decisionale a seconda della situazione giuridica quando deve giudicare i casi di danni.

Lo svolgimento degli affari GRE è *confidenziale*. L'esportatore che ne fa la richiesta, il servizio interessato e la commissione GRE, nonché gli uffici competenti della Confederazione vi partecipano. Questo gruppo ha dato un'impressione di grande omogeneità al momento dell'ispezione. Le persone interessate sono in principio d'accordo sugli scopi perseguiti dalla GRE e sui criteri applicabili. La procedura è perfettamente a punto, rapida e affidabile. L'oggettività e la discrezione che accompagnano la procedura corrispondono allo spirito di assicurazione e di organizzazione di mutuo soccorso a favore dell'industria d'esportazione su cui poggia la GRE. A questo aspetto di economia privata fa riscontro la dimensione politica, dovuta alla partecipazione governativa. Viste le responsabilità politiche che ne derivano, le commissioni parlamentari competenti ricevono tutte le informazioni che richiedono. Ne sia prova la presente ispezione: infatti la competente sezione della commissione ha ricevuto dall'industria e dall'amministrazione tutte le informazioni desiderate, entro i limiti necessari alla salvaguardia del segreto d'affari. L'ispezione ha posto in luce certe limitatezze strutturali e di procedura. Per esempio, le concezioni e strutture attuali della GRE nonché la composizione del suo personale relegano in secondo piano i criteri della cooperazione allo sviluppo. Questi criteri sono presi in considerazione solo al momento dell'esame preliminare della richiesta di garanzia, effettuato dalla segreteria congiuntamente con il Servizio per le questioni di sviluppo dell'Ufficio federale dell'economia esterna. Tuttavia quest'ultimo può esprimere il proprio parere sulla richiesta di garanzia solo nei confronti della commissione e non vi si può opporre. Va rammentato inoltre che la Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario è associata alla procedura solo per i progetti particolarmente importanti.

Di fatto le decisioni concernenti la concessione o il rigetto di una GRE non spettano alle autorità politiche, ma sono prese dalla commissione GRE, composta in modo paritario da rappresentanti delle associazioni e da specialisti dell'amministrazione. Ci si può dunque porre il problema della *rappresentatività* di questa commissione. I sindacati e le organizzazioni di aiuto allo sviluppo ne hanno postulato un allargamento. La Commissione della gestione non è in grado di valutare singolarmente ogni richiesta e invita il Consiglio federale a esprimere il proprio parere.

La procedura non prevede un controllo sistematico delle indicazioni che figurano nell'istanza di concessione della GRE, dacché vige il principio dell'esattezza della dichiarazione. La dichiarazione può essere verificata unicamente in caso di danni, mediante l'esame dei contratti e delle fatture. Sinora la Commissione non ha constatato alcun caso di dichiarazione abusiva.

L'ispezione ha dato l'impressione che la prassi della commissione GRE è fortemente improntata dalla personalità dei suoi membri e del suo presidente. Ci si può chiedere se devono ancora essere migliorate le basi oggettive delle decisioni

della commissione, sia allargandole, sia facendo appello ad altre istanze nel corso della procedura.

Sinora non è stato effettuato o pianificato alcun *controllo dell'efficacia* della GRE, né si sa in che modo un tale controllo potrebbe essere fatto o tanto meno se consentirebbe di ottenere risultati significativi a causa della complessità dei rapporti intercorrenti tra le diverse questioni da studiare. Si potrebbe per esempio pensare a un esame dei singoli casi a livello dell'impresa; ma nel contempo si dovrebbero prendere in considerazione i limiti che impone la salvaguardia del segreto d'affari.

43 Conclusioni

Sono elencate qui di seguito le suggestioni sottoposte alla Commissione della gestione o che si sono palesate nel corso dell'ispezione. Il Consiglio federale è invitato ad integrarle nell'esame della GRE attualmente in corso.

431 Politica di commercio con l'estero

La GRE non va considerata in modo isolato, ma come *elemento dei nostri strumenti di politica estera*. Il suo valore va determinato entro questa visione globale.

432 Indipendenza finanziaria

Qualora ci si attenga all'attuale concezione di base della GRE, bisogna per conseguenza perseguire l'*indipendenza finanziaria* della stessa. L'aumento dei premi intervenuto nel 1985 ha certo avuto influssi negativi. Occorre dunque esaminare l'opportunità di estendere le basi della GRE mediante polizze forfettarie che offrano al contraente - disposto ad assicurare una quota maggiore delle sue esportazioni - condizioni molto più vantaggiose delle attuali. Al posto del premio unico di oggi, si dovrebbero istituire premi differenziati in funzione dei rischi per singolo Paese; si tratta di un provvedimento che potrebbe stimolare gli esportatori a fare maggiormente capo alla GRE.

Va tuttavia rilevato che questi provvedimenti hanno per unico scopo un'ottimizzazione tra i rischi politici imprevisibili e il postulato della copertura dei rischi e non invece un'ottimizzazione tra la copertura dei rischi e la *creazione di condizioni uguali di concorrenza* sul mercato mondiale. Quindi la GRE non consente di soddisfare la principale esigenza dell'economia d'esportazione, ossia quella di garantire la competitività delle condizioni generali alle quali sottostanno gli esportatori.

433 Struttura della GRE

Nell'ambito del riesame più sopra menzionato, sarà opportuno tener conto delle seguenti proposte:

- aumento delle aliquote generali di copertura della GRE (ciò che provocherebbe una diminuzione dell'effetto di rischio come strumento d'orientamento nell'ambito della GRE);
- copertura del rischio di pagamento privato (ciò che eliminerebbe la zona d'ombra tra il settore d'intervento delle assicurazioni private e quello della GRE);
- ripristino della copertura dei rischi monetari, e
- concessione di una garanzia dei rischi delle esportazioni per le normali forniture di pezzi di ricambio anche a favore dei Paesi nei confronti dei quali vige un embargo della GRE per le forniture principali.

434 Rischi monetari

La garanzia dei rischi monetari è stata sospesa in un'epoca in cui la copertura finanziaria era molto sfavorevole. La GRE non è riuscita a liberarsi dall'onere finanziario assunto in questo campo specifico. D'altra parte ci si chiede in quale misura la perdita di quasi 600 milioni di franchi dovuta alla copertura dei rischi monetari sia stata motivata da considerazioni d'ordine politico e come essa potrebbe essere addebitata al bilancio della Confederazione, senza messa a contribuzione della GRE. La Commissione della gestione aspetta un rapporto sulla garanzia dei rischi monetari da parte del Consiglio federale nell'estate del 1988, quando gli ultimi casi saranno stati liquidati.

435 Organizzazione e procedura

L'organizzazione della garanzia dei rischi delle esportazioni e la procedura relativa dovrebbero tener maggiormente conto, oltre che del carattere di istituzione di mutuo soccorso della GRE, dell'importanza della stessa in quanto servizio pubblico. Occorre segnatamente studiare le possibilità di rendere maggiormente *rappresentativa* la commissione, associandola in particolare alla procedura degli organismi esterni. In questo contesto si dovrebbero nel contempo tirare le conclusioni che risultano dall'obbligo di prendere in considerazione i criteri della politica di sviluppo. D'altra parte, il Consiglio federale dovrebbe stabilire criteri determinanti di ordine superiore, applicabili ai casi nei quali intende assumere un rischio maggiore di quello che risulterebbe tenuto conto della necessità di garantire l'indipendenza finanziaria della GRE. Infine, per meglio conoscere le ripercussioni della GRE sulla creazione e il mantenimento di posti di lavoro in seno alle imprese interessate e in Svizzera in generale, si dovrebbero effettuare controlli di efficacia da parte di organizzazioni esterne all'amministrazione.

44 Raccomandazioni

La Commissione della gestione ha raccomandato al Consiglio federale di esaminare le conclusioni che precedono, invitandolo a comunicarle prima del 14 marzo 1988 quale seguito intende dare al presente rapporto.

45 **Parere del Consiglio federale**

Il 24 febbraio 1987 il Consiglio federale ha dato la seguente risposta alla Commissione della gestione:

Al momento della redazione del presente rapporto le chiarificazioni auspiccate sono proseguite in seno all'amministrazione. Le vostre suggestioni saranno esaminate, ma erano comunque già state in gran parte integrate nei lavori. Oggi non siamo ancora in grado di sottoporvi proposte definitive, dacché i risultati non saranno disponibili prima della metà del 1988. La dichiarazione che segue va dunque considerata come una presa di posizione provvisoria. Il rapporto che sottoporremo al Parlamento sulla situazione della garanzia dei rischi monetari comprenderà la nostra presa di posizione definitiva e dettagliata sui problemi della GRE.

451 **Osservazioni di principio** (ad n. 42)

La GRE è stata istituita nel 1934. Dall'epoca della sua creazione sino al 1986, sono state concesse 143 138 garanzie per un totale di 174,6 miliardi di franchi, corrispondenti a un valore medio di 1,2 milioni di franchi per fornitura. Nel 1986 questo media si aggirava ancora sugli 0,8 milioni di franchi. L'83 per cento delle garanzie era inferiore a 1 milione di franchi, il 13 per cento era compreso tra 1 e 5 milioni di franchi, mentre il 4 per cento si situava tra 5 e 50 milioni di franchi. Una sola garanzia ha superato i 50 milioni di franchi. Questo riparto subisce modifiche ogni anno.

La GRE assicura dunque in primo luogo un numero considerevole di piccole e medie forniture, mentre si è verificata una tendenza al calo dei grandi progetti durante gli ultimi anni. Questi progetti sono praticamente spariti nei Paesi indebitati a debole reddito.

I principali beneficiari della GRE sono l'industria delle macchine e l'industria chimica. Prima della sospensione della garanzia dei rischi monetari, le industrie tessile e orologiera costituivano parimente una quota sostanziale delle garanzie.

La GRE ha un'importanza capitale per l'industria svizzera d'esportazione. Infatti, in numerosi Paesi le operazioni d'esportazione possono svolgersi unicamente se vengono proposti finanziamenti sotto forma di crediti all'esportazione. Questi crediti - sovente a lunga scadenza - devono essere assicurati per evitare che rischi inaccettabili compromettano l'esistenza dell'esportatore. Una GRE funzionale e affidabile consente pertanto, direttamente o indirettamente, non solo di mantenere un numero considerevole di posti di lavoro, ma costituisce pure in modo generale un fattore chiave del mantenimento della piazza produttrice svizzera.

La possibilità di coprire i rischi degli affari internazionali per il tramite della GRE è una condizione necessaria per garantire la presenza della nostra industria sui mercati d'esportazione, ma non però una condizione sufficiente. Infatti, la GRE non può compensare una mancanza di competitività a livello tecnologico o dal punto di vista dei prezzi, visto che non è uno strumento di con-

servazione delle strutture. Questo sarebbe il caso se la posizione dei nostri esportatori sul mercato dovesse migliorare rispetto a quella dei loro concorrenti esteri in ragione delle migliori condizioni della nostra GRE. L'offerta e i costi della nostra GRE non mettono in posizione di vantaggio l'esportatore svizzero, anzi questi è piuttosto svantaggiato - come lo mostra d'altra parte il vostro rapporto. È un inconveniente che egli deve compensare mediante un'accresciuta competitività in altri campi.

Nonostante un'offerta ristretta e premi in media superiori a quelli praticati all'estero e aumentati a più riprese, la situazione della GRE svizzera, come d'altronde quelle delle GRE estere, si è deteriorata nel corso degli ultimi anni. Sino al 1977, le entrate e le uscite erano equilibrate. Da allora, la GRE ha registrato ogni anno disavanzi che, a contare dal 1982, data dell'estinzione delle riserve, hanno dovuto essere finanziati attraverso anticipi della Confederazione. Alla fine del 1987, il cumulo di questi anticipi oltrepassava il miliardo di franchi. Gli anticipi fruttano un interesse alle condizioni del mercato; l'interesse è pagato dalla GRE. Grazie all'indennizzo degli esportatori da parte della GRE, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni conseguono notevoli entrate fiscali che sarebbero in parte ridotte se la GRE non coprisse i danni.

La deteriorazione della situazione finanziaria della GRE è dovuta in primo luogo alle perdite causate dalla garanzia dei rischi monetari, sospesa nella primavera del 1985, e alla crisi dell'indebitamento in numerosi Paesi del Terzo mondo. La situazione di questi Paesi postulava manifestamente la conclusione di accordi di ristrutturazione del debito. Nel frattempo questi accordi hanno raggiunto un ammontare di 1,2 miliardi di franchi, somma alla quale vanno aggiunti gli anticipi della Confederazione alla GRE. Invece i danni dovuti alla garanzia dei rischi monetari non sono recuperabili. La continua deteriorazione della situazione finanziaria della GRE ha inoltre incitato il nostro Collegio (vedasi all'inizio) a procedere a un riesame della situazione generale della GRE. Non appena saremo in possesso dei risultati di questo riesame e dopo la chiusura dei conti della garanzia dei rischi monetari nel 1988, allestiremo un rapporto che indicherà l'importanza dei danni e gli eventuali provvedimenti del caso.

452 Osservazioni sulle conclusioni

(ad n. 43)

452.1 Integrazione della GRE nell'insieme dei provvedimenti di politica economica estera

La GRE è un importante strumento della nostra politica economica estera. Essa non dipende né da un regime commerciale mondiale liberale né da un ambiente protezionista. Assume la sua funzione con l'assunzione di un'ordinazione che necessita una copertura e non ha vincoli diretti con gli aspetti del finanziamento. Come precisato nel vostro rapporto, questi vincoli possono sempre influenzare sensibilmente l'aggiudicazione delle commesse. In questo contesto occorre menzionare in particolare i sussidi ai crediti all'esportazione e i

finanziamenti vincolati all'aiuto allo sviluppo – sotto forma tra l'altro di crediti concessionari e di crediti misti – che possono provocare una distorsione della concorrenza. Per arginare questa evoluzione, ci sforziamo di ottenere una migliore disciplina nell'ambito dell'OCSE. Nel corso degli ultimi tempi sono stati conseguiti alcuni successi, visto che un numero sempre maggiore di Paesi ha constatato che l'utilizzazione aggressiva di questi finanziamenti per la promozione delle esportazioni è onerosa e a lunga scadenza conduce raramente ai risultati previsti. Quindi, non riteniamo che una deroga ai nostri principi di politica liberale, nel senso di una moltiplicazione dei provvedimenti puntuali d'intervento in vista del sostegno della nostra economia, sia indicata. Qualora la competizione internazionale in materia di finanziamenti dovesse influenzare in modo sempre più negativo le esportazioni svizzere, bisognerebbe esaminare l'opportunità di adottare eventuali provvedimenti difensivi di finanziamento (matching), tenendo conto dei principi politici esistenti. Si tratterebbe segnatamente di difendere gli interessi dell'industria svizzera d'esportazione laddove fosse esclusa dal mercato per mancanza di finanziamenti competitivi, pur con un'offerta migliore dal punto di vista del prezzo e della qualità. A questo proposito, lo strumento del credito misto offre talune possibilità, anche se limitate. Nondimeno è opportuno dissociare i problemi di finanziamento degli esportatori svizzeri dalla questione della GRE e trattarli separatamente.

452.2 Indipendenza finanziaria (ad n. 432)

Oltre all'obiettivo della promozione delle esportazioni, la legge federale sulla GRE stipula l'indipendenza finanziaria e, implicitamente, suppone parimente che la GRE esista sussidiariamente al mercato privato.

I rischi politici non sono però calcolabili in senso matematico. Non è possibile esprimere probabilità quanto ai danni futuri, fattore che rende ancor più difficile la realizzazione dell'indipendenza finanziaria della garanzia. Qualunque sia il premio, questa indipendenza non può essere pianificata o forzata. La determinazione dei premi ha i suoi propri limiti oppure si trova in contraddizione con il mandato legale di mantenere e di sviluppare le possibilità di lavoro e di promuovere il commercio con l'estero, obiettivo prioritario della GRE, visto che questi premi, confrontati con quelli richiesti all'estero, pongono in forse la competitività dell'economia svizzera. Pertanto, l'indipendenza finanziaria può essere definita unicamente a lunga scadenza e come condizione. La presa in considerazione simultanea degli interessi della promozione delle esportazioni e di quelli dell'indipendenza finanziaria esige un'ottimalizzazione e questo significa sempre fare dell'equilibrio.

In questo contesto, la revisione attualmente in corso della GRE tende ad una migliore ripartizione dei rischi. Una struttura tariffaria differenziata in funzione dei rischi (combinata eventualmente con l'introduzione di polizze globali) è allo studio; essa inciterà gli esportatori a fissare la loro scelta, anche dal profilo economico, su rischi relativamente buoni, per i quali si farà capo alla GRE.

452.3 Creazione di condizioni uguali di concorrenza (ad n. 432)

Le condizioni di competitività dell'economia svizzera poggiano su numerosi fattori, fra i quali anche la GRE. Pertanto, una revisione della GRE dovrà sempre tener conto, oltre che degli aspetti di copertura dei costi, anche dell'aspetto della competitività. Non si tratta di conformarsi alle condizioni di GRE più generose, bensì di creare le condizioni che consentano in modo generale di mantenere se non di migliorare la competitività delle esportazioni svizzere. Il miglioramento dell'offerta e la copertura dei costi non devono necessariamente essere in contraddizione. Mediante un premio corrispondente, questo miglioramento potrebbe in certi casi divenire la condizione di una maggiore indipendenza finanziaria (mediante premi differenziati, stimolo a una maggiore copertura del volume delle esportazioni, ecc.).

452.4 Suggestioni individuali (ad n. 433)

Dal punto di vista della compatibilità tra il miglioramento dell'offerta e l'indipendenza finanziaria occorre esaminare le suggestioni individuali che figurano nel vostro rapporto: maggiore aliquota di copertura, copertura del rischio privato del delcredere, copertura dei rischi monetari, nonché la concessione della garanzia per la fornitura di pezzi di ricambio a destinazione di Paesi dove le nuove forniture soggiacciono a un embargo da parte della GRE.

Questo esame non verte sulla nuova copertura di rischi monetari. Questi rischi vanno coperti per il tramite di meccanismi bancari (mediante operazioni a termine o con altri strumenti della tecnica finanziaria) e non attraverso la GRE. Quanto alla questione di sapere «in quale misura la perdita di quasi 600 milioni di franchi dovuta alla copertura dei rischi monetari sia stata motivata da considerazioni d'ordine politico e come essa potrebbe essere addebitata al bilancio della Confederazione senza messa a contribuzione della GRE» - sollevata nel vostro rapporto - una risposta vi sarà data non appena saranno ultimati i lavori avviati nel contesto del rapporto che ci avete richiesto.

452.5 Organizzazione e procedura (ad n. 435)

- Importanza della GRE come servizio pubblico

L'attività e l'importanza della GRE suscitano un interesse maggiore in considerazione dell'aumento dei suoi disavanzi e del deterioramento della sua situazione economica. Ne teniamo conto esponendo in modo dettagliato le informazioni relative a questa istituzione, alla sua attività e ai suoi risultati, segnatamente nel nostro rapporto annuale. A causa del loro carattere confidenziale non siamo in grado di pubblicare informazioni sulle singole operazioni individuali, sulle aliquote di copertura e sugli impegni specifici per Paese. Dovremo esaminare dettagliatamente quali informazioni corrispondenti all'interesse del

pubblico potranno ancora essere fornite di anno in anno. Occorre innanzitutto informare un vasto pubblico sui principi fondamentali e sullo svolgimento della politica della GRE.

Le informazioni necessarie al controllo da parte del Parlamento sono interamente a disposizione degli interessati.

- Rappresentatività della Commissione

A parer nostro non è necessario modificare la composizione della commissione della GRE. Nella sua risposta alla mozione Renschler del 4 marzo 1987, il nostro Collegio si è pronunciato sulla rappresentatività della commissione della GRE. Tale commissione è composta in modo paritario da tre rappresentanti della Confederazione (Ufficio federale dell'economia esterna, Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro, Amministrazione federale delle finanze) e da tre rappresentanti delle diverse branche dell'economia. Si tiene dunque conto in modo equo e idoneo degli interessi della politica economica estera, della politica finanziaria e di quella del lavoro, nonché degli interessi dei contraenti della GRE. I rappresentanti della Confederazione garantiscono pure la consultazione degli uffici federali competenti per certi aspetti speciali, come per esempio il rischio del progetto, anche quando la decisione di concessione della garanzia non spetta al nostro Collegio. Questa prassi vige anche per gli aspetti di politica dello sviluppo presi in considerazione al momento dell'esame delle operazioni. Nonostante una lunga lista di Paesi (62 Paesi a debole reddito e altri Paesi al beneficio dell'aiuto svizzero allo sviluppo), solo il 14 per cento circa delle garanzie concesse concerne esportazioni a destinazione di Paesi a debole reddito. Se si considerano le cattive condizioni economiche che caratterizzano questi Paesi, questa percentuale potrebbe diminuire ulteriormente. Quindi un allargamento della commissione non è giustificato. Inoltre, in seno alla commissione della GRE esiste un vasto potenziale di esperienza in materia di sviluppo, basato su numerosi anni di attività di sviluppo in questi Paesi. Un allargamento della commissione provocherebbe immancabilmente domande di adesione da parte di talune branche dell'economia; domande certo legittime, visto che esse partecipano direttamente alle operazioni della GRE e ne sopportano i rischi (banche, ingegneri, industria della costruzione edile, per esempio). *L'organismo, che attualmente funziona in modo efficace, assumerebbe un peso burocratico a scapito degli esportatori, fattore che spoglierebbe la GRE degli elementi che finora la rendevano incontestabilmente favorevole agli esportatori svizzeri rispetto alle GRE estere.*

- Presa in considerazione dei principi della politica di sviluppo

Con l'aggiunta del capoverso 2 dell'articolo 1, ossia la presa in considerazione degli aspetti della politica di sviluppo nell'ambito dell'esame delle richieste di garanzia, il legislatore intendeva da un canto evitare la concessione di garanzie per il finanziamento di progetti di prestigio nei Paesi in via di sviluppo e, d'altro canto, escludere nei Paesi ove è concentrata la cooperazione svizzera allo sviluppo le incompatibilità tra il finanziamento delle esportazioni svizzere e gli sforzi di sviluppo. L'articolo di legge si limita ai Paesi più poveri che in genere hanno unicamente una capacità ristretta di assorbimento dei crediti commer-

ciali. Tenuto conto del loro grado di sviluppo, questi Paesi dispongono di un apparato amministrativo limitato e spesso non sono in grado - sia dal punto di vista istituzionale, sia da quello della loro esperienza - di analizzare e di pianificare accuratamente i costi e gli utili delle offerte di progetti.

Le proposte che andavano oltre queste considerazioni e che si prefiggevano di trasformare la GRE in uno strumento di politica dello sviluppo sono state respinte dal Parlamento.

Tenuto conto dell'obiettivo stabilito dal legislatore nel capoverso 2 dell'articolo 1, i progetti nei Paesi più poveri sono dunque oggetto di un esame approfondito dal profilo della politica dello sviluppo. In questo ambito si esaminano le ragioni e la portata del progetto; per esempio, si studiano la praticabilità economica e finanziaria, la priorità del progetto nel programma nazionale di sviluppo, il maggior valore locale che risulta dall'investimento, la tecnologia utilizzata e la formazione specifica che essa richiede, la manutenzione e il finanziamento corrente del progetto, nonché le ripercussioni sul mercato del lavoro. Le modalità di presentazione degli ordini sono particolarmente importanti. Gli ordini diretti possono richiedere un esame più approfondito rispetto a quelli iscritti nei capitoli d'offerta internazionali.

L'esame deve essere svolto in maniera indiretta, dal momento che non esiste alcun legame giuridico tra la GRE e il Paese beneficiario, questo contrariamente alla cooperazione allo sviluppo, nell'ambito della quale le prestazioni pubbliche accordate a condizioni di favore si fondano su un contratto che vincola la Svizzera e il Paese beneficiario e che stipula parimente obblighi in materia di informazione e di controllo. Nel caso della GRE, è vincolato unicamente l'esportatore che chiede la garanzia: il partner contrattuale del beneficiario è l'esportatore e come tale è quest'ultimo che deve fornire informazioni alla GRE. Queste informazioni sono esaminate e completate mediante richieste complementari di chiarificazione che la commissione della GRE rivolge all'esportatore, al Servizio dello sviluppo dell'Ufficio federale dell'economia esterna - nella sua veste di ufficio federale competente per gli aspetti di politica economica estera della cooperazione allo sviluppo (dopo consultazione della Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario nei casi specifici) - alle ambasciate svizzere all'estero e, segnatamente, alla Banca mondiale. Questo organismo si è dichiarato disposto a fornire su richiesta informazioni relative ai progetti nonché alla loro importanza nei programmi di sviluppo nazionali, nell'ambito degli organismi di credito all'esportazione dell'OCSE. Facciamo regolarmente uso di questa possibilità. Il compito è reso arduo dal fatto che nessun'altra GRE suppone esplicitamente nel suo esame gli aspetti della politica dello sviluppo. Pertanto può capitare che altri Stati accordino a certi progetti una copertura che noi invece rifiutiamo.

La maggior parte delle garanzie ancora concesse ai Paesi più poveri concerne unicamente forniture di minore importanza. I finanziamenti effettivi di progetti sono eccezionali e quelli garantiti per un importo di 50 milioni di franchi praticamente inesistenti. I problemi economici e le difficoltà finanziarie che essi comportano hanno avuto per effetto che in questi Paesi - con l'ausilio attivo della Banca mondiale e di organizzazioni bilaterali pubbliche di aiuto allo svi-

luppo - i progetti scelti fossero meglio analizzati e rivestissero un carattere prioritario. Operazioni di finanziamento dello sviluppo rientrano in linea di conto anche per una grande parte dei progetti a favore dei quali viene ancora sollecitata la GRE. Questo fatto consente alla GRE di fondarsi su studi di fattibilità e su stime effettuate dagli organismi di aiuto allo sviluppo.

Se si considerano la prassi qui sopra descritta, l'intenzione del legislatore e le peculiarità giuridiche delle relazioni tra la GRE e i Paesi beneficiari, le esigenze poste sono soddisfatte, ragione per la quale non si impongono nuovi adeguamenti.

- Accettazione di rischi maggiori

La vostra Commissione suggerisce che il nostro Collegio stabilisca i casi nei quali è disposto ad accettare volutamente rischi maggiori di quelli che in normali circostanze potrebbero essere considerati compatibili con l'obiettivo dell'indipendenza finanziaria. Il rispetto del principio dell'indipendenza finanziaria e del miglioramento della situazione finanziaria della GRE - obiettivo a lunga scadenza - necessiterà effettivamente che d'ora in poi i compiti della GRE vincolati a un rischio maggiore siano appositamente definiti e in seguito rimborsati in caso di danni. La revisione della GRE attualmente in corso tien conto di questo aspetto.

- Controllo dei risultati in materia di creazione e di conservazione di posti di lavoro

I controlli presso le imprese interessate in vista di determinare le ripercussioni della GRE sulla creazione e la conservazione di posti di lavoro si urtano a notevoli difficoltà pratiche e analitiche. In particolare, queste difficoltà sono dovute al fatto che nuovi fattori (corso dei cambi, progresso tecnologico, ecc.) si ripercuotono sulla creazione e la conservazione di posti di lavoro. D'altra parte non è praticamente possibile pronunciarsi con certezza e in modo scientifico sugli effetti specifici della GRE. Esamineremo questa questione onde determinare in che modo migliorare l'analisi e l'interpretazione delle ripercussioni della GRE sul mercato svizzero del lavoro.

5 Effetti del programma 1983 per il promovimento dell'impiego sulla politica regionale

(esempio dei Cantoni di Neuchâtel e del Giura)

(Rapporto del 19 novembre 1987 al Consiglio federale)

51 Motivo e modo di procedere

52 Accertamenti

521 I provvedimenti del 1983

522 Gli effetti accertabili

53 Conclusioni

54 Raccomandazioni

55 Parere del Consiglio federale

51 Motivo e modo di procedere

Nel suo rapporto di gestione del 1986, Il Consiglio federale ha informato sugli effetti, nel settore dell'impiego, dei *provvedimenti* disposti nel 1983 *per rafforzare l'economia nazionale*. La Commissione della gestione ha così colto l'occasione per procedere a un'indagine complementare ed ha pertanto incaricato la sua sezione competente di esaminare in particolare, *nei Cantoni debitamente scelti, gli effetti del programma di promovimento dell'impiego sulla politica regionale*. A tale scopo, la sezione ha svolto, nei Cantoni di Neuchâtel e del Giura, discussioni con le organizzazioni che si occupano del promovimento economico ed industriale della regione. Peraltro, essa ha posto all'Ufficio federale delle questioni congiunturali una serie di domande cui questo ha risposto per scritto ed oralmente. Onde conoscere l'importanza del programma statale di promozione della politica economica, la sezione ha ricorso ad un perito nella persona del professor Claude Jeanrenaud, dell'Università di Neuchâtel.

52 Accertamenti

521 Provvedimenti del 1983

Nel suo messaggio del 31 gennaio 1983 concernente provvedimenti intesi a rafforzare l'economia svizzera, il Consiglio federale ha proposto ai Consigli legislativi un decreto federale su *crediti* complementari *destinati a promuovere l'impiego*, come anche diverse altre misure. Mentre un secondo pacchetto di provvedimenti dell'estate 1983 tendeva essenzialmente a migliorare le condizioni generali (garanzia del rischio all'innovazione ed ampliamento dei provvedimenti di politica regionale), il primo perseguiva soprattutto lo scopo di agire rapidamente sull'impiego (promovimento della domanda di beni e di prestazioni nella nostra economia). Su un credito globale di 1 miliardo di franchi, a questo programma sono stati dedicati 672 milioni di franchi, ossia la maggior parte dei mezzi. I 300 milioni assegnati al settore dei trasferimenti hanno provocato un volume di ordinazioni pari a circa 1,7 miliardi di franchi.

Lo scopo del programma era esclusivamente quello di accelerare la realizzazione dei progetti che la Confederazione intendeva comunque attuare. L'ambito degli scopi e degli effetti previsti limitava la possibilità di tener conto delle esigenze di politica regionale. Non è stata per altro creata alcuna nuova situazione che dia diritto a sussidi, in quanto l'intento era di lievitare la spesa pubblica soltanto durante un periodo limitato, in rapporto con la congiuntura, ciò che appunto è stato conseguito. Lo *scopo primario* era quello di *procurare occasioni di lavoro*, onde dar avvio ad una nuova crescita economica; per quanto concerne l'*obiettivo secondario*, trattavasi di *aiutare i Cantoni aventi un tasso di disoccupazione superiore alla media e le regioni la cui economia era minacciata*. A tal fine, il Dipartimento federale delle finanze e il Dipartimento federale dell'economia pubblica hanno raccomandato, per quanto concerne gli acquisti da eseguire nel quadro del programma, di indurre le imprese generali a favorire per quanto possibile i sottofornitori delle regioni o dei Cantoni sud-detti. I seguenti Cantoni sono stati considerati Cantoni aventi un tasso di disoccupazione superiore alla media: Soletta, Basilea-Città, Basilea-Campagna,

Sciaffusa, Ticino, Vallese, Neuchâtel, Ginevra e Giura. Tra questi, i cantoni di Soletta, di Neuchâtel e del Giura, come anche parti del Canton Ticino, contavano parimente anche come regioni nelle quali l'economia è minacciata.

522 Effetti accertabili

Secondo gli *accertamenti fatti dal Consiglio federale* nel suo rapporto di gestione 1986, il programma ha favorito l'*espansione economica in corso*, che è però notevolmente lenta rispetto ai cicli precedenti. In effetti, secondo le indagini svolte presso le imprese interessate nell'estate e nell'autunno 1983, tanto il settore edile, quanto quello dell'industria delle macchine hanno registrato un aumento di nuove ordinazioni. Il Consiglio federale ammette l'esistenza di seri problemi (segnatamente di natura metodologica) che impediscono un'esaustiva descrizione quantitativa delle incidenze del programma - ad esempio in forma di contributo alla crescita del prodotto nazionale o come numero di impieghi salvati o creati. Di ancora più ardua valutazione sarebbero gli effetti dei provvedimenti dall'angolatura della politica regionale. Infatti, le priorità sono stabilite diversamente a seconda che occorra favorire, dal versante della politica congiunturale, le regioni aventi un tasso di disoccupazione superiore alla media oppure, da quello della politica regionale, le regioni economicamente più deboli. D'altro canto, la Confederazione non esplica, di regola, alcun influsso sull'aggiudicazione delle ordinazioni nel settore dei trasferimenti. Infine, una parte del valore aggiunto verrebbe assorbita dai sottofornitori, dei quali soltanto un'infima frazione ha potuto essere stabilita con certezza senza eccessivo dispendio di tempo (pag. 334 del rapporto di gestione).

Dalle *informazioni complementari* fornite alla Commissione dal Dipartimento emerge che i *provvedimenti intesi a promuovere l'impiego hanno avuto soltanto un influsso limitato sulla politica regionale*. Al riguardo dev'essere però tenuto conto del flusso dei pagamenti diretti ai partner della Confederazione. Ove si scelga come indice della situazione economica di un Cantone il reddito pro capite, si constata che la maggior parte dei Cantoni sono stati classificati in una categoria assai vicina alla loro potenza economica. Sono stati favoriti i Cantoni seguenti: Giura, Sciaffusa, Friburgo, Nidvaldo, Neuchâtel e Lucerna. Per contro, i Cantoni di Zugo, Ginevra, Svitto, Glarona e Lucerna sono stati svantaggiati. Basilea-Città (secondo cantone svizzero per ricchezza), dal canto suo, ha ricevuto un importo superiore alla sua quota nel reddito nazionale. Per contro, Zurigo ha ricevuto i tre quarti della sua parte, mentre Obvaldo, il Vallese ed il Ticino (Cantoni il cui reddito è inferiore alla media) hanno beneficiato di un importo inferiore alle rispettive quote.

Il vantaggio concesso ai Cantoni del Giura, di Sciaffusa, di Friburgo e di Neuchâtel corrisponde ai criteri del tasso di disoccupazione superiore alla media e delle regioni economicamente minacciate; questa considerazione non vale invece per quello accordato a Nidvaldo e Lucerna. A sua volta, lo svantaggio considerevole a scapito dei Cantoni di Ginevra, di Glarona e di Berna è in netto contrasto con i criteri suindicati. Lo stesso asserto vale per i Cantoni del Vallese e del Ticino, la cui parte è stata stabilita in modo inferiore alla media.

Secondo il *perito* udito dalla Commissione, il professore Jeanrenaud, l'utilità del ricorso a strumenti di politica congiunturale per promuovere l'impiego è attualmente controversa nelle cerchie degli specialisti di scienza economica. Gli esperti monetaristi intravedono persino il pericolo che i provvedimenti statali, agendo tardivamente, contribuiscano soltanto ad attizzare artificialmente l'alta congiuntura quando essa è già in fase di avvio; per contro, i sostenitori della teoria keynesiana considerano le recessioni economiche come effetti dell'insufficienza della domanda generale e giudicano che l'aumento della domanda pubblica costituisca uno strumento opportuno della politica congiunturale. Per quanto concerne la situazione nel nostro Paese, gli autori di uno studio (svolto nel quadro del programma nazionale di ricerca «Problemi regionali in Svizzera») sugli acquisti della PTT e delle FFS constatano che, nella ripartizione delle ordinazioni per regioni, sussiste un grave squilibrio e che quelle marginali non beneficiano di alcun impulso a livello tecnologico. Sempre secondo questo studio, i sottofornitori non sarebbero meglio ripartiti dei partner diretti della Confederazione, salvo per quanto concerne l'acquisto del materiale d'esercizio corrente.

In complesso, i servizi d'acquisto della Confederazione finiscono per provocare effetti inauspicabili dal profilo della politica regionale; secondo il parere del *perito*, la Confederazione dovrebbe, invece di ricorrere ad una pratica selettiva a livello regionale, attenersi severamente al criterio dell'offerta più favorevole. Lo squilibrio eventualmente risultante verrebbe compensato meno dispendiosamente con i mezzi classici della politica regionale (perequazione finanziaria, aiuto finanziario in favore delle regioni la cui economia è minacciata, aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna).

Nel programma inteso a promuovere l'impiego, della situazione dei Cantoni di *Neuchâtel* e del *Giura* è stato certamente tenuto conto in misura superiore alla media (per *Neuchâtel*: 64 milioni, ossia 3,7 per cento del volume contro 2,1 per cento della parte al reddito nazionale; per il *Giura*: 80 milioni, ossia 4,7 per cento del volume contro 0,8 per cento di parte nel reddito nazionale). I rappresentanti dei due Cantoni affermano bensì che il programma ha esplicato effetti parzialmente favorevoli sul mercato dell'impiego; dai colloqui svolti durante l'ispezione risulta però che, a livello regionale, le aspettative non sono state adempiute.

Nel Cantone *Neuchâtel*, la situazione economica è migliorata a contare dalla fine del 1982; gli anni 1983 e 1984, a loro volta, sono stati caratterizzati da una espansione variabile. Secondo gli interlocutori della Commissione della gestione, il successo ottenuto non può essere attribuito ad un unico fattore, ad esempio al programma surriferito. Infatti, tra le imprese medie e piccole, hanno potuto profittare dell'aiuto federale soltanto quelle meglio equipaggiate. Per concludere affari con la Confederazione, queste imprese, sempre secondo il *perito*, avrebbero dovuto disporre di una adeguata informazione e preparazione, delle quali s'incaricherà in futuro la ditta RET SA, società di promoviamento economico, finanziariamente sostenuta dal Cantone. Dal profilo dell'economia, il programma 1983 può essere considerato come un primo tentativo, che però dovrebbe essere seguito da provvedimenti più differenziati. Esso non soddisfa comunque le esigenze di una politica a lungo termine, in quanto per il

Cantone gioverebbe maggiormente creare vie di comunicazioni più agibili nella parte più alta.

Nel Cantone del *Giura*, il programma ha apportato ordinazioni soprattutto all'industria edile (circa 50 milioni di franchi) e all'industria orologiera. Va nondimeno osservato che la situazione più grave è quella dell'industria delle macchine. Per le quattro imprese che si occupano della meccanica di precisione, il programma ha persino avuto conseguenze negative; il settore secondario, a sua volta, non ne ha tratto alcun vantaggio. Anche in questo Cantone, esso ha giovato essenzialmente alle ditte beneficianti di solide basi. Secondo un'indagine, le ordinazioni sono state aggiudicate soltanto ad una decina di imprese che precedentemente non contavano tra i fornitori regolari Confederazione e che pertanto hanno ritenuto che trattavasi di ordinazioni uniche, la cui aggiudicazione era stata estorta. Da quel momento, i servizi d'acquisto della Confederazione si sarebbero nuovamente rivolti automaticamente ai loro fornitori tradizionali. Orbene, all'economia regionale non giovano ordinazioni uniche, successivamente non più rinnovate, bensì relazioni d'affari durevoli. Le imprese del canton Giura, dacché si occupano soprattutto della sottofornitura, dipendono infatti fortemente dalle imprese generali della Confederazione. Per esse, trattasi, da un lato, di farsi conoscere e, dall'altro, di non limitare le loro relazioni ai partner tradizionali. Sarebbe dunque assai importante istituire un Ufficio federale di controllo incaricato di sorvegliare la trasmissione delle ordinazioni dalla Confederazione ai sottofornitori.

53 Conclusioni

531

Secondo le informazioni disponibili, un controllo dei risultati nel senso stretto del termine non è possibile. Le impressioni raccolte nel corso dell'ispezione consentono però di trarre alcuni insegnamenti fondamentali:

Le *misure puntuali* adottate dallo Stato per promuovere l'economia devono essere integrate in una *strategia globale*. Ogni misura di politica economica s'inserisce in un triplice settore, ossia quello della politica strutturale, della politica congiunturale e della politica regionale. Importante è che a tutti questi tre livelli venga condotta una politica a lungo termine nella quale possano essere inserite eventuali *misure puntuali*. La *tensione* creata dagli orientamenti divergenti dei tre generi di misure promozionali non potrà di principio sicuramente essere annullata. La politica congiunturale, pur dipendendo da una strategia a lungo termine, esige misure a breve termine coinvolgenti tutta l'economia. Non così invece la politica regionale che esige un promovimento durevole dei settori economici regionali. I riguardi che lo Stato usa nei confronti delle regioni possono indubbiamente attenuare l'efficacia degli strumenti utilizzati nel complesso dell'economia per stimolare la congiuntura; all'insieme dell'economia e allo Stato giova però, a lungo termine, che la potenza economica delle diverse regioni svizzere risulti più o meno equilibrata. Conseguentemente, i provvedimenti congiunturali dovrebbero, per quanto possibile, servire anche alla politica regionale.

Dal *profilo della politica regionale*, il programma 1983 non ha onorato le *aspettative*. Almeno nei due Cantoni ispezionati, gli effetti, nella misura in cui siano stati accertati, non hanno soddisfatto gli imperativi economici. Poiché il programma si è limitato a conferire la priorità ad ordinazioni che comunque erano già pianificate, non è stato possibile tener conto dei bisogni effettivi delle regioni economiche. Nel Cantone del Giura, ad esempio, sono stati concessi circa 50 milioni di franchi al settore edile per l'attuazione di un progetto unico di considerevoli dimensioni, ciò che ha condotto, in questo ramo, a investimenti che la domanda ulteriore non ha più potuto giustificare. Per altro, sono stati generalmente favoriti i partner abituali della Confederazione.

La commissione è consapevole che, scegliendo il programma destinato a promuovere l'impiego tra tutti i provvedimenti adottati nel 1983 per stimolare l'economia svizzera, non ha esaminato che una parte, anche se la più importante, di questa problematica e che ha dedicato la sua attenzione soprattutto al problema della politica regionale. Pur non volendo esprimere una valutazione globale, essa *dubita* però dell'*utilità di tali misure*, nel caso in cui fossero ripetute, in quanto la politica congiunturale e la politica regionale dovrebbero sempre essere coordinate. La decisione politica dipenderà comunque essenzialmente da un amalgama dei fattori congiunturali, strutturali e regionali e dalla ponderazione dei diversi problemi, come anche da altre soluzioni alternative all'intervento statale.

532

Per quanto concerne il *rapporto tra l'amministrazione, le imprese generali e i sottofornitori* nel quadro dell'aggiudicazione delle ordinazioni, l'ispezione consente di proporre i suggerimenti seguenti:

Tutti gli interlocutori della Commissione della gestione hanno bensì assicurato che i rapporti con l'amministrazione sono stati corretti, ma hanno anche affermato che a taluni fornitori siano stati concessi privilegi. È pertanto importante che, *a livello delle aggiudicazioni, venga rafforzata la trasparenza*. Dal profilo della politica regionale, trattasi, per ogni ordinazione proveniente dalla Confederazione e dalle aziende in regia, di provvedere affinché sia visibile il *flusso del denaro tra l'impresa generale e il sottofornitore*. All'atto di ogni aggiudicazione, la Confederazione dovrebbe dunque obbligare il fornitore ad indicare nel conteggio quali importi saranno ritrasmessi a quali sottofornitori. Poiché non sarebbe necessario precisare l'oggetto e l'importanza della fornitura, verrebbe tutelato il segreto di produzione del fornitore. Inoltre, la Confederazione dovrebbe creare una *statistica nazionale della produzione*.

Per quanto concerne l'economia romanda, è importante rilevare che la maggior parte delle ditte, le quali sono in grado di agire come impresa generale nei confronti della Confederazione, hanno la sede nella *Svizzera tedesca*; sussiste quindi un rapporto di dipendenza a scapito della Svizzera romanda. L'Ufficio centrale delle camere di commercio della Svizzera francese s'adopera bensì per raccogliere elettronicamente i dati inerenti all'intero potenziale dei suoi sotto-

tori e di comunicarli alla Confederazione e alle imprese generali, migliorando così sensibilmente la trasparenza sul mercato della sottofornitura. Occorrerebbe però esaminare l'opportunità, per la Confederazione, di obbligare le sue imprese generali a creare una *situazione concorrenziale in materia di sottofornitura* e di verificare l'adempimento di questo onere in base a detti schedari. Si pone infine un'altra questione importante, ossia quella della *traduzione dei documenti*, almeno in francese, all'atto della messa a concorso.

Nel caso di acquisti di equipaggiamenti, ad esempio, capita sovente che i mandatari si urtano a dubbie *esigenze tecniche del capitolato d'oneri* che correda l'ordinazione della Confederazione.

Vengono infatti manifestamente poste condizioni eccessivamente severe per quanto concerne la qualità dei prodotti. I rapporti di dipendenza esistenti tra committente, fornitore e sottofornitore non consentono però al mandatario di muovere direttamente critiche ai servizi federali corrispondenti. Quest'ultimi perdono così la possibilità, pur sempre auspicabile, d'essere informati sugli effetti delle loro decisioni. Occorrerebbe dunque esaminare, per quanto concerne le offerte, la possibilità di obbligare tutti i mandatari a segnalare al *Controllo federale delle finanze*, in qualità di organo neutro, le esigenze tecniche del capitolato d'oneri che pregiudicano la redditività.

L'ispezione ha infine mostrato che numerose informazioni raccolte durante i colloqui con i rappresentanti dell'economia nei Cantoni di Neuchâtel e del Giura hanno potuto essere utili anche per l'*Ufficio federale delle questioni congiunturali*. In previsione dei provvedimenti adottabili nel settore della politica congiunturale, questo ufficio dovrebbe pertanto intensificare i suoi *contatti* con le cerchie economiche delle diverse regioni della Svizzera.

54 Raccomandazioni

La Commissione della gestione esprime al Consiglio federale le raccomandazioni seguenti:

541

Una serie di provvedimenti destinati a promuovere l'economia, come quelli del programma 1983, dovrebbe essere presa soltanto come parte di una strategia globale della politica congiunturale, strutturale e regionale. Nel quadro delle misure di politica congiunturale, occorrerebbe tenere meglio conto degli aspetti regionali.

542

Occorrerebbe obbligare i fornitori della Confederazione ad indicare il flusso del denaro verso i sottofornitori; dal canto suo, la Confederazione dovrebbe utilizzare questi dati a scopi statistici, nel rispetto del principio della protezione dei dati.

543

Dovrebbe essere creata una statistica nazionale della produzione.

544

Sarebbe opportuno esaminare la possibilità di obbligare i fornitori della Confederazione a scegliere i sottofornitori secondo il gioco della libera concorrenza. L'esecuzione di questo compito dovrebbe essere sorvegliata adeguatamente.

545

Sarebbe indicato esaminare se, per quanto concerne le offerte, i fornitori e i sottofornitori della Confederazione dovrebbero avere la possibilità di segnalare al Controllo federale delle finanze le esigenze, figuranti nel capitolato d'oneri, che pregiudicano la redditività.

546

L'Ufficio federale delle questioni congiunturali dovrebbe intensificare i contatti con i rappresentanti delle cerchie economiche delle diverse regioni della Svizzera.

55 Parere del Consiglio federale

Nella sua risposta del 17 febbraio 1988, il Consiglio federale si è espresso nel modo seguente sulle singole raccomandazioni:

551

Una serie di provvedimenti destinati a promuovere l'economia, come quelli del programma 1983, dovrebbe essere presa soltanto come parte di una strategia globale della politica congiunturale, strutturale e regionale. Nel quadro delle misure di politica congiunturale, occorrerebbe tenere meglio conto degli aspetti regionali.

1.

Gli scopi perseguiti dalla politica congiunturale, dalla politica strutturale e dalla politica regionale non sono identici. Le diverse politiche esigono dunque misure differenziate, per cui, in taluni casi, non possono essere evitati conflitti di finalità. Il Consiglio federale interpreta il postulato di una strategia globale nel senso seguente: i problemi che si pongono nei diversi settori devono essere risolti con provvedimenti adeguati e idonei a ridurre i conflitti di finalità allo stretto minimo.

La finalità precua dei programmi di rilancio economico consiste nella lotta contro le flessioni cicliche della produzione e dell'impiego. La politica congiunturale è una politica globale ed è imperniata a breve termine; a loro volta, i programmi di rilancio perseguono lo scopo di rafforzare la domanda a breve scadenza. Nell'essenziale trattasi di attuare in anticipo progetti pronti per la realizzazione, ossia progetti che diverranno realtà in luoghi già prestabiliti. Infatti, la liberazione e l'esecuzione rapida di un volume di ordinazioni supplementari sono le due esigenze determinanti che devono essere poste quando trattasi di avviare un programma di rilancio.

Gli obiettivi primordiali della politica regionale sono il miglioramento del livello di vita e l'attenuazione delle disparità interregionali. Gli scopi della politica regionale vanno perseguiti a lungo termine. I problemi connessivi hanno origine da fattori assai diversi: da un lato, l'infrastruttura regionale è sovente sottosviluppata; dall'altro, frequentemente, in regioni problematiche, la struttura economica è sfavorevole in quanto eccessivamente unilaterale. Per risolvere questi problemi occorre una politica orientata sulla continuità, ciò che proprio non può essere attuato con un programma di rilancio economico, in quanto lo scopo preciso dei provvedimenti di politica regionale è il miglioramento delle condizioni dell'offerta. Orbene, un programma di rilancio inteso a rafforzare provvisoriamente la domanda non può provvedervi.

In conclusione, occorre rilevare che le regioni da promuovere attraverso una politica regionale non sono obbligatoriamente quelle colpite dalla recessione più duramente delle regioni cosiddette ricche. Ad esempio, nel corso dell'ultima recessione, la disoccupazione, nel Cantone di Basilea-Città, è aumentata più marcatamente della media svizzera, mentre è rimasta quasi immutata nel semicantone di Appenzello Interno.

Il Consiglio federale, tenuto conto dei molteplici problemi e scopi delle politiche surriferite, interpreta l'imperativo di una strategia globale nel senso che l'Esecutivo deve intervenire con gli strumenti più diversi. Secondo il suo parere, questa interpretazione è più opportuna della ricerca di provvedimenti che dovrebbero esplicare effetti positivi in tutti i settori problematici. Ed è appunto in questo ordine di idee che nel 1983, parallelamente al programma di rilancio suindicato, ha proposto alle Camere federali un secondo pacchetto di misure destinate ad allargare lo strumentario di politica regionale e strutturale. D'altro canto, in complemento del programma inteso a procurare occasioni di lavoro, sono stati potenziati i mezzi concessi per l'incoraggiamento della ricerca pratica. Una parte considerevole di questi mezzi è stata assegnata, ad esempio, ad imprese ed istituti con sede nel Cantone di Neuchâtel. La Confederazione ha per altro sostenuto, nel quadro del primo Programma di impulsi, l'istituzione a Neuchâtel del Centro svizzero d'esperimenti sulle componenti elettroniche. Questi aiuti, ancorché abbiano chiaramente rafforzato il potenziale di sviluppo cantonale, non sono affatto menzionati nel rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

2.

In questo contesto va rilevato che è impossibile dimostrare con la dovuta precisione in quale misura il programma del 1983 destinato a promuovere l'impiego

abbia avuto ripercussioni favorevoli o inauspicabili dal profilo della politica regionale, in quanto i problemi inerenti al metodo e alla valutazione delle conseguenze sono considerevoli e delicati. Quest'ultimo asserto è stato d'altronde confermato dalle conclusioni di uno studio del Fondo nazionale riguardante le imbricazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni. I risultati dell'indagine svolta presso gli imprenditori dei Cantoni di Neuchâtel e del Giura hanno indubbiamente fornito preziose indicazioni, che però non costituiscono, come le indagini dell'Ufficio federale delle questioni congiunturali, dati assolutamente affidabili dai quali trarre considerazioni definitive.

3.

Una seconda fonte di informazione che permette di valutare le conseguenze della politica regionale è costituita dagli effetti pratici della sua attuazione. Un corrispondente esame mostra come il Consiglio federale ha adempiuto il suo mandato costituzionale e come esso prevede di procedere nel caso di un eventuale futuro programma di rilancio economico.

- Nel corso di una prima fase, è stata svolta, presso gli uffici e le regie, un'indagine sui progetti pronti per la realizzazione. Sono state in particolare chieste precisioni riguardanti i termini d'aggiudicazione dei mandati e l'esecuzione di un progetto, ma anche la ripartizione geografica probabile del volume degli ordinativi.
- In base a questa indagine, nella fase seguente sono stati selezionati i progetti. Lo scopo perseguito era quello di favorire i Cantoni con un tasso di disoccupazione superiore alla media, come anche le regioni economicamente minacciate. Laddove era possibile una scelta, ossia nei casi in cui esisteva la possibilità di optare fra parecchi progetti attuabili simultaneamente, abbiamo conferito la preferenza a quelli concernenti queste regioni problematiche. Dev'essere tuttavia rilevato che, come l'esperienza insegna, le riserve di progetti attuabili tempestivamente e rispondenti inoltre ad un bisogno reale della Confederazione sono limitate. Va per altro osservato che, al momento dell'aggiudicazione delle ordinazioni, i sottofornitori, nella maggior parte dei casi, non sono definitivamente noti, cosicché un orientamento nei particolari risulta impossibile.
- Come ulteriore provvedimento, il DFF e DFEP hanno proceduto all'emanazione di raccomandazioni congiunte, secondo le quali i servizi federali incaricati degli acquisti e le imprese generali sono tenute ad aggiudicare maggiormente ordinazioni ad imprese con sede nelle regioni di cui si tratta.
- L'aggiudicazione di ordinazioni, sino a un determinato punto, è pure un problema di informazione. In effetti, per motivi facilmente comprensibili, i poteri pubblici non sono informati esaurientemente sull'offerta potenziale di tutte le imprese. Anche le imprese non dispongono di informazioni dettagliate circa la domanda dei poteri pubblici. Nei cantoni del Giura e di Neuchâtel questa reciproca carenza informativa è considerata un vero problema, per cui i due Cantoni si adoperano onde pubblicizzare meglio l'offerta delle imprese regionali. In questo contesto va rivelato che l'UFIAML fornisce, nel quadro dello strumentario di politica regionale, sostegni e sussidi a istitu-

zioni del Cantone di Neuchâtel, al fine di sviluppare e potenziare un sistema di informazione sull'offerta delle imprese.

Dall'inizio del programma di rilancio dell'impiego, il Dipartimento federale dell'economia pubblica e l'Ufficio federale per le questioni congiunturali hanno, a loro volta, informato i Cantoni e le Camere di commercio cantonali sull'aumento della domanda della Confederazione, come anche sui principi disciplinanti la politica federale degli acquisti.

- La Confederazione s'adopera anche fuori dei suoi programmi di rilancio per ragguagliare le imprese circa la domanda pubblica e per informarsi sull'offerta potenziale delle imprese. Queste possono ad esempio disporre dell'elenco dei servizi federali competenti in materia di acquisti, pubblicato e aggiornato periodicamente dalla Commissione per le questioni degli acquisti della Confederazione, la quale organizza inoltre, congiuntamente con le Camere cantonali di commercio e di industria e con gli uffici cantonali di sviluppo economico, giornate informative sul posto, onde promuovere lo scambio d'informazioni su l'offerta e la domanda. In questa ottica, l'aggruppamento dell'armamento ha fornito considerevoli sforzi nel quadro dell'acquisto dei carri Leopard.

4.

Nell'articolo 31^{quinquies} capoverso 4, la Costituzione federale prescrive che la Confederazione tiene conto delle disparità nello sviluppo economico delle diverse regioni del Paese. Procedendo nel modo testè descritto, il Consiglio federale è convinto di avere soddisfatto questo mandato costituzionale; va comunque rilevato che, se avesse tenuto più ampiamente conto degli imperativi di politica regionale, avrebbe agito a scapito di una efficiente politica congiunturale, nel cui ambito il fattore tempo deve avere la priorità. Infatti, la conformità della politica congiunturale allo scopo perseguito vien posta in dubbio se essa è gravata di oneri eccessivi.

552

I fornitori della Confederazione dovrebbero essere obbligati ad indicare il flusso di denaro verso i sottofornitori; dal canto suo, la Confederazione dovrebbe utilizzare questi dati a scopi statistici, nel rispetto del principio della protezione dei dati.

Le considerazioni precedenti hanno mostrato che il livello dell'informazione sulla ripartizione regionale del volume delle ordinazioni non è soddisfacente. Al riguardo, uno dei problemi è costituito dal fatto che, in gran parte, non sono note le ordinazioni ai sottofornitori, per cui occorrerebbe provvedere, in una prossima fase, al miglioramento della trasparenza in questo campo.

Da cinque anni, la Confederazione pubblica una statistica degli acquisti, articolata secondo le categorie economiche ed i cantoni, che presentemente ragguaglia sul flusso dei pagamenti risultanti da ordinazioni della Confederazione e delle sue due grandi regie e fornisce pertanto elementi sommari di riferimento. Nondimeno, l'eloquenza di questa statistica è limitata in quanto essa non tiene

conto, in particolare, delle ordinazioni ai sottofornitori e poiché, per la sua stessa natura, non rileva gli ordinativi veri e propri, bensì il flusso dei pagamenti. Un fatto però è assai più importante, ossia la proporzione in continuo aumento delle ordinazioni che la Confederazione aggiudica indirettamente, ossia attraverso la concessione di sussidi federali. La Confederazione assume infatti viepiù un ruolo predominante nel settore dei trasferimenti. Anche nel programma di rilancio la situazione non è mutata. Su un volume totale di ordinazioni superanti 1,7 miliardi di franchi, soltanto 350 milioni di franchi concernono il settore proprio della Confederazione; alla ripartizione regionale vien dunque sostituita l'aggiudicazione delle ordinazioni provenienti da beneficiari di sussidi federali.

In numerosi casi è stato constatato che la comunicazione dei versamenti consentirebbe di ottenere informazioni sui prezzi ed i margini, cosicché verrebbe a sparire il carattere confidenziale dei dati. È pertanto assai probabile l'opposizione dell'economia privata.

La statistica auspicata, che includerebbe le ordinazioni ai sottofornitori i quali eseguono mandati per la Confederazione, non sarebbe dunque più eloquente dell'attuale. Infatti, i dati risulterebbero distorti in quanto, dal canto loro, i sottofornitori si procurano da terzi prestazioni anticipate non trascurabili, in particolare qualora trattasi di importazioni di materie prime e di energia. Conseguentemente, l'utile ricavato da un censimento complesso e costoso, addossato in parte alle imprese private, sarebbe ridottissimo poiché l'informazione resterebbe lacunosa.

Il flusso dei pagamenti, ove vi fossero incluse le ordinazioni ai sottofornitori, potrebbe essere stabilito, senza complicazioni e spese eccessive, soltanto per determinati progetti, come ad esempio per un certo numero di acquisti nel settore dell'armamento. Queste rilevazioni isolate non consentono però di trarre conclusioni sistematiche riguardo alle ripercussioni generali delle ordinazioni federali, visto il volume degli ordinativi provenienti indirettamente da sussidi federali.

Il Consiglio federale non misconosce l'importanza politico-economica di una buona ripartizione regionale del volume delle ordinazioni e si adopera nella massima misura possibile per coordinare le attività della Confederazione nell'ottica della politica regionale; per questo motivo, il 1° gennaio 1987 ha emanato pertinenti direttive ed ha istituito una delegazione dell'Esecutivo per la politica regionale.

D'altro canto, l'Esecutivo è cosciente dei pericoli costituiti da una siffatta statistica. Reputa infatti che essa potrebbe appesantire la politica in materia d'acquisti con numerosi oneri e condizioni, soprattutto a scapito dell'economicità degli acquisti. Occorre infine rilevare che in avvenire le possibilità di orientare le ordinazioni pubbliche secondo criteri regionali tenderanno ad attenuarsi o magari a sparire, se la partecipazione della Svizzera al Mercato Europeo divenisse realtà. Tutti gli sforzi intesi a liberalizzare gli acquisti del settore pubblico si muovono d'altronde in questo senso.

Dovrebbe essere creata una statistica nazionale della produzione.

Contrariamente alle statistiche dei flussi di pagamento, testé descritte, una statistica della produzione avrebbe il vantaggio di consentire la determinazione del valore aggiunto effettivo. Devono però ancora essere risolti ardui problemi tecnici di rivelazione.

La ricerca di una statistica della produzione più eloquente pone un problema che non concerne esclusivamente gli acquisti delle collettività pubbliche. Infatti, da diversi anni, la contabilità nazionale si sforza di misurare il valore aggiunto delle diverse categorie economiche e di esporlo annualmente nel cosiddetto conto di produzione. Presentemente, come probabilmente in avvenire, il valore aggiunto dei Cantoni dal lato della produzione non può essere determinato per carenza di dati. Per allestire una siffatta statistica sarebbero di principio necessarie le cifre concernenti il commercio esterno cantonale. Questi dati mancano però, sia per il settore privato, sia per quello pubblico.

554

Sarebbe opportuno esaminare la possibilità di obbligare i fornitori della Confederazione a scegliere i loro sottofornitori secondo il giuoco della libera concorrenza. L'esecuzione di questo compito dovrebbe essere sorvegliata adeguatamente.

Questo postulato si riallaccia all'ordinanza federale sugli acquisti e il Consiglio federale può dunque approvarlo. L'Esecutivo è lieto che la Commissione della gestione condivida l'idea della libera concorrenza in materia d'acquisti e rinunci ad optare per un disciplinamento in forma di quote. Quando un'impresa generale conclude un contratto con la Confederazione, funzionano di principio i meccanismi del mercato, per cui i lavori di sottofornitura vengono aggiudicati ai sottofornitori più competitivi. In questo modo, l'imprenditore generale può aumentare il suo margine di beneficio, cosicché, laddove vigono le regole del mercato, non occorre più prendere provvedimenti per sorvegliare la realizzazione di siffatto postulato. Per contro, in condizioni di monopolio la situazione è diversa. In questo campo è concepibile che il monopolista non tenga conto del sottofornitore più vantaggioso ed addossi la differenza di prezzo alla Confederazione. Nelle situazioni inequivoche di monopolio, sarebbe dunque senz'altro opportuna una prescrizione secondo la quale i lavori di sottofornitura debbano essere appaltati nel rispetto della concorrenza.

La tendenza di ricorrere sempre più alle prestazioni di imprese generali, quando trattasi di acquisti complessi, procede dall'idea secondo cui il libero mercato è generalmente più idoneo dei poteri pubblici a svolgere questo compito. Tale politica collima d'altronde con la tendenza presentemente riscontrabile a livello internazionale, tendenza che si concretizza con deregolamentazioni e privatizzazioni. I poteri pubblici, se però intervengono tra impresa generale e sottofornitori, imponendo oneri contrattuali eccessivamente numerosi, rischiano di perdere i vantaggi risultanti dalla delega di determinate attività al settore privato.

Sarebbe indicato esaminare se, per quanto concerne le offerte, i fornitori e i sottofornitori della Confederazione dovrebbero avere la possibilità di segnalare al Controllo federale delle finanze le esigenze, figuranti nel capitolato d'oneri, che pregiudicano la redditività.

È innegabile che gli svizzeri hanno il gusto del perfezionismo. Non è pertanto escluso che questa tendenza si rifletta in capitolati d'oneri irrazionali, imposti dai poteri pubblici nel loro ruolo di mandanti.

Il Consiglio federale dedica un'attenzione particolare a questo problema nel quadro della formazione che conferisce agli acquirenti della Confederazione e delle sue regie. Il DFF e il DFEP hanno inoltre enunciato, in una raccomandazione del 21 maggio 1986, i principi della considerazione degli aspetti della politica d'innovazione in occasione di acquisti da parte della Confederazione e delle sue regie. Secondo detti principi, i capitolati d'oneri devono essere redatti in modo da conferire alle imprese il maggior margine possibile per l'innovazione e da prevedere desideri speciali o esigenze inabituali soltanto nella misura in cui risultino assolutamente necessari.

Nei negoziati sui contratti, le imprese generali possono attirare l'attenzione dei servizi federali competenti in materia d'acquisti su qualsiasi forma di esigenza irrazionale che figurasse nei capitolati d'oneri e, nella maggior parte dei casi, si avvalgono di questa possibilità. Di regola, il sottofornitore attirerà analogamente l'attenzione dell'imprenditore generale su possibili miglioramenti. I sottofornitori, che dipendono marcatamente dall'imprenditore generale e che, conseguentemente, non dispongono di alcuna possibilità di influenzarlo onde modificare il capitolato d'oneri, possono rivolgersi al servizio federale competente per l'acquisto di cui si tratta o alla segreteria della commissione degli acquisti della Confederazione. Per contro, il Controllo federale delle finanze non dispone degli specialisti necessari per l'adempimento di un siffatto compito, né di un effettivo sufficiente di personale.

Di principio si pone la domanda di sapere se un tale problema possa finalmente essere risolto con prescrizioni e controlli supplementari oppure se non sia più opportuno cercare soluzioni che consentono di ricompensare i sottofornitori innovatori, in particolare quelli che propongono le soluzioni più parsimoniose. In questo campo non esistono però soluzioni ideali.

556

L'Ufficio federale delle questioni congiunturali dovrebbe intensificare i contatti con i rappresentanti delle cerchie economiche delle diverse regioni della Svizzera.

Per l'adempimento dei compiti di questo Ufficio, i contatti personali con i rappresentanti di tutte le regioni della Svizzera sono indubbiamente di grande utilità. In diverse commissioni di cui l'Ufficio è responsabile o in seno alle quali è rappresentato esistono infatti notevoli possibilità di stringere e di mantenere siffatti contatti. Esiste ad esempio una commissione per il promovimento della

ricerca scientifica. Nondimeno, al vantaggio di questi rapporti si contrappone il tempo che occorre dedicarvi. L'Ufficio, con l'effettivo limitato del suo attuale personale, non è in grado, e di gran lunga, di onorare tutti gli inviti ai colloqui di notevole interesse. Non sono dunque le occasioni che mancano, ma il tempo per profittarne.

Il Consiglio federale è cosciente dei problemi evocati dalla Commissione della gestione e si sforza di trovare soluzioni adeguate nel quadro dell'attuazione della sua politica.

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

1 Sguardo d'assieme

A prescindere dai temi esposti dettagliatamente nel presente rapporto, la Commissione della gestione ha eseguito ispezioni in tutti i dipartimenti. Eccone una sintesi concisa:

Le strutture direttive del Dipartimento degli affari esteri sono già state considerate nel rapporto dello scorso anno e, in sede d'esame del rapporto di gestione, sono state citate a titolo di critica esemplare mossa dalla Commissione della gestione rispetto ai metodi di lavoro del precitato dipartimento (BO S 1987 210 segg.). In merito la Commissione della gestione ha rilevato che la soluzione scelta dal Consiglio federale, ovvero la separazione del segretariato generale dalla direzione amministrativa, implicherebbe la creazione di una nuova unità amministrativa e necessiterebbe una revisione della legge sull'organizzazione dell'amministrazione. Visto dall'esterno, il «servizio estero» comprende le rappresentanze diplomatiche all'estero e non è certo un ufficio senza direzione; quest'ultima è infatti garantita dai servizi generali del dipartimento, con sede a Berna. Dopo un nuovo esame e considerata la prudenza che deve caratterizzare l'alta vigilanza del Parlamento, la Commissione della gestione è giunta alla conclusione che una revisione della legge può essere evitata partendo dall'opinione espressa dal dipartimento, secondo il quale la direzione amministrativa è sempre stata di fatto il vertice del servizio estero. Da questo punto di vista, il nuovo disciplinamento si limita a ristabilire una situazione conforme alla legge. Pertanto, la Commissione della gestione non contesta la competenza del Consiglio federale riguardo alla riorganizzazione sopracitata. Questo non significa tuttavia che il Consiglio federale debba interpretare tale esempio come un precedente, atto a legittimare ogni tipo di combinazione nell'attribuzione dei compiti, tramite un semplice cambiamento di nome.

Da qualche tempo ormai e in misura crescente, la *Biblioteca nazionale*, che dipende dal *Dipartimento dell'interno*, non è più in grado di adempiere il suo mandato legale. La direzione dichiara infatti di non avere i mezzi necessari per colmare autonomamente lacune sempre più grandi. Per questa ragione, la commissione ha chiesto al dipartimento di esaminare taluni aspetti fondamentali. In particolare, bisognerebbe rivedere il termine del mandato legale assegnato alla biblioteca nel 1911, come pure la sua interpretazione. Si tratta poi di analizzare le possibilità di ripartire il lavoro tra Biblioteca nazionale e biblioteche cantonali, universitarie e municipali, considerando il sistema federalistico in vigore in ambito culturale. Riguardo al trattamento elettronico dei dati, bisogna incentivare gli sforzi già avviati e volti a coordinare su scala nazionale la creazione di un sistema di scambio di dati uniforme (o perlomeno integralmente collegato) valido per tutte le biblioteche pubbliche del nostro Paese. È pure lecito chiedersi se le informazioni offerte dalle biblioteche dei poteri pubblici debbano essere per principio gratuite o se, al contrario, debbano essere considerate come merci a pagamento. Un ultimo suggerimento plausibile riguarda

la privatizzazione del catalogo generale; alternativa questa non considerata dai testi di legge.

Per principio, esistono due modi di concepire la Biblioteca nazionale; la si può considerare una sorta di archivio, per tutto quanto si pubblica in Svizzera, oppure considerarla una biblioteca vera e propria, aperta al pubblico e in grado di fornirgli le informazioni che quest'ultimo desidera. Nel primo caso, l'accesso ai documenti potrebbe essere limitato agli studi scientifici e l'istituto potrebbe fondersi dal punto di vista organizzativo con l'Archivio federale. Nel secondo caso invece bisognerebbe prevedere orari d'apertura analoghi a quelli delle biblioteche dei Politecnici federali. La Commissione della gestione è del parere che il mandato assegnato alla Biblioteca nazionale in campo culturale dovrebbe essere mantenuto integralmente. La Svizzera ha bisogno di informazioni di alto livello e deve possedere i centri di documentazione necessari. Nei limiti di una politica nazionale dell'informazione di tipo scientifico, bisogna assegnare alla Biblioteca nazionale un compito importante, compito da suddividere equamente con altri centri di documentazione della Confederazione. In sostanza, la commissione è propensa alla concezione seguente: una biblioteca aperta al pubblico, in grado di offrire prestazioni effettive; essa desidera tuttavia che la Biblioteca nazionale stabilisca, con l'ausilio di un consulente esterno, quanti nuovi posti le sono necessari e ne dia una motivazione pertinente.

Il capo del dipartimento ha incaricato la Commissione della biblioteca nazionale di rivedere la concezione di questa Biblioteca, in modo da ridefinire chiaramente il mandato per il futuro.

L'Istituto svizzero di diritto comparato dipende amministrativamente dal Dipartimento federale di giustizia e polizia. Per garantirne l'autonomia scientifica, esso è stato subordinato ad una commissione degli istituti, che dovrebbe esaminare ed approvare il suo programma annuale di ricerca. Attualmente questo non avviene, pertanto la vigilanza sull'Istituto dovrebbe essere perfezionata. Fatta questa considerazione, bisogna tuttavia rilevare che l'istituto ha svolto un lavoro considerevole e il Parlamento e le sue commissioni dovrebbero utilizzare maggiormente i suoi servizi. La commissione sta ponderando l'opportunità di affidare all'istituto uno studio comparativo sul controllo dell'amministrazione all'estero.

L'Ufficio centrale della difesa dipende amministrativamente dal Dipartimento militare federale. Su invito della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, il Consiglio federale ha creato una commissione di esperti incaricata di riesaminare il mandato di questo ufficio. Il modo in cui il rapporto degli esperti è stato utilizzato induce la Commissione della gestione a formulare alcune osservazioni critiche. Il rapporto in questione offre materia di riflessione su tutti i problemi di difesa; esso chiede al Consiglio federale di prendere decisioni politiche riguardo alla subordinazione dell'ufficio e la definizione dei suoi compiti, e di dire se una situazione di crisi può a suo avviso essere affrontata con metodi normali o se al contrario bisogna prevedere strutture speciali. Queste decisioni non sono state prese dal Consiglio federale con la dovuta chiarezza. Si ha l'impressione che, finora, il Consiglio federale non ha potuto sfruttare pienamente il rapporto d'esperti a causa di talune resistenze nell'amministrazione. L'uffi-

cio centrale della difesa non ha alcun mandato per utilizzare detto rapporto in una direzione determinata e, data la concezione attuale dei compiti, in nessun caso esso può assumere la funzione di consulente del Consiglio federale. Per queste ragioni, la Commissione della gestione continua a seguire attentamente questo problema.

L'ispezione della *Cassa federale d'assicurazione*, nel Dipartimento federale delle finanze, si è svolta parallelamente ad una verifica intrapresa dall'Ufficio federale dell'organizzazione su incarico del dipartimento. La Commissione della gestione si è quindi semplicemente limitata a sottoporre a quest'ultimo una serie di problemi, nell'ambito di una prima riunione, rinunciando ad ulteriori ispezioni, fintanto che i risultati del controllo interno siano noti.

L'*Ufficio federale per l'abitazione* del Dipartimento federale dell'economia pubblica è stato ispezionato nel 1978. Il recente controllo ha evidenziato i primi risultati della riduzione chiesta del numero di sezioni, malgrado le difficoltà iniziali. Permangono talune riserve riguardo alla sezione Servizi generali e al Servizio equipaggiamento e miglioramento delle abitazioni nelle regioni di montagna. Le esigenze riguardanti la concentrazione dei lavori nell'ufficio e al carattere viepiù pratico delle ricerche sono ora adempite e complessivamente la commissione può dirsi soddisfatta del nuovo controllo.

L'*Ufficio federale dei trasporti* che dipende dal Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, ha pure subito un controllo in seguito all'ispezione svolta nel 1981. Tutte le proposte e le raccomandazioni della Commissione della gestione sono state realizzate. L'integrazione nel dipartimento dello Stato maggiore per i problemi di trasporto è stata attuata e una Conferenza dei trasporti, ormai istituzionalizzata, vigila sui problemi di coordinazione e di controllo all'interno del dipartimento. L'Ufficio federale dei trasporti è stato riorganizzato.

La *Conferenza consultiva delle PTT*, in quanto organo consultivo per definizione, si esprime su tutti i problemi fondamentali che concernono i rapporti tra l'azienda statale e i suoi utenti. I membri della Conferenza non si considerano un organo di controllo, ma piuttosto un rappresentante dei clienti delle PTT. Tramite colloqui e incontri, essi mirano a conoscere i desideri dei loro clienti e prevenire in tal modo eventuali divergenze o difficoltà. La loro attività, riguardo a quella delle PTT, è indispensabile poiché attualmente il Parlamento non ha più la possibilità di influire sulle scelte organizzative o sui problemi tariffari. In realtà, la conferenza non è semplicemente un organo attraverso il quale passano per ragioni formali i progetti presentati dal consiglio d'amministrazione delle PTT; essa esamina molto seriamente i problemi che le sono sottoposti. Vari esempi dimostrano infatti che le raccomandazioni elaborate dalla conferenza si sono rivelate molto valide. Il dialogo tra i clienti e l'Azienda delle PTT è poi rafforzato da quattro gruppi di contatto (lettere e pacchi, pagamenti, giornali e riviste, personale). Questi gruppi affrontano i problemi pratici e li studiano prima di trasmetterli al Consiglio di amministrazione e alla Conferenza consultiva delle PTT. Lo scambio di informazioni tra i quattro gruppi sopramenzionati e la conferenza è garantito dal fatto che numerose persone appartengono ad entrambi gli organi. La commissione constata dunque con sod-

disfazione che questo sistema garantisce contatti molto validi tra l'economia e le PTT. Negli ultimi anni, il risultato più interessante ottenuto dalla conferenza riguarda la maggiore liberalizzazione dei terminali, inserita nel disegno di legge sulle telecomunicazioni.

2 Miglioramento del controllo dell'amministrazione federale (Rapporto del 12 novembre 1987 al Consiglio federale)

- 21 Evoluzione a partire dal rapporto del 19 novembre 1986
 sulla vigilanza dell'amministrazione
- 22 Vigilanza dei dipartimenti
- 23 Vigilanza del Consiglio federale
- 24 Alta vigilanza del Parlamento
- 25 Mandato dell'organo di controllo dell'amministrazione
- 26 Conclusioni
- 27 Raccomandazioni
- 28 Parere del Consiglio federale

21 Evoluzione a partire dal rapporto del 19 novembre 1986 sulla vigilanza dell'amministrazione

Già nel 1985, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha raccomandato al Consiglio federale di far esaminare con maggiore attenzione la valutazione degli influssi della legislazione sulla nostra società, e gli effetti generali dell'attività statale. In seguito a tale richiesta, fu creato un gruppo di lavoro interdipartimentale che ha avviato un programma nazionale di ricerca.

Un'ampia indagine, svolta nel 1986 nei dipartimenti e in taluni uffici, ha permesso alla commissione di esaminare l'organizzazione e lo svolgimento dei controlli amministrativi interni, che precedono in un certo senso l'attuazione dell'alta vigilanza del Parlamento. Di pari passo, la commissione ha consultato i professori Kurt Eichenberger e Raimund Germann. In seguito essa ha presentato il suo rapporto, formulando, accanto a molteplici suggerimenti, due esigenze principali nei confronti del Consiglio federale. La prima riguarda l'esecuzione di controlli amministrativi adeguati in tutti i dipartimenti, che dovrebbero elaborare a tal fine *una concezione del sistema di controllo*, in seguito approvata dal Consiglio federale. Questa strategia dovrebbe garantire la qualità del controllo amministrativo a livello dipartimentale. La seconda esigenza riguarda la creazione di *un organo di controllo amministrativo* destinato a migliorare la vigilanza sull'amministrazione che pertiene al Consiglio federale, in quanto autorità collegiale. Questo organo dovrebbe svolgere controlli gestionali e trasmettere le informazioni così ottenute al governo e al parlamento, in analogia a quanto svolge il Controllo federale delle finanze in ambito di preventivo.

Nel suo rapporto sul progetto EFFI - incremento dell'efficacia nell'amministrazione federale - *la Commissione della gestione del Consiglio nazionale* aveva chiesto dal canto suo che l'Ufficio federale dell'organizzazione migliorasse il suo metodo di indagine e formulasse una nuova strategia (rapporto del 1985 sulle ispezioni). L'insieme di questi problemi è stato esaminato nel dicembre del 1986 dal capo del Dipartimento delle finanze e dai presidenti delle due Commissioni della gestione, seguendo in particolare le proposte della signora Nugent, aggiunto scientifico presso l'Ufficio dell'organizzazione, volte alla creazione di un organo di controllo amministrativo.

Questo organo non dovrebbe esaminare soltanto l'efficacia dell'organizzazione e l'impiego dei mezzi dell'amministrazione, ma soprattutto avviare analisi di alto livello sulle attività dell'amministrazione, e in particolare dei singoli compiti, come pure dell'efficacia dell'attività amministrativa. In altre parole, si tratta di esaminare la conformità dell'esecuzione dei vari compiti con le prescrizioni legislative e con gli obiettivi politici iniziali, nonché l'efficacia del processo amministrativo attraverso il quale avviene l'esecuzione e l'impiego delle risorse personali, tecniche e finanziarie. I partecipanti a questa discussione si sono accordati sul principio della separazione delle funzioni di controllo e di consulenza, ed hanno previsto l'elaborazione, entro la primavera del 1987, di una strategia di controllo amministrativo basata sulla proposta sopraindicata.

Lo stretto rapporto materiale che intercorre tra le esigenze delle due Commissioni della gestione ha indotto il *Consiglio federale* a fondere i due progetti. Esso ha affermato la sua volontà di esaminare minuziosamente i problemi sollevati e di creare un gruppo di lavoro interdipartimentale incaricato di presentare un rapporto entro un anno o due. Il Consiglio federale si è dichiarato disposto a cercare una soluzione comune per il controllo governativo e parlamentare dell'amministrazione, rifiutando nel contempo la partecipazione della nostra Commissione della gestione a tale gruppo di lavoro. Va rilevato tuttavia che il mandato del gruppo di lavoro dovrebbe essere reso noto alla Commissione, affinché essa possa eventualmente completarlo.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati deplora la lentezza dell'esame proposto e l'assenza dal gruppo di lavoro di un esperto esterno all'amministrazione. Essa aveva pertanto previsto di affidare direttamente ad un esperto esterno l'elaborazione di una concezione del controllo amministrativo, ma vi ha poi rinunciato provvisoriamente poiché la ditta Mc Kinsey aveva svolto un'indagine analoga sui provvedimenti interdipartimentali, nell'ambito del progetto EFFI. Finora, il Consiglio federale non ha permesso alla commissione di consultare il rapporto di questa ditta, poiché non ha ancora deciso sulle proposte da essa presentate.

Un colloquio delle sezioni competenti delle due Commissioni della gestione con il capo del dipartimento e con la signora Nugent ha permesso di accertare l'opportunità di creare un organo di controllo amministrativo, sottolineando che esistono ancora dei *malintesi* riguardo agli obiettivi della Commissione della gestione. Il seguito di questo rapporto tende appunto ad eliminare questi malintesi.

Il controllo è una componente irrinunciabile in ogni attività direzionale; esso è indispensabile a tutti i livelli. Dal punto di vista del Parlamento, esso è particolarmente importante a livello di capi di dipartimento, poiché è a questo livello dell'amministrazione che partono gli impulsi determinanti per la realizzazione degli obiettivi politici. La nostra commissione ha constatato che, sebbene tutti i dipartimenti effettuino controlli, la qualità degli stessi è molto variata. In taluni casi, la vigilanza è manifestamente insufficiente, in altri essa va migliorata; un controllo a posteriori, neutro e con il dovuto distacco, manca ovunque. Bisognerà tener conto di questo fatto nella risposta alla *prima essenziale esigenza della nostra commissione*, relativa all'elaborazione di una concezione della funzione di controllo in tutti i dipartimenti. Rileviamo in merito che una simile concezione o strategia ha un senso soltanto se applicata efficacemente dai diversi segretariati generali. La nostra commissione ha rinunciato a formulare raccomandazioni precise sui meccanismi di controllo a livello dipartimentale e sulla coordinazione tra questo controllo dipartimentale e la vigilanza governativa. Ci aspettiamo tuttavia che tutti i dipartimenti creino organi direttivi appropriati, atti a fissare obiettivi chiari per l'amministrazione e a garantirne la realizzazione. Per far questo, si potrà ricorrere ai principi che reggono il controllo governativo e parlamentare dell'amministrazione. Parimenti, i risultati del controllo amministrativo da parte dell'organo di controllo governativo e parlamentare possono offrire indicazioni utili anche per il controllo dipartimentale.

Riguardo al controllo dipartimentale, la nostra commissione desidera in primo luogo avere la garanzia che esso avvenga in modo efficace ed adeguato. *Questo controllo è per natura interno e preliminare, rispetto all'alta vigilanza; esso crea la fiducia in uno svolgimento qualitativamente valido delle attività amministrative e consente di limitare l'alta vigilanza a controlli episodici. Essendo integrato nella gestione degli affari, questo tipo di controllo avviene esclusivamente per via gerarchica.* La Commissione della gestione può limitarsi a raccogliere informazioni a posteriori, o a verificare tramite ispezioni in che modo si sono svolti i controlli su un determinato affare. Qualora la direzione dipartimentale basasse la propria pianificazione su controlli a posteriori, svolti con maggiore distacco, l'alta sorveglianza parlamentare potrà interessarsi ai risultati di tali controlli, poiché permetterebbero una verifica delle tendenze della pratica amministrativa e un completamento delle decisioni dipartimentali in materia di pianificazione e direzione. Va rilevato comunque che gli strumenti di controllo restano tra le mani dei capi di dipartimento.

23 Vigilanza del Consiglio federale

La nostra commissione ha l'impressione che il controllo esercitato dal Consiglio federale, in quanto Collegio governativo, non soddisfi il mandato che la legge sull'organizzazione dell'amministrazione gli affida, chiedendogli una *vigilanza costante e sistematica dell'amministrazione*. Per far fronte alla dipartimentalizzazione crescente del governo e dell'amministrazione, il Consiglio federale, in quanto autorità collegiale, dovrebbe disporre di strumenti di con-

trollo adatti a svolgere la necessaria vigilanza amministrativa. Le crescenti esigenze dello Stato contributivo rafforzano una tendenza all'autonomia dell'amministrazione, nei confronti del governo. L'onere sempre maggiore della gestione degli affari statali induce legittimamente il Consiglio federale a chiedere uno sgravio e la possibilità di concentrarsi sui problemi essenziali. Le deleghe decisionali supplementari che ne derivano rafforzano inevitabilmente l'influsso dell'amministrazione sull'attività governativa e politica e di riflesso creano la necessità di imporle un controllo efficace. Il Consiglio federale ha dunque interesse a creare i necessari mezzi di controllo, al fine di rafforzare la propria posizione nei confronti dell'amministrazione e di salvaguardare la propria funzione governativa.

Il controllo governativo dell'amministrazione è paragonabile per principio a quello svolto dai dipartimenti. Esso può dunque basarsi su tale esempio e limitarsi agli *oggetti e problemi che competono all'autorità collegiale*. L'organo di controllo governativo dovrà conformarsi ai programmi di lavoro approvati dal governo, tanto che si tratti di mandati permanenti o di mandati specifici. Un esempio di questo tipo di controllo è offerto dalla fissazione annuale degli effettivi dell'amministrazione generale; tale fissazione implica infatti criteri effettivi di valutazione per esaminare la validità delle richieste di posti inoltrate dai diversi dipartimenti. Sarebbe poi opportuno verificare se l'esecuzione dei compiti è conforme alla legislazione e valutare i rapporti dei vari uffici al Consiglio federale, nell'ambito del rapporto annuale di gestione. Altri esempi sono sicuramente deducibili dal rapporto Mc Kinsey.

24 Alta vigilanza del parlamento

L'alta vigilanza esercitata dal parlamento è essenzialmente un *controllo dei grandi orientamenti*. In tal senso, non sono i singoli errori che contano, ma piuttosto le tendenze osservate nella pratica amministrativa. Essa fa parte della gestione superiore dello Stato, nel senso che esamina e giudica se l'attività amministrativa è conforme ai principi costituzionali, alle leggi e agli altri strumenti del nostro sistema politico. Oggetto del controllo parlamentare dell'amministrazione sono dunque innanzitutto la pratica dell'amministrazione e i suoi effetti generali sulla società: secondariamente lo svolgimento dell'attività amministrativa con i suoi mezzi organizzativi, procedurali, finanziari, personali e gestionali. L'esame di singoli casi, nell'ambito dell'alta vigilanza, avviene soltanto per il loro valore sintomatico, rispetto ai grandi orientamenti sopraccitati.

L'alta sorveglianza parlamentare ha interesse a che il controllo governativo dell'amministrazione migliori e che in particolare si possa contare su una sua esecuzione regolare e sistematica. Dato che il controllo amministrativo del Consiglio federale è *caratterizzato dalla globalità, da un certo distacco e dall'attenzione ai grandi orientamenti*, la Commissione della gestione vi si interessa maggiormente, rispetto al controllo eseguito dalle direzioni dipartimentali, poiché i problemi che l'amministrazione pone al Consiglio federale concernono a maggior ragione anche il parlamento.

Dal punto di vista dell'Assemblea federale, il controllo amministrativo non può avvenire in modo credibile con i mezzi tradizionali di cui dispone l'attività par-

lamentare. Il potere legislativo ha dunque un bisogno ancora maggiore rispetto all'esecutivo di *mezzi moderni per esercitare il suo controllo sull'amministrazione*. Per svolgere la propria missione, conformemente alle esigenze attuali e in modo credibile, la Commissione della gestione deve disporre non solo di criteri politici, ma anche di criteri oggettivi e deve potersi basare su un organo consultivo. La Commissione ha dunque bisogno di un organo al quale affidare dei mandati che, al di là dei problemi strutturali, organizzativi e procedurali, riguardino la direzione, le strategie, l'esecuzione concreta dei compiti e l'efficacia dell'attività statale. Un tale organo deve poter operare con la costanza necessaria e possedere uno sguardo d'insieme atto a superare il carattere troppo spesso aleatorio, superficiale e inefficace dell'alta vigilanza parlamentare. Parimenti, un tale organo deve condividere l'idea che il controllo deve riguardare tutti i principi fondamentali che reggono l'attività amministrativa; esso deve avere i mezzi per eseguire autonomamente i suoi mandati, attirare l'attenzione della Commissione della gestione sulle debolezze dell'amministrazione, eseguire indagini preliminari, accompagnare le ispezioni ed eseguire controlli a posteriori per verificare il rispetto delle raccomandazioni della commissione.

Il parlamento ha per principio la possibilità di creare un organo simile estendendo i *propri servizi*: tuttavia, non va dimenticato che il controllo parlamentare dell'amministrazione, sopradelineato, non è diretto contro il Consiglio federale. Esso deve piuttosto essere inteso essenzialmente come una collaborazione con il governo. Le esigenze fondamentali della Commissione della gestione e del Consiglio federale, riguardo ad un organo di controllo, sono le stesse. Per queste ragioni, volendo garantire l'accesso di queste due istituzioni a un organo di questo genere, ci sembra opportuno creare un solo organo di questo tipo, al servizio dei due poteri sopraccitati.

25 Mandato dell'organo di controllo dell'amministrazione

Il mandato dell'organo sopradelineato non può essere ancora definito con precisione; l'osservazione dello stato attuale del controllo amministrativo e la valutazione dell'opportunità di un organo di controllo giustificano tuttavia che il problema sia studiato nel modo più oggettivo da esperti interni ed esterni all'amministrazione. Soltanto uno studio di questo genere permetterà di definire con precisione il mandato dell'organo di controllo.

La Commissione della gestione può sin d'ora precisare taluni aspetti che hanno manifestamente preoccupato il governo e l'amministrazione.

1.

L'organo di controllo non deve divenire una «polizia» incaricata di sorvegliare i capi dei dipartimenti, e ancora meno il Consiglio federale in quanto collegio governativo, per il semplice fatto che questo organo dovrebbe perseguire uno sguardo d'insieme dei grandi orientamenti dell'attività amministrativa. Inoltre, esso dovrà fungere da organo governativo, e potrà senza dubbio offrire informazioni utili anche alle direzioni dipartimentali. Il controllo amministrativo del governo e del parlamento non va inteso come una verifica a posteriori dei con-

trolli già eseguiti dai dipartimenti. Se da un lato il controllo eseguito dai singoli dipartimenti è incentrato sui rispettivi ambiti, la vigilanza governativa è invece concentrata sulle basi decisionali relative ai compiti del Consiglio federale. Nelle relazioni tra Consiglio federale e Commissioni della gestione, l'organo di controllo avrà innanzitutto la missione di fornire una base informativa comune atta a favorire la discussione sulla gestione degli affari della Confederazione. In tal senso, esso dovrebbe consentire di ridurre le divergenze, di oggettivare il dialogo e di restringere i dibattiti ai problemi essenziali.

2.

L'organo di controllo deve svolgere una *funzione di stato maggiore*. Esso sarà innanzitutto incaricato di raccogliere informazioni e di fornire in tal modo al Consiglio federale gli elementi decisionali necessari per la direzione dell'amministrazione, e nel contempo offrire alle Commissioni della gestione gli elementi per la valutazione politica. Formulando il mandato, determinando la composizione dell'organo di controllo e facendo capo ai suoi servizi, si baderà dunque a precisare che esso deve rimanere un organo ausiliario e in nessun caso deve sostituirsi alla direzione politica o al controllo parlamentare; sarà dunque indispensabile discutere la sua concezione su questi punti.

3.

L'organo di controllo agirà *unicamente su mandato* del Consiglio federale e delle Commissioni della gestione. Di sua propria iniziativa esso potrà eventualmente attirare l'attenzione delle autorità governative o parlamentari sui vari problemi da esaminare o proporre verifiche, ad esempio nell'ambito di un programma annuale.

4.

L'organo di controllo *non deve aumentare le scartoffie amministrative o moltiplicare i rapporti*; esso eseguirà il suo mandato utilizzando gli strumenti già a disposizione dei quadri dell'amministrazione. Il mandante dovrà decidere in che misura l'organo di controllo dovrà redigere autonomamente dei rapporti.

5.

Tuttavia, uno degli effetti principali che l'organo di controllo avrà verosimilmente sull'amministrazione sarà quello di costringerla *a definire e ad esporre i suoi obiettivi*. Gli uffici che già non l'hanno fatto saranno incaricati dai capi di dipartimento di elaborare obiettivi e strategie esecutive in modo da facilitare il controllo amministrativo, verificare la legittimità del loro operato e valutarne l'efficienza. Lo scopo perseguito è quello di chiarire e razionalizzare la pratica amministrativa ad un livello situabile tra la legge e l'ordinanza da un lato e le decisioni amministrative dall'altro.

6.

Il Controllo federale delle finanze può essere considerato un esempio soltanto nella misura in cui offre indicazioni sullo statuto istituzionale e sulla funzione essenziale dell'organo di controllo. Infatti, fra la sorveglianza finanziaria e il

controllo della gestione esistono differenze oggettive che vanno considerate. Le finanze sono l'aspetto dell'attività amministrativa che per tradizione è sottoposto ad un'opera di controllo e che, data la sua natura numerica, meglio si presta ad un giudizio neutro ed oggettivo (nella misura in cui il controllo delle finanze si limita agli aspetti formali ed evita i problemi di valutazione). *L'elaborazione di criteri oggettivi del controllo amministrativo* è invece una novità. Verosimilmente sarà più difficile giudicare l'affidabilità di una procedura nell'ambito del controllo di gestione rispetto a quanto avviene per il controllo delle finanze. Un'argomentazione oggettiva, in funzione degli scopi, degli effetti, dei dati indicativi e delle esperienze dovrebbe tuttavia essere possibile. Il controllo amministrativo dovrà avvenire di concerto tra la direzione, l'organo di controllo, il governo e il parlamento. Il fatto di creare un organo ausiliario supplementare non dovrebbe modificare né il carattere consultivo del controllo, né la competenza decisionale della direzione competente. Gli studi in merito dovranno precisare il contributo possibile di tale organo di controllo, nello stato attuale delle scienze amministrative e nell'ambito delle caratteristiche che contraddistinguono l'Amministrazione federale.

7.

L'organo di controllo non potrà arrogarsi la *competenza di giudicare* al posto dei quadri dell'amministrazione. In quanto organo di stato maggiore incaricato di raccogliere informazioni, esso dovrà certo analizzare autonomamente i dati raccolti, in modo da formare e in seguito difendere liberamente il proprio parere. Tuttavia, esso dovrà discutere le proprie conclusioni con i quadri amministrativi, il Consiglio federale e le Commissioni della gestione, osservando in pari tempo le regole procedurali ed esponendo liberamente le sue valutazioni, in modo da garantire che il potere decisionale resti comunque ai quadri amministrativi e alle autorità politiche. In altre parole, l'organo di controllo dovrà limitarsi ad evocare l'aspetto oggettivo degli argomenti constatati.

8.

L'organo di controllo *non deve trasformarsi in un secondo «Ufficio dell'organizzazione»*. Esso dovrà limitarsi ad assumere le funzioni di controllo esercitate finora da tale Ufficio per gli esami organizzativi. A contraddistinguerlo, nei suoi confronti, almeno dal profilo statutario e funzionale, sarà *l'assenza totale di una funzione di consulente*, e l'affinità con la vigilanza amministrativa. Inoltre, data la sua subordinazione funzionale al Consiglio federale e al parlamento, esso sarà *più indipendente dall'amministrazione*, rispetto all'attuale Ufficio dell'organizzazione. La sua posizione in seno alla Confederazione va ancora stabilita. Grazie alla sua doppia funzione, per il parlamento e per il governo, può risulterne una doppia subordinazione; bisognerà dunque predisporre una dipendenza amministrativa dalla Cancelleria federale, che è lo stato maggiore normale del Consiglio federale, o da un dipartimento dotato di funzioni interdipartimentali e supradipartimentali (DFF, DFGP).

Il mandato e lo statuto dell'Ufficio federale dell'organizzazione negli altri campi della consulenza e dell'informatica dovranno d'altronde essere chiariti nell'ambito dei provvedimenti interdipartimentali del progetto EFFI.

Le funzioni dell'organo di controllo sopradelineate non dovrebbero suscitare obiezioni dal *punto di vista costituzionale*. Il principio della separazione dei poteri non permette di trarre conclusioni perentorie riguardo all'affidabilità di talune procedure o istituzioni. Determinante è invece l'attribuzione precisa di competenze, conformemente alla Costituzione federale. Un organo di stato maggiore incaricato di informare il governo e il parlamento è uno strumento di gestione connesso con le funzioni direzionali del Consiglio federale e con l'alta sorveglianza dell'Assemblea federale. Esso rientra nelle necessità cooperative dei diversi poteri, quali le prescrive la costituzione per numerosi compiti esecutivi del parlamento e legislativi del governo. Esso completa dunque la nozione di «controllo concertato» e può essere introdotto sul piano legislativo; questo aspetto va comunque affrontato in modo più approfondito da un gruppo di esperti.

26 Conclusioni

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati è ben consapevole che numerosi problemi restano aperti. Essa ritiene tuttavia che *l'opposizione* al progetto di organo specializzato, incaricato del controllo dell'amministrazione, manifestatasi in vari modi, è *oggettivamente ingiustificata*. Non si tratta infatti di designare un «sorvegliante» supplementare, e nemmeno di controllare i funzionari nelle loro attività. Chi dice controllo amministrativo pensa piuttosto al controllo dell'amministrazione, del modo di amministrare. Il controllo amministrativo riguarda unicamente i grandi orientamenti e cerca di evidenziarli in modo da indirizzare l'attività amministrativa, conformemente ai suoi scopi e ai suoi principi. Il controllo dell'amministrazione spetta innanzitutto al Consiglio federale; è tuttavia evidente che il governo deve potersi avvalere dell'assistenza esperta di uno strumento direttivo dotato di mezzi moderni.

Tanto l'esecutivo che il legislativo hanno bisogno di questo appoggio per esercitare la loro vigilanza o alta vigilanza e in primo luogo per *svolgere adeguatamente la loro funzione di controllo*. Per queste ragioni, le proposte della Commissione della gestione devono essere esaminate oggettivamente e con cura, con l'ausilio di esperti esterni. La Commissione non crede che un gruppo di lavoro dell'amministrazione possa, nelle circostanze attuali, offrire garanzie sufficienti in merito. Se la ditta Mc Kinsey potesse effettuare il controllo amministrativo di un intero dipartimento, secondo il progetto pilota suggerito dal Dipartimento delle finanze, e se la Commissione della gestione potesse ottenere informazioni scritte e orali da tale società, forse tali garanzie esisterebbero. In caso contrario, la Commissione dovrebbe cercare altre soluzioni, in modo autonomo.

27 Raccomandazioni

271

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati prega il Consiglio federale di comunicarle urgentemente tutte le osservazioni e le proposte della ditta Mc Kinsey in materia di controllo dell'amministrazione.

272

Essa raccomanda al Consiglio federale di abilitare il Dipartimento delle finanze ad introdurre a titolo di prova, con l'ausilio di un'agenzia esterna, un organo di controllo capace di operare al di sopra dei singoli uffici; la commissione desidera in seguito essere informata sui risultati.

273

Essa suggerisce al Consiglio federale di designare un organo o un individuo responsabile della coordinazione dei lavori dell'amministrazione in materia e della trasmissione delle informazioni in provenienza dall'amministrazione e dai suoi esperti alle Commissioni della gestione.

274

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di fare elaborare - parallelamente al progetto di organo di controllo amministrativo - una concezione delle funzioni di controllo su scala dipartimentale, considerando tutti gli strumenti di gestione necessari. Una collaborazione tra la ditta che ha assunto il mandato e il gruppo di lavoro dell'amministrazione sembra opportuna in merito.

275

La Commissione auspica un'informazione costante sul mandato del Consiglio federale al gruppo di lavoro interno, al fine di potersi esprimere in merito.

276

Infine, la Commissione della gestione ha pregato il Consiglio federale di presentarle lo stato attuale dei lavori riguardanti il rapporto del 19 novembre 1986 sulla vigilanza dell'amministrazione. In caso di necessità essa si riserva di affidare a terzi uno studio sul problema.

28 **Parere del Consiglio federale**

(del 27 gennaio 1988)

Le raccomandazioni della Commissione della gestione hanno suscitato le seguenti osservazioni del Consiglio federale:

Con decisione del 21 ottobre 1987, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze di avviare, con la massima priorità, nel termine di sette mesi e con l'assistenza della ditta Mc Kinsey & Co di Zurigo, il programma parziale denominato «Ufficio d'informatica/Compiti del UFO». Inol-

tre, la ditta sopraccitata ha ricevuto il mandato di riesaminare i compiti dell'Amministrazione federale delle contribuzioni. L'UFO, dal canto suo, deve aiutare il Consiglio federale nella sorveglianza dell'amministrazione federale e il parlamento nell'esercizio della sua alta vigilanza sull'amministrazione stessa (legge del 19 dicembre 1980 sull'UFO, articoli 5 e 9).

L'eventuale creazione di un organo specializzato, destinato al controllo dell'amministrazione, dipende dunque essenzialmente dai risultati del programma parziale del progetto EFFI-QM-BV e da quelli del gruppo di lavoro «controllo dell'amministrazione». Un parere dettagliato, riguardante i rapporti della Commissione della gestione del 19 novembre 1986 e del 19 novembre 1987, potrà essere presentato soltanto dopo la pubblicazione dello studio chiesto dal mandato; il gruppo di lavoro dovrebbe ultimare il suo rapporto nel giugno 1988.

29 Osservazione complementare della Commissione della gestione (del 6 aprile 1988)

Questo parere provvisorio del Consiglio federale non soddisfa la Commissione della gestione. In particolare, essa si rammarica per il fatto che i documenti riuniti dalla ditta Kinsey non le sono ancora stati consegnati. Ciononostante, essa aspetterà che la ditta Mc Kinsey e il gruppo di lavoro dell'amministrazione abbiano concluso il loro mandato ed in seguito, basandosi sui risultati presentati, essa deciderà sul modo di proseguire. Se gli ostacoli attuali dovessero continuare ad intralciare il suo operato, essa dovrà valutare la possibilità di sottoporre il problema al Parlamento affinché ne decida.

3 Problemi strutturali del Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe (lettera del 30 novembre 1987 al Consiglio federale)

D'intesa con altre commissioni che si occupano di problemi relativi al Dipartimento federale degli affari esteri, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha affrontato i problemi strutturali apparsi in occasione della sostituzione del delegato all'aiuto in caso di catastrofe. Essa ha esaminato il progetto di regolamento elaborato nell'ambito di un gruppo di lavoro al quale parteciparono anche membri della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. In seguito agli interrogativi posti, il Dipartimento ha sostituito, in un secondo progetto di ordinanza, la nozione di aiuto immediato con quella di urgenza, per delimitare le competenze del delegato, ed ha in seguito precisato nuovamente il mandato di quest'ultimo in materia di informazione. La Commissione della gestione è giunta alle conclusioni seguenti:

Complessivamente, il nuovo regolamento è conforme ai principi che già avevano guidato la Commissione nelle sue lettere e rapporti del 1985 e 1986. A quel momento, la commissione aveva dichiarato che la coordinazione tra il Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe e il Dipartimento avrebbe dovuto migliorare; le condizioni sono ora favorevoli. Tuttavia, bisogna osservare che

l'enumerazione dei compiti del delegato, entro i limiti ridotti dei paragrafi, è cosa poco agevole. Sarebbe molto più importante creare un'intesa maggiore tra gli interessati ed applicare una maggiore tolleranza. In nessun caso bisogna giungere ad una applicazione puntigliosa delle prescrizioni amministrative per intralciare le iniziative del delegato.

D'altro lato, le Commissioni della gestione sono molto soddisfatte del regolamento riguardante le competenze finanziarie e decisionali, e del fatto che la nozione di decisione autonoma non esclude quella di consultazione. La competenza decisionale è ora lasciata interamente al delegato, ad eccezione degli interventi non urgenti nei Paesi in via di sviluppo, il che ci sembra ragionevole. Per urgente, si intende una decisione che va presa senza indugio per salvare vite umane o aumentarne le possibilità di sopravvivenza; il carattere d'urgenza si applica dunque alla decisione e non alla durata dell'intervento, che può ovviamente prolungarsi anche oltre la situazione d'urgenza. La nozione d'urgenza ci sembra quindi più flessibile, rispetto a quella di aiuto immediato. Essa ha inoltre il pregio di ampliare l'autonomia del delegato a seconda delle necessità. Il dipartimento ha confermato alla commissione che in caso di divergenze d'opinione sul problema dell'urgenza, sarà il delegato a decidere se intervenire o no.

In questo modo, il margine di autonomia a disposizione del delegato ci sembra sufficientemente garantito.

Per contro, la nostra commissione ha constatato con rammarico che tale garanzia esiste soltanto a livello di ordinanza dipartimentale. Secondo le indicazioni fornite dal dipartimento, il Consiglio federale ha deciso di integrare il corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe nella DSA, e di trasmettere le competenze speciali di cui il suo capo ha bisogno tramite una delega di competenze interna all'ufficio. Il Consiglio federale, dal canto suo, si è limitato a fissare tale organizzazione e a stabilire i compiti essenziali, conformemente all'articolo 61 capoverso 1 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione.

L'articolo 14 capoverso 2 dell'ordinanza del Consiglio federale del 29 aprile 1987 concernente la cooperazione internazionale allo sviluppo e l'aiuto umanitario, prevede unicamente che la DSA abbia a sua disposizione per l'aiuto umanitario operativo il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe all'estero. Questi soccorsi sono diretti dal delegato all'aiuto in caso di catastrofe all'estero. La commissione intende completare il testo sopramenzionato, al fine di garantire al delegato la necessaria competenza decisionale per un intervento efficace (margine d'autonomia).

La menzione di un simile principio nell'ordinanza del Consiglio federale sarebbe opportuna, data la posizione che il delegato occupa nelle sue relazioni con l'estero, dove si presenta a nome del Consiglio federale, e servirebbe nel contempo a motivare il personale del Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe. Le obiezioni del Dipartimento federale degli affari esteri, secondo le quali il Consiglio federale dovrebbe, giusta l'articolo 61 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione, limitarsi a precisare l'organizzazione dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici, come pure dei loro compiti fondamentali, non sono convincenti. Come precisa l'articolo 63 della stessa legge, il Consiglio

federale può, nelle sue ordinanze, stabilire anche principi applicabili all'organizzazione. Una formulazione ponderata del margine di autonomia potrebbe basarsi sul principio secondo il quale bisogna accordare ad ogni servizio la competenza corrispondente all'importanza politica ed amministrativa dei suoi compiti (art. 63 lett. c, LOA).

Basandosi su quanto precede, la commissione ha chiesto al Consiglio federale di esaminare questi suggerimenti. Inoltre, essa ha esplicitato con fermezza il desiderio che il regolamento adottato venga applicato nel suo insieme con flessibilità. In futuro, essa terrà dunque conto delle esperienze acquisite, al momento di esaminare i rapporti di gestione.

4 Affare Blaser

(Rapporto del 6 aprile 1988 alle Camere federali)

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha svolto un esame approfondito dell'affare riguardante la sospensione del delegato all'aiuto in caso di catastrofe, d'intesa con altre commissioni parlamentari che si occupano dei problemi relativi alla cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario. Un gruppo di lavoro misto delle due Commissioni della gestione, presieduto dalla signora Josi Meier, deputata al Consiglio degli Stati, ha svolto indagini dettagliate. Le ricerche avevano lo scopo di permettere al parlamento un giudizio ponderato sugli avvenimenti relativi all'affare Blaser; nella misura del possibile, esse si sono svolte senza intralciare la procedura pendente. Terminata la procedura disciplinare, nell'agosto 1987, la Commissione della gestione ha reputato che le condizioni generali erano a quel punto adempite. Le osservazioni della commissione non vincolano in alcun modo le altre autorità incaricate di giudicare i mezzi giuridici o le cause legate alla procedura disciplinare.

L'oggetto del contenzioso è già stato esposto a grandi linee nei rapporti 1985 e 1986 della Commissione della gestione (vedi Rapporto concernente le ispezioni nel 1986). La commissione ha già constatato a quel momento che il delegato all'aiuto in caso di catastrofe aveva oltrepassato le proprie competenze e quindi suggerito di avviare l'indagine amministrativa chiesta da lui stesso. Ma le raccomandazioni della commissione non sono state considerate dal dipartimento e dal Consiglio federale. Si è preferito invece introdurre nel 1986 un nuovo regolamento delle competenze, che è stato in seguito criticato ed ha dovuto essere rivisto.

La Commissione della gestione preferisce evitare un giudizio, tanto più che gli ultimi sviluppi dell'affare sono stati considerati nell'indagine disciplinare e possono ancora essere esaminati nell'ambito dei mezzi giuridici. Per queste ragioni, essa ha comunicato al Consiglio federale e al signor Blaser le impressioni raccolte autonomamente. Essa ha pure comunicato alle parti che a suo avviso sono stati commessi errori tanto dal delegato all'aiuto in caso di catastrofe, quanto dalla Direzione della cooperazione allo sviluppo e dal Dipartimento. Com'è noto, il delegato ha oltrepassato le proprie competenze; il dipartimento, dal canto suo, è colpevole di vizi procedurali. La commissione è dunque del parere che un giudizio inequivocabile sull'una o l'altra parte è inopportuno.

Nell'agosto del 1987, la commissione si è resa conto che la possibilità di un ricorso o di un'azione contro la Confederazione avrebbe rischiato di prolungare ulteriormente la procedura. A suo parere, simili complicazioni sarebbero state sgradevoli per entrambe le parti: per il Corpo svizzero per l'aiuto in caso di catastrofe e la Cooperazione allo sviluppo e per la politica estera del nostro Paese. Essa ha dunque evidenziato al capo del dipartimento e al signor Blaser questi aspetti del problema, constatando che entrambi erano per principio pronti ad esaminare la possibilità di una composizione amichevole dei punti ancora contestati. In seguito, ha invitato le due parti a trovare una soluzione accettabile ed ha incaricato il suo gruppo di lavoro di seguire questi sforzi. In seguito al loro insuccesso, dovuto al rifiuto del delegato di partecipare senza avvocato a un colloquio con il capo del dipartimento e senza il gruppo di lavoro sopracitato, la commissione ha rinunciato ad esprimere un parere sull'affare prima che le vie giuridiche ordinarie siano esperite.

Il Consiglio federale ha in seguito comunicato alla commissione che avrebbe reso noto il suo parere in merito a tempo debito, ma non prima che il Tribunale federale abbia giudicato il ricorso di diritto amministrativo ancora pendente.

IV. Elenco delle richieste trattate dalle Commissioni della gestione nel 1987

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, 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 non di meno conto, nell'ambito dell'alta vigilanza, delle argomentazioni presentate.

1. Associazione di difesa sociale degli svizzeri nel Congo, Losanna, contro il Dipartimento federale degli affari esteri

L'associazione critica la debolezza con la quale il dipartimento difende le pretese dei cittadini svizzeri residenti nel vecchio Congo belga, in materia di assicurazioni sociali. La politica generale del dipartimento in questo campo è volta a creare buone relazioni tra gli Stati ed ottenere in seguito una soluzione pragmatica. Da un lato esso non vuole esperire tutte le vie di diritto esistenti, e dall'altro indice importanti trattative sul piano diplomatico. Il Consiglio federale ha incaricato il dipartimento di riprendere i negoziati sul problema delle assicurazioni sociali direttamente con il Belgio; la Commissione della gestione segue lo svolgimento dell'affare.

2. Coordinazione ginevrina per la difesa del diritto d'asilo, Ginevra, contro il Delegato ai rifugiati

L'organizzazione critica il fatto che le nostre autorità non esaminano minuziosamente se uno Stato europeo, verso il quale il richiedente d'asilo è rinviato sino a decisione presa, rispetti effettivamente gli obblighi derivanti dalla convenzione internazionale sui rifugiati. Mettendo in dubbio una dichiarazione del delegato, il dipartimento ha ammesso che questo problema è esaminato in ogni caso. Le altre critiche dell'organizzazione riguardano invece la vecchia procedura; prima di esprimere un giudizio sul nuovo regolamento, va raccolto un certo numero di esperienze.

3. Meir Feldinger, Basilea, contro il Tribunale federale

Il richiedente critica l'applicazione della legge da parte del Tribunale federale. Per il resto, una decisione sulle spese può essere considerata lesiva del principio che garantisce a tutti i cittadini condizioni identiche per accedere alla corte suprema, soltanto se le tariffe applicate sono arbitrarie. Tale non è il caso nel presente affare. Inoltre, secondo prassi costante del Tribunale federale, le domande di ricusa generale dei suoi membri non sono prese in considerazione.

4. Ercole Frigg, Zurigo, contro il Tribunale federale

La controparte ha anticipato le spese al posto del richiedente, cosicché la decisione sfavorevole nei confronti di quest'ultimo è stata presa prima della sca-

denza del termine di pagamento. Siccome tuttavia nessuna spesa supplementare è stata prelevata per la decisione, il richiedente non è stato leso. Per principio, secondo il Tribunale federale, il cittadino non può esigere, trascorsi i termini di ricorso, che la corte aspetti il termine stabilito per il pagamento per decidere. Generalmente, prevale l'interesse esistente per uno svolgimento rapido degli affari giudiziari. La Commissione della gestione ritiene dunque che può esserci un vantaggio per il cittadino nel poter ritirare il suo ricorso durante i termini previsti per il pagamento delle spese, allorquando sussistono buone ragioni per credere che le sue pratiche hanno poche probabilità di successo, essendogli stata negata l'assistenza giudiziaria. Va rilevato infine che nella prassi è molto raro che la controparte anticipi le spese.

5. Bellino Fulcri, Landquart, contro il Tribunale federale

Il richiedente ha ricevuto risposte per lettera a due richieste presentate al Tribunale federale. Le spese anticipate gli sono state rimborsate. Il Tribunale federale si è scusato nei suoi confronti, dopo l'intervento delle Commissioni della gestione, e gli ha offerto la possibilità di riaprire l'incarto.

6. Eliane Gonzales, Bienne, contro il Dipartimento federale di giustizia e polizia

La richiedente afferma che il diritto di essere ascoltata nel corso della procedura d'asilo è stato violato, essendole state comunicate le decisioni in tedesco e non in francese. Il dipartimento, che per principio riconosce ai richiedenti il diritto di ottenere una decisione nella lingua ufficiale nella quale la richiesta è stata redatta, ha accettato di trattare la richiesta come una domanda di revisione, rifiutandola nel contempo poiché i termini non erano stati osservati; esso la considera inoltre priva di fondamento. Su richiesta della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, il dipartimento garantisce al richiedente il diritto di ottenere una decisione motivata nella lingua ufficiale che lo stesso utilizza e che quindi la deroga a questa regola ha l'effetto di ristabilire la situazione iniziale, esistente al momento in cui la decisione con difetto di forma è stata adottata. Tuttavia, siccome la richiedente ha avuto molto tempo per prendere atto del contenuto della decisione di prima istanza, tale principio non può, secondo il dipartimento, essere applicato nella fattispecie. D'altro canto, siccome il dipartimento si dice disposto a considerare le osservazioni fatte per il futuro, la Commissione della gestione si considera soddisfatta poiché, nell'ambito dell'alta vigilanza, essa deve limitarsi a verificare che la giurisprudenza sia complessivamente conforme alla legge.

7. L. e A. Hamburger-Schaub, Quito (Equador), contro il Dipartimento degli affari esteri

I richiedenti esigono un indennizzo per l'espropriazione di uno stabile, conformemente alle disposizioni di un trattato esistente tra la Svizzera e l'Equador sulla protezione e l'incentivo degli investimenti. La Svizzera ha tentato negoziati, anche dopo la scadenza del termine minimo da osservarsi secondo l'accordo, prima di ricorrere ad arbitrato, ma in seguito ha dovuto avviare la procedura. La Commissione della gestione segue lo svolgimento di questo affare.

8. Thérèse Iten, Vernier, contro il Tribunale federale

La critica della ricorrente riguarda il modo con il quale il Tribunale federale ha indicato il diritto applicabile e scelto la composizione della camera incaricata di decidere. Ciononostante, la legge consente la creazione di una camera di tre giudici e affida la decisione al libero giudizio della corte.

9. Alichian Kiliç, Friburgo, contro il Dipartimento di giustizia e polizia

Il richiedente critica la severità delle condizioni richieste per considerare verosimili i motivi che giustificano l'asilo, il fatto che un mezzo di prova presentato troppo tardi non è stato considerato e la violazione del principio della buona fede nella procedura di revisione, poiché le prove non sono state valutate in modo uniforme; inoltre, egli afferma che le conseguenze del suo rinvio non sono state studiate approfonditamente. Le Commissioni della gestione si impongono, nei confronti delle procedure giudiziarie dell'amministrazione federale, lo stesso ritegno che esse applicano riguardo alle decisioni del Tribunale federale. Nel caso della procedura d'asilo, esse hanno la possibilità di impegnarsi maggiormente, dato che - e si tratta di un'eccezione - le decisioni dipartimentali non sono impugnabili né davanti al Consiglio federale, né davanti al Tribunale federale. È dunque lecito chiedersi se, oltre alla violazione di principi procedurali fondamentali, si possa esaminare anche la violazione di disposizioni materiali, quando trattasi di violazione manifesta. Tuttavia, nella fattispecie, le critiche riguardano unicamente problemi procedurali o materiali che sottostanno al libero giudizio delle autorità competenti.

10. Heidi Lehmann-Zeller, Liestal, contro il Delegato ai rifugiati

Il rifiuto opposto dal delegato di prolungare di 34 giorni il termine fissato per la partenza di un richiedente d'asilo, la cui domanda è stata respinta con decisione cresciuta in giudicato, non può essere esaminata dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale; la misura chiesta spetta unicamente al libero giudizio dell'autorità. Nel caso concreto, nulla permette di affermare che il delegato sia incorso in formalismo eccessivo o in atteggiamenti vessatori.

11. Lega svizzera dei diritti dell'uomo, Ginevra, contro il Dipartimento di giustizia e polizia

La Lega fa valere una serie di malintesi in decisioni riguardanti domande d'asilo di Zairoti in Svizzera. Gli esempi mostrano che i questionari spediti alle ambasciate e i rapporti che le stesse inviano in risposta rischiano di suscitare malintesi. Le informazioni offerte in tali rapporti e i giudizi di valore ivi espressi rischiano di essere male interpretati. Succede allora che sia loro concessa un'importanza eccessiva e che se ne traggano conclusioni erranee. La Commissione della gestione ha dunque raccomandato al Consiglio federale di considerare questo problema.

12. Ingrid Maisch-di Censo, Ammerbruch (RFG), contro il Tribunale federale

Nell'ambito di una procedura di assistenza giudiziaria, il Tribunale federale ha constatato, conformemente al parere dell'Ufficio federale di polizia, che i parenti dell'accusato non sono terzi non implicati, nel senso della legge applica-

bile al riguardo. La critica della ricorrente concerne tuttavia altre condizioni materiali della decisione, sulle quali le Commissioni della gestione non possono entrare in materia.

13. Jean-Paul Mivelaz, Le Mont-sur-Lausanne, contro il Dipartimento delle finanze

Il ricorrente critica una risposta del dipartimento e le basi legali dell'imposta federale diretta, introdotta in regime di pieni poteri, durante la seconda guerra mondiale. L'entrata in vigore della nuova legge non dipende tuttavia dal Consiglio federale, ma necessita attualmente una decisione del Parlamento.

14. Gerda Morganti, Lugano-Cassarate, contro il Tribunale federale delle assicurazioni

Il tribunale ha esaminato dettagliatamente le domande della ricorrente ed ha esposto le ragioni per le quali ritiene che il ricorso non ha alcuna possibilità di successo. Nella fattispecie, è dunque impossibile affermare che ci sia stata violazione di principi procedurali fondamentali.

15. Werner Odermatt, Thun, contro il Delegato ai rifugiati

Il ricorrente pretende che esistono valide ragioni per affermare che un richiedente d'asilo sia stato ricondotto in Francia in circostanze criticabili. L'indagine svolta dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha permesso di stabilire che le autorità federali si sono comportate per lo meno correttamente.

16. Rikard Radicevic, Zurigo, contro il Tribunale federale

Il ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, contro decisioni cantonali di ultima istanza, è un rimedio giuridico straordinario, che non è indispensabile indicare. Tutte le richieste presentate tramite un ricorso di questo tipo e depositate dopo la scadenza dei termini sono irricevibili.

17. K. e G. Schaback-Koch, Esslingen (RFG), contro il Tribunale federale delle assicurazioni

I ricorrenti ritengono che il tribunale non ha applicato correttamente il diritto; la Corte ha tuttavia studiato approfonditamente le richieste degli interessati. Non c'è ragione valida per dar seguito a questa richiesta.

18. Jakob Schönenberger, Kirchberg, contro il Tribunale federale

Le Commissioni della gestione non hanno la competenza di esaminare la decisione del Tribunale federale secondo la quale il film «Das Gespenst» non viola la libertà di religione e di culto. Esercitando l'alta vigilanza sul Tribunale federale, il Parlamento deve limitarsi a controllarne la gestione e vigilare affinché esso svolga le sue funzioni di organo giudiziario. Le commissioni non possono tuttavia esaminare se la Corte applica correttamente il diritto.

Le Commissioni della gestione devono rispettare il principio dell'indipendenza del potere giudiziario. Di conseguenza, esse hanno sempre rifiutato di entrare in materia sulle richieste che criticano precise decisioni. Esse considerano in-

vece loro dovere informarsi sulla giurisprudenza e discuterne se necessario con il tribunale. Le informazioni così raccolte consentono loro di valutare gli effetti della legislazione ed eventualmente di determinare i difetti e le lacune.

Le Commissioni della gestione hanno esaminato la fattispecie, hanno raccolto informazioni e hanno discusso con il Tribunale federale, senza tuttavia trarne conclusioni riguardo alla legislazione.

19. Iris Ismail Suleman, Losanna, contro il Dipartimento di giustizia e polizia

Il ricorrente critica il fatto che gli sia stata preclusa la conoscenza di un rapporto della nostra ambasciata ad Addis Abeba e di una nota del nostro ambasciatore, sui quali la prima istanza ha basato la sua decisione. La Commissione della gestione ha suggerito di correggere un elemento considerato nelle decisioni sulle domande d'asilo, poiché si basava su un malinteso suscitato dalla nota sopraccitata. La nuova istruzione del Delegato ai rifugiati, riguardo al diritto degli interessati di visionare l'incarto, soddisfa in ampia misura la domanda del richiedente.

20. Tassan Din, Bellinzona, contro il Ministero pubblico della Confederazione

Si può permettere al rappresentante di una parte civile con domicilio all'estero la conoscenza di un incarto relativo ad una causa penale trattata dai nostri tribunali? In merito le opinioni sono divergenti. La nostra legge sull'assistenza penale internazionale e l'accordo relativo, con l'Italia, non sono applicabili nella fattispecie. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale deve semplicemente esaminare se il Ministero pubblico della Confederazione ha trascurato di perseguire attività di spionaggio economico, rinunciando ad intervenire nei confronti del giudice d'istruzione che ha autorizzato la consultazione dell'incarto. La decisione concernente l'autorizzazione di visionare atti di una procedura deve seguire a una ponderazione degli interessi in presenza poiché la salvaguardia del diritto di essere ascoltato, che la Costituzione riconosce, va posta a confronto con il dovere di impedire lo spionaggio economico. Il funzionario incaricato di dirigere un'inchiesta, quando prende una decisione imposta da un dovere di ufficio, è coperto dall'articolo 32 del codice penale. Il Ministero pubblico della Confederazione, dal canto suo, nell'ambito del controllo sull'applicazione del diritto che esercita sulle autorità penali cantonali, si limita ad esaminare se l'autorizzazione di esaminare gli incarti è stata concessa per ragioni difendibili. Il parlamento, nell'ambito dell'alta vigilanza, non può criticare l'atteggiamento del Ministero pubblico della Confederazione nella fattispecie.

Talvolta, il risultato ottenuto può sorprendere, quando ad esempio la salvaguardia del diritto di essere ascoltato consente ad una autorità estera di visionare atti di un procedimento penale svizzero, eludendo le disposizioni di un accordo sull'assistenza giudiziaria, e di ottenere informazioni che normalmente possono essere raccolte soltanto nell'ambito di una procedura formale di assistenza giudiziaria. Ciononostante, il problema non può essere disciplinato genericamente con una legge; bisogna procedere caso per caso, ponderando gli interessi di cui si è parlato in precedenza.

21. Max Thalman, Berna, contro Azienda delle PTT

La richiesta è stata esaminata in quanto petizione (BO N 1987 1558).

22. Emil Tobler, Dietikon, contro il Consiglio federale e il Tribunale federale

Le autorità criticate hanno esposto nelle loro decisioni le ragioni che impediscono una considerazione delle richieste dell'interessato. Nessun indizio permette di concludere che siano stati violati principi procedurali fondamentali e che il ricorrente sia stato leso nel diritto di essere ascoltato.

23. Bektas Yükselen, Basilea, contro il Dipartimento di giustizia e polizia

Il ricorrente critica, in una procedura relativa alla concessione d'asilo, la collaborazione tra autorità svizzere e autorità e personalità politiche del suo Paese d'origine, nonché il rifiuto oppostogli di visionare gli incarti. La Commissione della gestione ha pregato il Dipartimento di considerare, nella sua giurisprudenza futura, le osservazioni presentate su questi problemi nel rapporto sull'ispezione relativa all'applicazione della legislazione in materia d'asilo e di vegliare in futuro affinché la decisione riguardante il diritto di visionare gli atti sia presa, caso per caso, previa ponderazione degli interessi in presenza.

Rapporto delle Commissioni della gestione all'Assemblea federale sulle ispezioni e richieste nel 1987 del 6 aprile 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.06.1988
Date	
Data	
Seite	565-668
Page	
Pagina	
Ref. No	10 115 704

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.