

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali sulle ispezioni e le richieste nel 1988

del 6 aprile 1989

Onorevoli colleghi,

La *Commissione della gestione del Consiglio degli Stati* vi informa col presente rapporto sui punti salienti dell'ispezione da lei condotta in merito alla *ricerca settoriale* nell'amministrazione federale, ambito questo per cui essa presenta pure un postulato (n. I/3). Vi riferisce poi su uno scambio di vedute avuto con il Consiglio federale circa l'*Ufficio centrale della difesa* (n. I/2).

Dal canto suo la *Commissione della gestione del Consiglio nazionale* pubblica lo scambio di vedute avuto con il Consiglio federale a seguito del rapporto sulle *esigenze giuridiche concernenti elementi di testo*, nella speranza che esso possa invogliare anche la scienza giuridica ad occuparsi di un tema di sì vasta portata (n. II/1). Inoltre, essa vi informa sui controlli complementari all'ispezione concernente *l'esecuzione del diritto d'asilo* (n. II/2) nonché sulle indagini inerenti alla *gestione degli incartamenti del Ministero pubblico della Confederazione e alla vigilanza politica sul medesimo* (n. II/3). Infine, vi riferisce sull'ispezione attuata presso l'*Ufficio federale dell'aviazione civile* (n. II/4) evidenziando, in tale contesto, il problema dell'ammissibilità costituzionale dell'odierno disciplinamento della sicurezza aerea.

Per quanto concerne le ispezioni vertenti sui provvedimenti *dopo Cernobyl* (FF 1989 I 567) e sui *ricorsi Maza e Musey* (il rapporto apparirà prossimamente nel Foglio federale) le relative conclusioni vi sono già state presentate. Il rapporto delle due Commissioni sulla *creazione di un servizio per il controllo amministrativo* è già stato presentato pubblicamente e figurerà in allegato al pertinente messaggio del Consiglio federale. L'indagine volta ad appurare le responsabilità per il progetto della sede romanda del Museo nazionale svizzero a Prangins è terminata (può essere richiesta presso il servizio di documentazione dell'Assemblea federale). Rimane da concludere l'ispezione concernente l'esecuzione delle *esportazioni di materiale bellico*.

Vi proponiamo di prendere atto del presente rapporto.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati vi propone di trasmettere al Consiglio federale il postulato «Miglior utilizzazione della ricerca settoriale».

6 aprile 1989

In nome delle Commissioni della gestione:

I presidenti:

Norbert Zumbühl, Consigliere agli Stati

Paul Rutishauser, Consigliere nazionale

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

1 Cenni generali

La Commissione vi informa qui dettagliatamente sul controllo complementare effettuato presso l'Ufficio centrale della difesa nonché sull'ispezione da lei condotta in merito alla ricerca settoriale nell'amministrazione federale. Per quanto concerne gli altri ambiti d'attività amministrativa, si limita a menzionare:

L'Ufficio dell'integrazione opera in un ambito in cui interferiscono le competenze di due dipartimenti: quello degli affari esteri e quello dell'economia pubblica. Inoltre, è il solo ufficio abilitato, per l'insieme dell'amministrazione federale, a dare istruzioni alla missione svizzera presso le Comunità europee a Bruxelles. Nel suo ambito d'attività, si constata un forte aumento dei compiti. Presentemente, il personale dell'ufficio fornisce un lavoro prezioso e massimamente efficiente al fine di migliorare la posizione svizzera di fronte al processo di integrazione europeo. Nondimeno, la Commissione ha fatto sapere ai capi di dipartimento interessati che, a suo dire, l'onere lavorativo dell'ufficio medesimo nonché dei servizi che collaborano con lui è divenuto eccessivo. Ha dunque invitato questi capi di dipartimento a prendere le misure necessarie per garantire che i servizi specializzati e quelli di coordinamento, con sede a Berna o a Bruxelles, siano in grado di adempiere in modo soddisfacente ai compiti loro incombenti.

L'Ufficio federale delle truppe di trasporto è anzitutto il servizio centrale per la motorizzazione dell'esercito e l'organo di requisizione per i veicoli privati di cui abbisogna l'esercito. È vero che, in Svizzera, il tasso di motorizzazione è elevato ma, per quanto concerne per esempio gli autocarri, ve ne sono sempre meno a disposizione per i bisogni dell'esercito. Per contro, la situazione è più favorevole per quanto concerne i veicoli per le forniture e quelli con trazione sulle quattro ruote. Nell'ambito di una nuova concezione, l'attuale capo dell'armamento intende acquistare per l'esercito veicoli di trasporto più piccoli (di dimensioni pari a quelle di un veicolo per le forniture), che possano essere utilizzati direttamente dalla truppa. Grazie al pluriimpiego di questi veicoli si accrescerà la mobilità della truppa riducendo nel contempo gli investimenti. Tuttavia, l'ufficio manca di specialisti, segnatamente nel settore informatico.

La Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze è senz'altro efficiente. Si occupa di questioni organizzative e coordina gli sforzi intesi ad accrescere l'efficienza in seno al Dipartimento. Per dare seguito alle proposte fatte dal prof. Dubs, si prevede di migliorare la formazione del personale dell'amministrazione federale. Il suggerimento fatto in parlamento di rivedere il ruolo dell'Ufficio del personale si è rivelato utile. Nondimeno, l'attuazione delle misure proposte dovrà essere ancora esaminata in controlli ulteriori.

Le prove delle radio locali sono state prorogate sino all'entrata in vigore della legge sulla radiotelevisione. Secondo le informazioni date dalla *Segreteria generale del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie*, il controllo di queste prove da parte della Confederazione è sufficiente, nonostante la carenza di personale. Le radio locali incontrano difficoltà soprattutto

in seguito alle limitazioni del tempo di pubblicità e alla concorrenza loro fatta da emittenti straniere illegali situate in regioni di frontiera. Di regola, le radio locali si sforzano di rispettare le prescrizioni (perlomeno dopo le decisioni su ricorso). Il dipartimento ritiene che queste prove forniranno risultati affidabili. Non è stato tuttavia possibile giungere a una ripartizione regionale delle emittenti quanto diversificata possibile, con sperimentazioni anch'esse quanto possibile diverse. Per le autorizzazioni più recenti si è però badato a una maggiore e più equa apertura verso le diverse regioni. Una cosa è sin d'ora certa: la stampa scritta non sarà soppiantata dalle radio locali come si temeva all'inizio. Il servizio della radio e della televisione, subordinato alla Segreteria generale del Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, mette in guardia che il personale di cui dispone non basterà in futuro ad attuare la politica massmediologica prevista nonché ad assicurare l'applicazione delle norme già emanate.

2 Controllo complementare all'ispezione effettuata presso l'Ufficio centrale della difesa

(Rapporto della Commissione della gestione del 6 aprile 1988, risposta del Consiglio federale del 19 settembre 1988 e osservazioni della Commissione del 16 novembre 1988)

21 Rapporto commissionale del 6 aprile 1988

211 Cenni preliminari

Nel 1985, la Commissione della gestione aveva proceduto a un'ispezione presso l'Ufficio centrale della difesa (cfr. rapporto sulle ispezioni e richieste nel 1985; FF 1988 II 565). Le conclusioni che aveva tratto a quel tempo possono essere riassunte come segue:

- a. la funzione dell'Ufficio centrale deve essere precisata e il Consiglio federale deve dire che cosa attende dal suo Stato maggiore in tempo di crisi;
- b. la questione della subordinazione gerarchica deve essere risolta tenendo conto del principio secondo cui un solo dispositivo di Stato maggiore deve intervenire in caso di crisi;
- c. lo Stato maggiore, posto al più alto livello statale e di comando, dev'essere ridotto a una piccola cerchia di persone altamente qualificate;
- d. le attività dell'ufficio nel campo della ricerca devono essere riesaminate.

Dando seguito alle proposte della Commissione della gestione, il Consiglio federale incaricava una commissione peritale di riesaminare i compiti, i metodi di lavoro e l'organizzazione dell'Ufficio centrale della difesa. Questa commissione, presieduta da Franz Muheim, consigliere agli Stati, presentò un rapporto finale il 15 settembre 1986. Il Consiglio federale, che ha messo questo documento a disposizione della Commissione della gestione, ha in seguito designato un nuovo direttore dell'Ufficio centrale ma non ha ancora risposto formalmente alle questioni fondamentali poste dalla Commissione della gestione.

Dopo aver preso atto del rapporto finale, la sezione competente ha incontrato il presidente del gruppo peritale e il nuovo direttore dell'Ufficio centrale. Al termine di una prima riunione della Commissione della gestione, il presidente

sezionale (on. Kündig) ha comunicato verbalmente al capo del Dipartimento militare federale le riflessioni fatte in sede commissionale. Nella seduta del 15 marzo 1988, la Commissione ha infine deciso di non attendere i risultati dell'esercizio di difesa integrata 1988, bensì di redigere già prima un breve rapporto sui risultati del controllo complementare, a destinazione del Consiglio federale.

212 Risultati del controllo complementare

Il Gruppo peritale evidenzia l'importanza della difesa integrata e ritiene necessario che il Consiglio federale accordi maggior attenzione al coordinamento dei compiti e delle azioni dei suoi diversi organi di Stato maggiore. Esso ritiene che le loro funzioni e i loro metodi di lavoro debbano essere definiti con maggior precisione e sottolinea la necessità di salvaguardarne l'efficienza anche per i tempi di crisi. Quanto alla subordinazione gerarchica dell'Ufficio centrale, il gruppo peritale suggerisce due varianti: una subordinazione diretta alla Cancelleria federale ovvero una subordinazione amministrativa al DMF, con parecchi miglioramenti. Esso formula inoltre diverse raccomandazioni per quanto concerne la delimitazione dei settori d'attività. Si pronuncia in favore della subordinazione diretta alla Cancelleria federale e ritiene che l'ufficio debba essere dotato di un gruppo di persone altamente qualificate nel campo programmatico e gestionale, ricordando che occorre porre l'accento non tanto sulla quantità bensì sulla qualità.

Il presidente del gruppo peritale ha dovuto poi constatare che l'amministrazione non era disponibile per tali proposte, segnatamente per quanto concerne la rinuncia alla struttura dipartimentale del processo di preparazione delle decisioni onde garantire un miglior coordinamento. Secondo il presidente del gruppo peritale, la Cancelleria federale non è in grado di eseguire il mandato di coordinamento dei compiti in seno alla Confederazione e il Consiglio federale manca di precisione nel delimitare i suoi compiti collegiali. Il Consiglio federale medesimo non avrebbe preso ancora alcuna decisione per quanto concerne i compiti e il settore d'attività dell'ufficio centrale. Vi sarebbero dunque ancora due modi d'organizzazione diversi, l'uno destinato ai tempi normali (Ufficio centrale subordinato al DMF), l'altro ai tempi di crisi (Ufficio centrale subordinato alla Cancelleria federale). Il presidente del gruppo peritale è d'altronde convinto che l'ufficio non è situato a un livello sufficientemente elevato per poter adempiere il suo compito di coordinamento. Ritiene pure che non sia preparato per far fronte alle minacce che possono insorgere in caso di catastrofe ecologica o di sconvolgimenti politici. Queste minacce, anche se di natura diversa, esigerebbero spesso un impiego degli stessi mezzi, donde la necessità di un coordinamento con la difesa integrata.

Il nuovo direttore dell'Ufficio centrale ritiene che i suoi servizi siano perfettamente operativi pur ammettendo che non è sempre loro possibile soddisfare le aspettative delle persone che vi fanno ricorso, in particolare quando quest'ultime chiedono consigli che presuppongono una valutazione della politica di sicurezza. Il direttore rileva che il suo ufficio ha in primo luogo una funzione strutturale e che i suoi servizi sono fortemente sollecitati dai Cantoni e dai Co-

muni nonché da compiti nel settore della formazione. Secondo lui, il rapporto peritale ha il valore di una direttiva ancorché il Consiglio federale non glielo abbia mai chiesto formalmente. Le difficoltà proverrebbero, da un lato, dal fatto che gli Stati maggiori dei Dipartimenti non avrebbero ancora mutato atteggiamento e non avrebbero dunque ancora colto l'importanza del coordinamento e, dall'altro, dal fatto che, presentemente, l'Ufficio centrale non sarebbe ancora sufficientemente equipaggiato per gestire una crisi o per assumere una funzione direttiva in seno alla conferenza di situazione. Il direttore sottolinea peraltro i vantaggi di una eventuale subordinazione amministrativa dell'ufficio al DMF.

213 Conclusioni

La Commissione della gestione conferma le conclusioni del 1985 ricordate nell'introduzione. Per quanto le risulta, il Consiglio federale non ha ancora determinato ciò che si aspetta dal suo Stato maggiore in tempo di crisi. Non ha nemmeno proceduto a un'analisi approfondita del rapporto finale del gruppo peritale, né risposto alle questioni ivi sollevate. Si ha dunque oggi l'impressione che il direttore dell'Ufficio centrale sia stato designato prima che il Consiglio federale avesse chiaramente definito le esigenze inerenti a tale funzione. Praticamente, l'Ufficio centrale rischia così di trovarsi vieppiù integrato nel DMF, a scapito della sua struttura mantello. Può d'altronde sembrare paradossale che l'Ufficio centrale, cui spettano manifestamente anche certe funzioni in caso di crisi, debba modificare il proprio assetto strutturale normale all'insorgenza di una tale situazione. Anche se in pratica sarebbe indubbiamente possibile trovare una soluzione a questo problema, la subordinazione dell'Ufficio centrale alla Cancelleria federale permetterebbe in ogni caso di evitare simili complicazioni. La sorte riservata al rapporto peritale mostra ancora una volta a qual punto l'amministrazione federale rimanga schiava della struttura dipartimentale e fino a qual punto questa struttura e le procedure tradizionali siano inadeguate per risolvere problemi complessi implicanti un'azione congiunta di diverse unità amministrative.

214 Raccomandazioni

La Commissione della gestione invita il Consiglio federale a studiare le seguenti raccomandazioni:

1. Il Consiglio federale dovrebbe precisare, fondandosi sul rapporto finale del gruppo peritale, ciò che attende dal suo Stato maggiore in tempo di crisi.
2. Il Consiglio federale dovrebbe decidere della subordinazione gerarchica dell'Ufficio centrale badando, per il caso in cui quest'ultimo fosse incaricato di assumere certe funzioni in caso di crisi, che le strutture, il funzionamento e le persone rimangano operativi come in tempi normali.
3. L'Ufficio centrale dovrebbe essere abilitato ad assumere una reale funzione di coordinamento nonché a divenire un organo consultivo del Consi-

glio federale in materia di difesa integrata. Dato che questo Stato maggiore è situato al più alto livello del comando dello Stato, dovrebbe essere formato da un piccolo gruppo di persone altamente qualificate.

4. Le attività dell'ufficio nel campo della ricerca dovrebbero essere riesaminate.

La Commissione prega il Consiglio federale di indicarle, entro il 15 settembre 1988, il seguito che esso intende dare a queste raccomandazioni. Essa auspica conoscere in particolare quanto il Consiglio federale attende dall'organizzazione dei rapporti tra la Cancelleria federale e l'Ufficio centrale, quale prevista per il prossimo esercizio di difesa integrata, segnatamente in raffronto con l'esercizio precedente.

22 Risposta del Consiglio federale del 9 settembre 1988

221 Raccomandazione 1 del rapporto

Il Consiglio federale può, in qualsiasi situazione, fare affidamento sul suo Stato maggiore:

- Nelle situazioni ordinarie, la Cancelleria federale, sotto la direzione del cancelliere, è in particolare responsabile della preparazione e dell'organizzazione delle sedute del Consiglio federale. La Centrale per la difesa integrata (CDI), agli ordini del suo direttore, è innanzitutto responsabile del coordinamento delle misure concernenti la difesa integrata e dell'istruzione in materia, nonché del riesame costante della politica di sicurezza.
- Anche nelle situazioni straordinarie, il cancelliere della Confederazione dirige lo Stato maggiore del Consiglio federale che svolge le stesse funzioni come nelle situazioni ordinarie. Per le valutazioni d'ordine strategico, il direttore della CDI gli è messo a disposizione a titolo di consulente. Lo Stato maggiore del Consiglio federale dispone dunque anche di un organo competente in materia di politica di sicurezza.

In tempo di minaccia accresciuta, il Consiglio federale si attende dal proprio Stato maggiore l'adempimento dei compiti seguenti:

- coordinamento di tutte le misure prese dai dipartimenti al fine di padroneggiare le situazioni straordinarie (mutua informazione rapida, pianificazione dello svolgimento degli affari e armonizzazione dei provvedimenti di difesa integrata, organizzazione della conferenza dei segretari generali ecc., compresa l'organizzazione del management di crisi),
- organizzazione delle sedute del Consiglio federale (preparazione, controlli formali, processi verbali delle decisioni, mandati d'esecuzione ai dipartimenti ecc.),
- raccolta e coordinamento delle notizie,
- elaborazione di un resoconto di situazione e di una lista delle opzioni in materia di politica di sicurezza,
- informazione del pubblico,
- collegamento con il Parlamento,
- collegamento con i Cantoni,
- collegamento con l'esercito.

Eccezion fatta per quest'ultimo compito, trattasi di attività svolte anche in tempo normale.

222 Raccomandazione 2 del rapporto

La CDI, che fa parte degli organi direttivi della difesa, è un servizio speciale a disposizione del Consiglio federale. Assiste quest'ultimo ove trattasi di prendere decisioni nel settore della politica di sicurezza e di coordinare la difesa integrata. Sin dalla sua creazione, è aggregata amministrativamente al DMF. La sua subordinazione è stata esaminata fondandosi sulla perizia Muheim, ma si è rinunciato a modificarla.

Nelle situazioni straordinarie, al fine di semplificare il lavoro, la Cancelleria federale e la CDI sono riunite nello Stato maggiore del Consiglio federale, con effettivi ridotti, sotto la direzione del Cancelliere. I compiti del gruppo politico di sicurezza del CDI rimangono quelli dei tempi normali. Il resoconto della situazione destinato al Consiglio federale nonché le considerazioni inerenti alla politica di sicurezza sono elaborate nell'ambito della conferenza di situazione. Queste considerazioni pervengono al Consiglio federale per il tramite della conferenza dei segretari generali o direttamente, conformemente allo schema previsto per la preparazione e l'esecuzione delle sedute del Consiglio federale nelle situazioni straordinarie, schema che sarà sperimentato in occasione dell'esercizio di difesa integrata 88.

Le funzioni spettanti alla CDI nelle situazioni straordinarie non richiedono una modifica strutturale poiché il direttore della CDI presiede anche la conferenza di situazione in tempo normale.

Nelle situazioni straordinarie non si fa più appello allo Stato maggiore della difesa quando entra in funzione lo Stato maggiore del Consiglio federale. Per contro, nelle situazioni straordinarie, la conferenza dei segretari generali convoca a tutte le proprie sedute rappresentanti dell'esercito, della protezione civile e della difesa economica del Paese.

È dunque tenuto conto, come richiesto, del criterio d'unità delle strutture, dei processi e delle persone.

223 Raccomandazione 3 del rapporto

In tempo normale, l'attività di coordinamento è assicurata dagli organi direttivi della difesa, che comprendono lo Stato maggiore della difesa e l'Ufficio centrale della difesa. Lo Stato maggiore ha il ruolo di dirigente mentre la CDI svolge una funzione di servizio. A nostro parere questa attività di coordinamento (in seno al dipartimento e ai settori della difesa integrata della Confederazione, nonché tra la Confederazione e i Cantoni) è garantita.

Per contro, gli organi direttivi della difesa non hanno finora potuto svolgere in modo soddisfacente il loro «ruolo di consulenti» nelle situazioni ordinarie e straordinarie. Tenuto conto, da un lato, della portata politica delle decisioni e, dall'altro, del fatto che la CDI non dispone di un numero sufficiente di spe-

cialisti nel settore strategico, è indispensabile che gli specialisti dell'amministrazione siano assistiti da esperti in materia politica e in altri settori della vita pubblica. Questo sistema causa evidentemente taluni problemi e inconvenienti. Sarebbe dunque auspicabile aggregare alla CDI un piccolo gruppo di persone altamente qualificate per assumere questa attività, come richiesto dalla Commissione della gestione. Non è invece possibile ridurre la CDI a questo piccolo gruppo di consulenti. Infatti, oltre alla funzione di consulenza, la CDI deve soddisfare ad altre mansioni, segnatamente nei settori del coordinamento, dell'istruzione e dell'informazione, compiti che assorbono una parte importante dei suoi effettivi.

224 Raccomandazione 4 del rapporto

Nell'Ufficio centrale della difesa si è esaminato anche il settore della ricerca. In base a questo esame è stato elaborato un piano di ricerca 1987-1991. Conformemente alle raccomandazioni della perizia Muheim del 15 settembre 1986, è stato allestito un inventario dei servizi che si occupano di ricerca in materia di politica di sicurezza in Svizzera. L'inventario dei progetti concernenti la politica di sicurezza è in via di realizzazione in collaborazione con l'Istituto di politica di sicurezza e polemologia del Politecnico federale di Zurigo.

La ricerca settoriale presso l'Ufficio centrale della difesa (circa 200 000 franchi all'anno) si limita a seguire gli studi interdisciplinari affidati a periti. Questo modo di procedere consente alla CDI di svolgere il suo compito nel settore della politica di sicurezza e di approntare il «Rapporto intermedio 1989» nonché la «Concezione 2000».

Secondo noi, una riduzione di questo settore contraddirebbe alla domanda espressa nella perizia Muheim e dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati intesa a rivalorizzare funzioni di coordinamento e di analisi preliminari presso l'Ufficio centrale della difesa.

23 Osservazioni della Commissione della gestione del 16 novembre 1988

La Commissione della gestione proseguirà il proprio esame in questo settore. La subordinazione della CDI non è chiara. Si ha l'impressione che siano state create due strutture diverse che si trasformano appunto quando interviene una situazione straordinaria. Mentre una parte della CDI è integrata con la Cancelleria federale nello Stato maggiore del Consiglio federale, un'altra parte conserva i suoi compiti e il suo statuto attuali. Inoltre, la CDI ha oggi compiti assai diversi: raccomandazioni al Consiglio federale, coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni, formazione e informazione del pubblico. L'incarico di fare raccomandazioni al Consiglio federale sembra sacrificato ad altri compiti mentre la Commissione della gestione lo ritiene pur sempre importante. Fondandosi sulla valutazione dell'esercizio di difesa integrata 1988, la Commissione della gestione ritornerà su questo tema.

Nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione 1987, la Commissione della gestione si è proposta, a livello interdipartimentale, di esaminare il modo in cui l'amministrazione federale attribuisce mandati a specialisti scelti fuori dell'amministrazione e i profitti che ne trae. Per quanto concerne il tema «Ricerche settoriali e perizie», si era previsto di esaminare il modo in cui l'amministrazione fa capo a specialisti esterni.

Tuttavia, per la difficoltà di *definire esattamente l'oggetto dello studio*, la Commissione è stata costretta a limitare l'essenziale della propria ispezione alla ricerca del settore pubblico: non si è a priori tenuto conto delle commissioni extraparlamentari che, sia nella loro qualità di organi consultivi sempre a disposizione dei servizi della Confederazione, sia per la preparazione di progetti legislativi, forniscono prammaticamente all'amministrazione federale le loro conoscenze specifiche e le spiegano quali sono gli interessi in gioco. Nondimeno, anche il rilevamento di tutte le perizie e rapporti scientifici propriamente detti ed elaborati metodicamente presenta talune difficoltà. Dal profilo della tecnica di bilancio, i crediti corrispondenti possono figurare sotto la voce «mandati di ricerca e di studio» o sotto quella «commissioni e onorari»; inoltre, non tutti gli uffici iscrivono nelle stesse rubriche i crediti che qui ci interessano.

Infine, il termine «ricerca settoriale» non è chiaramente definito. I limiti tra la ricerca e lo sviluppo, nonché tra la ricerca fondamentale, quella applicata e le prestazioni scientifiche per l'amministrazione sono fluttuanti. Per questo motivo, si è a volte proposto di rinunciare semplicemente a utilizzare questo termine. Per i bisogni della presente inchiesta, si può intendere per ricerca settoriale quella in cui la responsabilità sostanziale è assunta dall'amministrazione. Tale è il caso quando si tratta di ricerca effettuata da istituzioni facenti parte integrante dell'amministrazione (per esempio stazioni di ricerche agronomiche o istituti subordinati al Consiglio dei politecnici) ovvero di mandati di ricerca affidati ad istituti di ricerca pubblici o privati, svizzeri od esteri. La Commissione della gestione si è occupata soprattutto di quest'ultimo settore; infatti, la ricerca interna rientra nel dominio delle istituzioni dell'amministrazione federale e sottostà alle stesse norme di procedura applicabili a quest'ultima; il parlamento può dunque esercitarvi più facilmente il suo diritto di alta vigilanza. La maggior parte delle conclusioni s'applica nondimeno, *mutatis mutandis*, alla ricerca interna.

32 Fondamenti giuridici

La ricerca settoriale si fonda sull'articolo 5 lettera c della *legge del 7 ottobre 1983 sulla ricerca* (RS 420.1). Oltre alle istituzioni di promovimento della ricerca e agli organi incaricati della ricerca universitaria, la legge designa come «organi della ricerca» l'amministrazione federale in quanto esegua ricerche oppure le sostenga direttamente o attui altri provvedimenti di ricerca. È impor-

tante che questa ricerca serva direttamente all'adempimento di compiti amministrativi e non al promovimento della ricerca in generale o alla ricerca universitaria. La ricerca settoriale deve servire o alla preparazione di misure politiche o all'applicazione di misure nel quadro di una politica settoriale.

Gli organi della ricerca sono tenuti per legge a rispettare un certo numero di *principi*: la collaborazione tra i numerosi servizi e ricercatori dev'essere assicurata quanto possibile, non dall'alto verso il basso, ma grazie all'iniziativa degli organi della ricerca. Nondimeno, il Consiglio federale deve *vigilare* su un impiego efficace e coordinato dei mezzi finanziari che assegna alla ricerca e provvedere alla *pianificazione* della ricerca. Fissando gli *obiettivi della politica in materia di ricerca*, deve stabilire un ordine di priorità nonché i punti salienti della ricerca. Nei *programmi pluriennali* deve confermare gli obiettivi che gli organi competenti hanno assegnato alla politica della ricerca nonché l'ordine d'urgenza a medio termine e i punti forti che hanno stabilito per i loro lavori; nel programma di legislatura deve stabilire gli intenti essenziali della politica di ricerca per la durata della legislatura come anche i mezzi finanziari che la Confederazione deve mettere a disposizione degli organi della ricerca; infine, nell'ambito della *pianificazione annua*, decide della ripartizione dei crediti fondandosi sul piano elaborato dalle istituzioni incaricate di promuovere la ricerca. Quando i lavori di ricerca sono ultimati, l'amministrazione deve provvedere affinché i risultati della ricerca siano resi accessibili al pubblico, in quanto la tutela del segreto od obblighi contrattuali non ostino alla divulgazione. Deve inoltre promuovere la valorizzazione dei risultati delle ricerche e *controllare* l'esecuzione e i risultati della ricerca. Per progetti di ricerca di una certa importanza, fa capo a periti esterni. L'amministrazione deve infine fare periodicamente *rapporto* al Consiglio federale in merito all'esecuzione dei programmi pluriennali; dal canto suo, il Consiglio federale deve informarne l'Assemblea federale.

La realizzazione dei diversi lavori di ricerca è retta dalle *disposizioni legali in materia di bilancio*.

33 Stato dello sviluppo

331 Pianificazione della ricerca: procedura

Secondo la legge sulla ricerca, la pianificazione della ricerca settoriale deve avvenire secondo una procedura applicabile a tutte le attività della Confederazione nel settore della ricerca scientifica. All'inizio, il *Consiglio svizzero della scienza* elabora proposte inerenti alle finalità della politica della Confederazione in materia di ricerca, fondandosi sui risultati di una vasta consultazione nonché su un'analisi delle tendenze internazionali della ricerca e su differenti scenari di politica di ricerca (cui si aggiungono già i primi risultati del progetto «accertamento precoce dei bisogni in materia di politica di ricerca»). Sulla scorta di queste proposte, l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza prepara, a destinazione del Consiglio federale, un progetto in cui sono stabiliti gli obiettivi della politica della Confederazione in materia di ricerca. Dopo la decisione del Consiglio federale gli uffici e istituti di ricerca allestiscono i program-

mi pluriennali sempre a destinazione del Consiglio federale. Per ogni legislatura, il Consiglio federale sottopone alle Camere un messaggio che dà una visione d'insieme su tutti i lavori intrapresi dalla Confederazione nell'ambito della ricerca, senza fare vere proposte inerenti ai crediti destinati a tal fine. I mezzi necessari per la ricerca settoriale sono infatti stabiliti soltanto nel preventivo annuale e assegnati, secondo un piano di ripartizione, alle istituzioni incaricate di promuovere la ricerca.

332 **Concezioni**

Nell'ambito della procedura appena descritta, i principi della ricerca settoriale sono periodicamente concretati, a diversi livelli, per mezzo dei seguenti rapporti e messaggi:

Il *Consiglio svizzero della scienza* ha formulato, l'ultima volta nel 1985, alcuni *obiettivi per la politica svizzera in materia di ricerca* (già nel 1981 aveva presentato proposte in merito nonché suggerito al Consiglio federale di aumentare la quota della ricerca settoriale nell'ambito del preventivo della Confederazione, di migliorare il coordinamento tra i dipartimenti e tra questi e i centri di ricerca esterni all'amministrazione, di migliorare il sostegno, il controllo e la valorizzazione dei risultati della ricerca e di ricorrere vieppiù alla ricerca settoriale per l'utilizzazione dei risultati della ricerca fondamentale intrapresa sul piano universitario e per la loro trasposizione nella pratica). Il Consiglio della scienza rileva che:

- la classe politica e l'amministrazione hanno bisogno sempre più di informazioni di carattere scientifico;
- si è tuttavia sempre meno disposti a stabilire una pianificazione politica a lungo termine;
- questa situazione, che si aggiunge alle misure di risparmio e al blocco dell'effettivo del personale, fa sì che l'amministrazione non possa utilizzare nella misura voluta i mezzi di cui dispone per compiti di pianificazione e di concezione a lungo termine.

Le condizioni generali in cui si svolge la ricerca settoriale ne risentono. Vista questa situazione, il Consiglio della scienza propone di impiegare maggiormente personale scientifico nell'amministrazione medesima, di migliorare gli scambi di personale tra le università e l'amministrazione, di preparare programmi pluriennali e di rendere più flessibile il modo di finanziamento della ricerca.

Fondandosi sul rapporto del Consiglio della scienza, il 22 ottobre 1985 il *Consiglio federale* ha pubblicato gli «*Obiettivi della politica della Confederazione in materia di ricerca (1988-1991)*». In questo rapporto, l'esecutivo stabilisce i temi principali della politica della Confederazione in materia di ricerca per i prossimi anni: nuove tecnologie e loro diverse conseguenze, protezione dell'ambiente e dei fondamenti naturali vitali, individuo, società e Stato di fronte al cambiamento. Per la ricerca settoriale, ha stabilito gli obiettivi seguenti:

- aumentare la quota della ricerca nelle spese globali degli uffici che hanno bisogno di informazioni scientifiche per compiere efficacemente i loro compiti;
- consolidare il promovimento della ricerca e migliorare i seguiti e il controllo della ricerca su mandato;
- migliorare la valorizzazione dei risultati della ricerca e il trasferimento di questi risultati alle cerchie interessate;
- ricorrere in più ampia misura alla ricerca per la preparazione, l'attuazione e la pianificazione a lungo termine della politica;
- consolidare il management nel settore della ricerca e migliorare le procedure per l'utilizzazione dei mezzi a disposizione della ricerca settoriale;
- migliorare il coordinamento della ricerca intersettoriale nonché la trasparenza nella ricerca settoriale.

Secondo il messaggio del Consiglio federale del 16 marzo 1987 concernente il *promovimento della ricerca scientifica* negli anni 1988-1991, la ricerca settoriale non serve soltanto a preparare le decisioni politiche della Confederazione e ad attuarle, ma anche a *valutare questa politica* per mezzo di controlli scientifici e analisi d'efficienza dei provvedimenti presi, in vista di migliorarli o adattarli, nonché a promuovere la ricerca assegnando sussidi diretti a ricercatori ed istituti di ricerca, senza che tali sussidi siano necessariamente e direttamente legati all'adempimento dei compiti dei servizi federali competenti. Peraltro il messaggio precisa che la ricerca settoriale comprende essenzialmente:

- la ricerca orientata verso i destinatari, strettamente legata alla pratica, e la ricerca per così dire «su misura» al fine di corrispondere ai bisogni dei diversi servizi della Confederazione;
- la ricerca che gravita attorno ad obiettivi ravvicinati e talvolta pianificabili entro certi limiti: ad esempio modificazione a breve termine di un programma di ricerca a causa di un problema imprevisto o in seguito ad interventi parlamentari.

Il Consiglio federale riafferma la propria volontà di promuovere e consolidare nel corso degli anni la ricerca settoriale; a tale riguardo, menziona l'urgenza di ripartire giudiziosamente il contingente di posti supplementari messogli annualmente a disposizione a partire dal 1987.

Nel rapporto del 18 gennaio 1988 sul *programma di legislatura 1987-1991* (FF 1988 I 339), il Consiglio federale annuncia nuovamente di voler sviluppare la ricerca settoriale mettendo l'accento sull'accertamento precoce dei bisogni della ricerca e sulla valutazione delle conseguenze possibili delle nuove tecnologie. A suo dire, la ricerca settoriale fruisce già di uno sviluppo rallegrante in certi campi ma occorre ancora potenziarla in alcuni servizi che non dispongono di mezzi sufficienti per ricerche e mandati di studio. Sempre secondo il Consiglio federale, sarebbe inoltre auspicabile intensificare la collaborazione tra i servizi della Confederazione responsabili della ricerca settoriale e gli istituti di ricerca dipendenti dai politecnici federali. Inoltre, nell'ambito della determinazione dei temi dei programmi nazionali di ricerca si dovrebbe tener maggiormente conto dei bisogni dell'amministrazione. Il Consiglio federale si impegna ad attuare il programma pluriennale per gli anni 1988-1991 elaborato in virtù della legge sulla ricerca e a sviluppare la valutazione dei risultati della ricerca settoriale.

Le osservazioni che seguono si fondano sul programma pluriennale degli anni 1988-1991, su un'inchiesta svolta dalla Commissione della gestione in vista del rapporto di gestione 1988 nonché sulle ispezioni fatte dalle diverse sezioni della Commissione, segnatamente presso l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza e presso l'Ufficio federale della protezione dell'ambiente.

Le difficoltà poste dalla definizione dell'oggetto (cfr. qui innanzi n. 31) si ritrovano all'atto di *determinare i mezzi* che l'amministrazione devolve alla ricerca al fine di adempiere i propri compiti. Se si sommano gli importi iscritti nel bilancio di previsione sotto le voci «commissioni e onorari» e «mandati di ricerca e di studio» si giunge, per il 1987, a un totale di 50 milioni di franchi circa. Secondo l'inchiesta svolta dall'Ufficio federale della statistica sulle spese effettuate dalla Confederazione nel 1986 per mandati di ricerca e di sviluppo, l'amministrazione federale ha speso a tal fine oltre 90 milioni di franchi, cifra che comprende anche i mandati di sviluppo, di importo assai elevato soprattutto presso la Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario e presso il Dipartimento militare federale (circa 30 mio di fr. ciascuno); per contro, non vi sono comprese le commissioni e gli onorari. Ma anche questi mandati rappresentano soltanto una debole parte delle spese (circa 800 mio di fr.) che la Confederazione destina alla ricerca e allo sviluppo in seno all'amministrazione federale medesima. Certamente, restringendo l'essenziale dell'ispezione ai mandati di ricerca si mette in evidenza un settore particolarmente delicato che costituisce tuttavia una parte soltanto della politica della Confederazione nel settore della ricerca.

Per la prima volta, nel 1987, gli sforzi della Confederazione nel campo della ricerca settoriale sono stati raggruppati in un *programma pluriennale*. Il rapporto del Comitato interdipartimentale di coordinamento per la scienza e la ricerca (IDA) tratta il programma di 25 servizi della Confederazione. Ne fanno obbligatoriamente parte i 18 servizi che spendono oltre 500 000 franchi all'anno per la ricerca interna, per i mandati di ricerca e per i sussidi in favore della ricerca; sette altri servizi federali si sono messi volontariamente a disposizione. Questa prima fase della pianificazione era dunque soltanto in parte concepita per individuare le lacune della ricerca settoriale. I servizi federali che non fanno o quasi ricerche saranno presi in considerazione soltanto in una seconda fase. Comunque sia, questo rapporto è in grado di indicare i punti forti della ricerca settoriale di dodici campi politici della Confederazione. Resta da sperare che i piani pluriennali siano concepiti in modo più uniforme ed esplicito nella seconda fase suddetta.

Cinque di questi campi (sicurezza sociale, cultura, relazioni con l'estero, politica e diritto, industria, arti e mestieri e lavoro) beneficiano nel complesso soltanto del 3 per cento di tutti i mezzi finanziari destinati alla ricerca settoriale. Occorre rilevare che, per la politica estera e segnatamente per gli affari economici esterni, la ricerca settoriale non è quasi utilizzata. È tuttavia difficile dire se l'assenza di lavori di ricerca in un particolare settore debba essere considerata una lacuna. Determinanti sono i bisogni esistenti in un dato campo politico. Per questo motivo, ogni campo politico deve avere la propria concezione

di ricerca settoriale affinché si possano stabilire priorità nel quadro del programma di legislatura e finalità ben precise di politica della ricerca. Soltanto una tale chiarificazione può permettere di reperire le eventuali lacune. L'attuale «sistema di informazione ricerca e sviluppo in seno all'amministrazione federale (ISFE-BV)» permette di tracciare solo un quadro sommario dei mandati di ricerca e di studio per i dodici uffici federali considerati. Questa informazione sui campi in cui vengono conferiti mandati di ricerca può dare un'immagine fallace dell'ampiezza reale della ricerca federale: il settore industriale, debolmente rappresentato, è per esempio coperto da altre forme di attività, segnatamente da diversi programmi nazionali di ricerca nonché da ricerche finanziate dal fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il sistema di informazione è dunque solo in parte fededegno.

Le attuali *direttive per la ricerca settoriale* sono d'ordine meramente formale (per esempio direttive del Consiglio federale del 3 giugno 1970 concernenti l'istituzione, il modo di lavoro e il controllo delle commissioni extraparlamentari, l'ordinanza del 1° ottobre 1973 sulle indennità ai membri delle commissioni, ai periti e agli incaricati nonché il contratto tipo dell'Ufficio del personale del 1982, corredato delle condizioni generali e di relativi commenti, ed infine le direttive del Consiglio federale del 6 maggio 1970 concernenti la procedura preliminare in materia di legislazione). Non esistono invece criteri o direttive sostanziali, eccezion fatta per l'Ufficio federale dell'agricoltura e per l'Ufficio federale dell'abitazione. Dall'inchiesta svolta dalla Commissione della gestione risulta che si affidano mandati ad esperti in particolare quando l'ufficio non dispone di specialisti, di impianti tecnici o di personale, a volte però anche per far avallare attività dell'ufficio da una persona o da un organismo esterno all'amministrazione. Nel solo Dipartimento militare l'attribuzione di mandati di ricerca fa parte integrante di un programma a medio e a lungo termine. Certi servizi, come lo Stato maggiore per le questioni di trasporto, l'Ufficio federale dell'energia e quello delle strade elaborano ciascuno per proprio conto programmi di ricerca pluriennali o concezioni in materia di ricerca, poi sottoposti per approvazione al dipartimento. In tale compito, questi due uffici e le stazioni di ricerche agronomiche sono aiutati da commissioni consultive.

Per la *scelta degli esperti* si tiene conto delle qualifiche professionali e dell'esperienza; gli esperti devono essere obiettivi e astenersi da qualsiasi valutazione politica. Laddove sia possibile, occorre chiedere più offerte per assicurare il libero gioco della concorrenza. Spesso però è determinante la disponibilità di un esperto al momento voluto. In certi casi, l'amministrazione si rende conto che non si può chiedere agli uomini di scienza di astenersi sempre da un giudizio di valore. Comunque sia, nella maggior parte dei casi si tratta soprattutto di questioni di ordine scientifico e tecnico. La tendenza a fare incessantemente appello agli stessi esperti può condurre a una visione limitata, falsata e povera di idee nuove. I mandati dovrebbero dunque essere distribuiti il più ampiamente possibile. Occorre parimente favorire il conferimento di mandati misti, che facciano appello, da un lato, alle università e, d'altro lato, a istituti privati: si potranno così meglio discernere questioni fondamentali ed aspetti più pratici. L'esperienza insegna che il miglior modo per l'amministrazione di ovviare al rischio di un apprezzamento tendenzioso da parte dell'esperto consiste nel defi-

nirne il mandato in modo preciso e completo. Per assicurare la trasparenza necessaria, è in particolare importante che i problemi siano chiaramente posti e gli obiettivi chiaramente stabiliti. Il mandante deve poter seguire l'argomentazione degli esperti e comprendere il perché delle loro conclusioni: è la premessa, questa, per un controllo scientifico della risposta degli esperti.

La *percentuale dei mandati affidati a consulenti e periti privati* varia fortemente. Mentre, per esempio, l'Ufficio federale dell'agricoltura e l'Ufficio federale dell'approvvigionamento economico del Paese non affidano mandati a istituti privati, l'Ufficio federale dell'abitazione si rivolge esclusivamente a mandatarî privati; questa preferenza per i periti esterni è accertabile anche presso il Dipartimento federale degli affari esteri (90%) e presso l'Ufficio federale della pianificazione del territorio (80%). Nel Dipartimento dell'interno, la proporzione varia tra il 50 e il 100%, mentre in quello delle finanze il 50-80% dei mandati è affidato a servizi pubblici (università e settore sottoposto al Consiglio dei politecnici).

I *punti nodali* del presente esame risiedono nell'uso fatto del mandato di ricerca (dall'attribuzione del mandato fino alla valorizzazione dei risultati della ricerca), nel coordinamento della ricerca fra gli organi decisionali ed esecutivi, nonché nella mancanza di personale e di mezzi finanziari. Queste diverse questioni saranno qui esaminate in dettaglio.

34 Punti nodali

341 Uso del mandato di ricerca da parte dell'amministrazione

Per fare un buon uso della ricerca settoriale è necessario che i servizi competenti dell'amministrazione migliorino in parecchi aspetti la loro capacità di utilizzare la ricerca. Anzitutto, si tratta di individuare i problemi che richiedono conoscenze diverse da quelle che l'ufficio può lui stesso acquisire con la pratica. In seguito, è necessario essere a conoscenza di quanto si fa, dentro e fuori l'amministrazione, nel settore della ricerca nonché essere informati sui risultati ottenuti. Inoltre, il mandante deve poter determinare quali siano, nello stato attuale della scienza, i suoi bisogni specifici in materia di ricerca, talché il mandato medesimo possa, dal punto di vista scientifico, essere adempiuto, sempreché definito in termini sufficientemente precisi, onde poi fornire un responso utilizzabile nella pratica e corrispondente ai bisogni dell'amministrazione. Peraltro, occorre seguire i lavori eseguiti in virtù di un mandato di ricerca affinché le finalità e le concezioni dell'amministrazione e del ricercatore – che sono per lo più divergenti – possano essere conciliate nella misura necessaria per non compromettere il valore pratico della ricerca. Infine, i risultati della ricerca su mandato devono essere valorizzati, punto questo che occorre precisare già al momento dell'attribuzione del mandato.

Dall'inchiesta e dalle visite d'ispezione effettuate, la Commissione della gestione ha avuto l'impressione che la capacità d'utilizzare la ricerca è diversamente e spesso insufficientemente sviluppata. Il Comitato interdipartimentale di coordinamento per la scienza e la ricerca (IDA) ritiene anch'esso che l'amministrazione dovrebbe essere meglio preparata a svolgere queste funzioni.

Spesso, gli uffici e i servizi non tengono sufficientemente conto del fatto che, per assicurare un uso razionale della ricerca settoriale, non basta lo stanziamento di crediti, bensì occorre disporre anche di *personale* appropriato. La formazione, segnatamente dei collaboratori competenti, assume qui importanza centrale.

Dalla nostra ispezione risulta inoltre che in numerosi uffici non si fissano *priorità* per progetti di ricerca o lo si fa in modo pragmatico, previo accordo tra i servizi dell'ufficio. In tal modo, si fa un uso incompleto della ricerca settoriale quale strumento gestionale degli organi dell'amministrazione.

Secondo l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza, occorrerebbe maggior professionalità nella *cura* della ricerca settoriale al fine di poter impiegare i mezzi con maggior competenza. I metodi impiegati per l'assegnazione ed esecuzione dei mandati dovrebbero essere migliorati. A tal fine, l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza organizza sedute informative e prepara un vademecum.

La *valorizzazione* dei risultati nella pratica varia da ufficio ad ufficio e da mandato a mandato. Di regola, non vi è sorveglianza particolare della valorizzazione dei risultati. Quest'ultima è assicurata nel migliore dei modi quando un gruppo di lavoro speciale dell'amministrazione sorveglia l'esecuzione dei mandati peritali o quando i mandati di ricerca o di studio sono parte integrante di un programma di lavoro dell'ufficio mandante talché i loro risultati vengono utilizzati nell'ambito del programma medesimo. Quest'ultimo garantisce dunque che la valorizzazione dei risultati della ricerca avvenga conformemente alla procedura prevista.

Raramente si procede a un *controllo dei risultati* nel senso di una valutazione propriamente detta dell'utilità del lavoro di ricerca (siffatti controlli si svolgono per esempio presso il servizio valutazione della DSA). La forma più semplice di controllo dei risultati consiste nella loro pubblicazione, con conseguente discussione nelle cerchie specializzate. È vero che la validità di tal discussione può essere relativa poiché in genere gli uomini di scienza non amano criticarsi pubblicamente. L'obbligo prescritto dall'articolo 29 della legge sulla ricerca di controllare i risultati delle ricerche non è dunque ancora completamente soddisfatto. Il miglior modo per pervenirvi è di obbligare gli uffici a rendere conto dei loro progetti di ricerca. Tuttavia, mancano anche criteri riconosciuti di valutazione della ricerca che tengano in debito conto la diversità dei campi politici e delle competenze degli uffici. Si prevede a tal fine d'introdurre nel sistema d'informazione della Confederazione (ISFE-BV) una breve informazione sulla valutazione di tutti i risultati della ricerca. Una tale valutazione e una corrispondente informazione saranno rese obbligatorie.

L'IDA ha sottoposto agli uffici federali interessati una lista di riscontro per l'esecuzione dei controlli dei risultati in occasione di progetti di ricerca. Questa lista è stata ritenuta troppo particolareggiata e si è dunque previsto di integrarla nel vademecum che indicherà ai responsabili della ricerca come preparare, realizzare e sorvegliare convenientemente i progetti di ricerca e come valorizzare i risultati della ricerca medesima. L'IDA prevede di realizzare questo vademecum entro la fine del 1989 e di preparare un corso di perfezionamento in cui

sarà possibile esercitarsi sulla scorta di esempi concreti. Gli uffici non si servono ancora sufficientemente della ricerca settoriale per individuare problemi di pianificazione e di gestione. Si può dunque migliorare ulteriormente l'impiego della ricerca pubblica a fini di analisi a lungo termine, secondo i criteri e le priorità dei singoli uffici.

342 Coordinamento

Contrariamente a quanto inizialmente supposto, il problema principale della ricerca settoriale non è costituito dal coordinamento.

Il *Comitato interdipartimentale di coordinamento per la scienza e la ricerca* (IDA) assicura oggi in larga misura l'informazione e il coordinamento reciproco tra i diversi uffici nel settore della formazione e della ricerca. È pure competente per il promovimento della ricerca e per la cooperazione internazionale e si avvale, per compiti speciali, di gruppi di lavoro nei quali sono rappresentati i diversi servizi interessati. Il sistema di informazione ricerca e sviluppo nell'amministrazione federale pubblica quattro volte all'anno un bollettino in cui sono menzionati tutti i nuovi progetti di ricerca dei dodici uffici interessati. L'informazione in seno a questi servizi è così assicurata. Il sistema di informazione, che si trova in fase sperimentale, dev'essere ulteriormente ampliato a tutti gli uffici e introdotto a titolo definitivo.

Dal programma pluriennale allestito dall'IDA per gli anni 1988-1991 risulta che, in seno all'amministrazione federale, vi sono numerose strutture di coordinamento specifiche per certi settori. Questa constatazione si applica in particolare ai sei campi della politica che, di gran lunga, rappresentano insieme la maggior parte della ricerca settoriale, sia a livello finanziario sia a livello del personale (agricoltura, difesa nazionale e sicurezza, energia, ambiente e pianificazione del territorio, trasporti, comunicazioni e massmedia, educazione, ricerca e tecnologia).

Nondimeno, il programma pluriennale contiene anche un elenco dei bisogni non ancora coperti di certi uffici federali in materia di coordinamento. Ne risulta che le principali deficienze si riscontrano presso l'Ufficio della statistica (lacune nei rapporti tra la statistica ufficiale e i progetti di ricerche empiriche di altri uffici) e presso i politecnici federali (con i quali l'amministrazione federale intrattiene relazioni ancora insufficientemente istituzionalizzate). È tuttavia nei rapporti tra l'amministrazione federale, da un lato, e gli altri servizi di ricerca svizzeri od esteri, dall'altro, che occorre intervenire per migliorare la situazione.

In ogni caso, occorre riconoscere che, riguardo ai servizi federali che si dedicano alla ricerca e che affidano mandati di ricerca, l'IDA dispone di poteri limitati in materia di coordinamento. Per individuare anticipatamente i bisogni in materia di ricerca e reperire le lacune il Consiglio della scienza sarebbe un organo più appropriato. Tuttavia, anche gli obiettivi fissati dal Consiglio federale non conferiscono al comitato di coordinamento nessun potere per dare istruzioni in merito. È una situazione, questa, conforme alla concezione della responsabilità degli organi dell'amministrazione federale quale definita nella

legge sulla ricerca che impiega segnatamente il termine di coordinamento autonomo. Conformemente alla sua missione, la ricerca settoriale pubblica deve avvenire partendo dalle priorità stabilite dalla politica settoriale, la cui responsabilità incombe agli uffici competenti dell'amministrazione federale. A tal fine, si impone un coordinamento verticale. La ricerca pubblica della Confederazione deve dunque limitarsi a principi generali nonché agli aspetti amministrativi e metodologici. Se vi è a volte conflitto tra l'interesse degli uffici per la ricerca specifica, da un lato, e la concezione di una politica globale della ricerca voluta dalla Confederazione, dall'altro, occorre ricercarne la causa nella legge sulla ricerca. I processi di pianificazione e di coordinamento, il cui ruolo è ad un tempo interdipartimentale e sovradipartimentale, sono ostacolati da una struttura amministrativa incentrata sul settore pubblico, con potere decisionale spettante ai diversi organi della linea gerarchica. A questi problemi, comuni a tutti i compiti interdisciplinari della Confederazione, si aggiunge, nel caso presente, l'esigenza dell'indipendenza della scienza di fronte al potere politico e all'amministrazione, con conseguente inasprimento della possibilità di assicurare il coordinamento tra i servizi dell'amministrazione federale e quelli dipendenti dal Consiglio dei politecnici federali.

Nondimeno, *l'esigenza minima* di qualsiasi coordinamento nel campo della ricerca settoriale pubblica è adempiuta: si può affermare che non esistono inutili doppioni. In genere, si tratta infatti di questioni assai concrete inerenti a campi speciali di competenza dell'ufficio mandante, senza contare che i mezzi ristretti a disposizione obbligano a limitarsi all'essenziale; vi sono peraltro sufficienti contatti tra gli uffici che attribuiscono mandati.

Al fine di migliorare la situazione odierna, l'IDA si adopera per applicare i seguenti *provvedimenti*:

- in ogni servizio federale con bisogni di ricerca, si dovrebbe designare un responsabile della ricerca;
- la banca dati centrale relativa ai mandati di ricerca e di studio (ISFE-BV) dovrebbe essere introdotta definitivamente;
- inoltre, i responsabili della ricerca dovrebbero essere informati per mezzo di un bollettino;
- si dovrebbe promuovere la collaborazione tra i responsabili della ricerca, sia in generale sia nel campo politico di loro competenza;
- si dovrebbero emanare direttive concernenti l'accesso ai risultati della ricerca e la pubblicazione di quest'ultimi;
- si dovrebbero elaborare principi per la valutazione dei progetti.

Il gruppo di lavoro «Ricerca settoriale pubblica» dell'IDA sta preparando proposte relative a questi provvedimenti. Elabora parimente una concezione inerente ai rapporti sulle ricerche, concezione in base alla quale gli organi incaricati della ricerca dovranno adempiere l'obbligo loro spettante di fare periodicamente rapporto sull'esecuzione dei programmi pluriennali. Infine, il gruppo di lavoro prepara il secondo programma pluriennale per gli anni 1992-1995.

Il risultato più chiaro del programma pluriennale per gli anni 1988-1991 è che oltre la metà dei servizi federali interessati non dispongono né dei ricercatori necessari per sorvegliare e curare i progetti di ricerca nonché per valorizzarne i risultati e trasferirli alle cerchie interessate, né dei mezzi finanziari necessari per poter attribuire mandati di ricerca e di sviluppo. Gli autori del rapporto constatano che in molti casi sarebbe assolutamente inutile impiegare ulteriori mezzi finanziari senza rafforzare nel contempo il gruppo dei ricercatori. Secondo loro, il principale intralcio alla ricerca settoriale pubblica è dato dal blocco dell'effettivo del personale. Per questo motivo, nel 1987 il Comitato di coordinamento IDA ha presentato una domanda collettiva in vista della creazione di 25 nuovi posti di lavoro per l'insieme degli uffici che praticano ricerche. Visto il diniego del Consiglio federale, questi uffici hanno ripresentato le loro proposte nel 1988, con il sostegno dell'IDA, intervenendo direttamente a livello del processo di ripartizione dei posti. Il Consiglio federale ha però risposto ancora con un no anche per il 1989.

Oltre ad impedire una ricerca pubblica adeguata, la carenza di personale provoca anche un forte aumento del numero dei mandati. A causa del blocco degli effettivi del personale, i funzionari responsabili non hanno spesso la possibilità di pianificare sviluppi a lungo termine e sono dunque costretti ad affidare mandati di ricerca all'esterno. Questa tendenza è pericolosa poiché i mandati esterni non sono in rapporto equilibrato rispetto alla capacità scientifica interna. Inoltre, non è razionale che un ufficio deleghi oltre misura a personale esterno la riflessione fondamentale sui suoi problemi e obiettivi a lungo termine.

Il programma pluriennale ha anche mostrato che i bisogni finanziari globali sono in continuo aumento. Il piano finanziario dell'agosto 1988 prevede una crescita che tiene conto di un terzo circa dei bisogni supplementari annunciati.

35 Conclusioni

La Commissione della gestione sostiene gli sforzi del Consiglio federale intesi a sviluppare la ricerca settoriale pubblica e quelli del Comitato di coordinamento IDA volti ad un miglioramento qualitativo in questo campo. La Commissione si limita per l'essenziale a segnalare i problemi da essa individuati. Spetterà al Consiglio federale elaborare soluzioni a tal fine. Due ragioni inducono tuttavia la Commissione a proporre che si accordi maggior importanza alla ricerca settoriale pubblica per l'adempimento dei compiti da parte dei dipartimenti e degli uffici:

- la ricerca settoriale pubblica si trova tra due generi di imperativi: quelli risultanti dalla struttura dipartimentale e quelli derivanti dalla politica della Confederazione in materia di ricerca, la quale, per definizione, supera l'ambito pubblico. Da un lato, essa può essere delegata a terzi soltanto laddove si tratti di soddisfare i bisogni dei dipartimenti e degli uffici e, dall'altro, può essere soddisfacente sul piano della qualità e su quello dell'applicazione pra-

tica soltanto alla condizione che gli uffici competenti adempiano alle condizioni generalmente richieste dal punto di vista del personale e dei metodi per riuscire a produrre una parte necessaria di ricerca propria. V'è da temere che, con la struttura settoriale dell'amministrazione federale, il tutto si ripercuota negativamente sull'aspetto interdisciplinare;

- in seguito, la ricerca settoriale pubblica deve pur essere considerata quale strumento per incitare la nostra amministrazione a preoccuparsi dei dati scientifici concernenti i problemi della nostra società e le soluzioni possibili. Essa fa da ponte tra l'amministrazione e il mondo scientifico, inclini ambedue a lavorare in cerchie chiuse. L'apertura reciproca aumenta le possibilità di trovare soluzioni adeguate e conferisce nel contempo maggior peso alla condotta politica dell'amministrazione, visto che l'autorità politica viene apertamente informata sui dati scientifici dei problemi. Essendo spesso chiamata a valutare le attività attuali e future dell'amministrazione, la ricerca settoriale costituisce pure una condizione necessaria per assicurare il successo di un controllo moderno dell'amministrazione quale auspicato dal Consiglio federale e dalla Commissione della gestione.

Le insufficienze riscontrate nella ricerca pubblica possono manifestarsi a più livelli: *determinazione delle priorità, realizzazione degli obiettivi, efficienza della ricerca o utilizzazione dei suoi risultati*. Tre sono le ragioni principali: in certi uffici non si è coscienti dei problemi che implicherebbero di per sé il ricorso alla ricerca settoriale; in altri uffici, non si intravede la necessità di definire esattamente fin dall'inizio i mandati di ricerca, nonché di seguire i lavori e di valorizzarne e applicarne i risultati; capita che, a causa del forte aumento dei compiti e della mancanza di personale, un ufficio sia a tal punto sovraccarico da non poter più utilizzare in modo appropriato le possibilità offerte dalla ricerca settoriale; or bene, la ricerca è soprattutto necessaria proprio nei settori che si sviluppano rapidamente. Per questo motivo, le raccomandazioni che la Commissione della gestione indica qui appresso devono servire sia a consolidare la vera ricerca settoriale sia a prevenire mandati di ricerca abusivi - affidati nel solo intento di giustificare attività di singoli uffici - nonché perizie che servono unicamente da alibi per l'incapacità decisionale dell'amministrazione.

Sembra tuttavia che il problema del *coordinamento* e della prevenzione dei doppioni sia meno importante di quanto supposto inizialmente. È auspicabile che il sistema d'informazione ISFE-BV esca assai presto dallo stadio sperimentale e che si esaminino le possibilità di estenderlo alla ricerca degli istituti federali. Sussistono problemi di coordinamento soprattutto nel settore delle *relazioni con l'estero*, nei rapporti degli uffici federali con le università, nonché nei legami tra la ricerca del settore pubblico e la ricerca fondamentale. Peraltro, il Comitato di coordinamento IDA è essenzialmente all'altezza del suo compito principale. Non si può dire la stessa cosa per quanto concerne la sua funzione di *sensibilizzazione* dell'amministrazione - in particolare dei direttori degli uffici - ai bisogni della ricerca pubblica e all'importanza della ricerca per l'amministrazione, nonché per quanto concerne la sua missione di *prestazione di servizi*. Il comitato di coordinamento potrebbe assistere certi uffici nel loro lavoro di ricerca ed aiutarli a scegliere le procedure più razionali.

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

361

Conformemente alla volontà più volte espressa dal Consiglio federale di consolidare la ricerca pubblica, si dovrebbe riesaminare l'importanza attribuita alla ricerca in tutti gli uffici e se del caso intensificarla affinché le conoscenze acquisite fuori dell'amministrazione possano servire efficacemente all'adempimento dei compiti dello Stato federale. Occorre colmare le lacune attuali della ricerca federale nella misura in cui siano dovute ad un'insufficiente valutazione dei problemi o delle possibilità di ricerca orientata verso la pratica.

362

La ricerca pubblica dev'essere utilizzata sistematicamente come strumento degli organi di direzione nella condotta degli affari. Gli uffici dovrebbero, in base alle loro attribuzioni politiche, sviluppare obiettivi e fissare priorità in materia di ricerca.

363

Si dovrebbero dare al Comitato di coordinamento IDA i mezzi necessari per fornire maggiori servizi agli uffici mandanti, al di là della semplice funzione di coordinamento: sensibilizzazione dell'amministrazione, elaborazione di un capitolato d'oneri destinato ai responsabili e potenziamento dei mezzi che permettano loro di acquisire maggiori esperienze, elaborazione di direttive; infine, consulenza dei servizi federali in materia di preparazione, di assistenza, di applicazione e di valutazione dei mandati di ricerca.

364

Oltre alla ricerca tecnologica non si deve dimenticare la ricerca nel campo delle scienze sociali poiché questioni sempre più importanti per le decisioni politiche sono legate all'attuazione delle politiche federali, alla loro esecuzione nei Cantoni, all'accettazione da parte dei cittadini, nonché all'evoluzione generale della società.

365

Il Consiglio federale, i dipartimenti e gli uffici devono prendere le misure necessarie per assicurare la preparazione, il seguito e l'applicazione di mandati di ricerca pubblica da parte dei servizi mandanti. A tal fine occorre impiegare e

formare personale appropriato, designare un responsabile della ricerca in ogni ufficio federale e elaborare principi per l'attuazione di controlli a posteriori sui progetti di ricerca. La trasposizione dei risultati della ricerca settoriale deve essere assicurata sin dall'inizio a livello procedurale (p. es. facendo in modo che nel modulo di domanda al segretario generale del dipartimento sia previsto un termine per la presentazione di un rendiconto su tale trasposizione).

366

Il principio della trasparenza dovrebbe essere efficace verso l'interno e verso l'esterno: da un lato, la ricerca settoriale pubblica dovrebbe essere resa nota, tra i vari enti mandanti, mediante un sistema di informazione appropriato; si dovrebbe a tal fine sviluppare in particolare per tutta l'amministrazione federale il sistema d'informazione ISFE-BV. D'altro lato, il principio legale della pubblicazione dei risultati della ricerca settoriale dovrebbe essere applicato strettamente nell'interesse della vigilanza politica e della discussione specialistica interna o generale. La pubblicazione potrebbe essere utilizzata anche per semplici forme del controllo a posteriori.

367

Nell'ambito dell'assistenza accordata ai progetti di ricerca, gli uffici dovrebbero tenere un diario quale documento di base per la valutazione dei lavori; terminato il progetto, si dovrebbero in ogni caso redigere rapporti di valutazione ad intervalli determinati, rapporti che dovrebbero poi essere sottoposti per controllo ai segretari generali (ovvero memorizzati nel sistema ISFE-BV); siffatti rapporti dovrebbero essere in ogni caso disponibili anche per controlli saltuari successivi da parte di una centrale tecnica per il controllo amministrativo, su incarico del Consiglio federale o delle Commissioni della gestione.

368

Occorre esaminare l'opportunità di far capo a una breve relazione sull'utilità dei mandati di ricerca settoriale, nel senso di rapporti ricapitolativi giusta l'articolo 31 della legge sulla ricerca (nel rapporto di gestione annuale, nei rapporti d'attività del Comitato di coordinamento IDA, nei rapporti pluriennali o nei messaggi del Consiglio federale sul promovimento della ricerca scientifica nel corso della legislatura).

37 Intervento parlamentare

Miglior utilizzazione della ricerca settoriale pubblica

Postulato della Commissione della gestione del 6 aprile 1989

Il Consiglio federale è invitato, nell'ambito dello sviluppo della ricerca settoriale pubblica nell'amministrazione federale, previsto dal programma di legislatura 1987-1991, ad esaminare:

- come gli organi di linea dell'amministrazione potrebbero utilizzare maggiormente la ricerca settoriale per l'adempimento dei loro compiti;
- mediante quali provvedimenti si potrebbero organizzare più efficacemente la preparazione e la vigilanza dei mandati di ricerca, nonché il trasferimento dei risultati ai beneficiari da parte dell'amministrazione;
- se sia possibile, con controlli dei risultati, valutare e accrescere l'utilità pratica della ricerca settoriale pubblica;
- quali mezzi permetterebbero di estendere i servizi forniti dal comitato interdipartimentale di coordinamento per la scienza e la ricerca (IDA) alle unità amministrative mandanti e
- la possibilità di migliorare l'impiego di personale qualificato, sia sul piano qualitativo (mediante un miglioramento della formazione) sia, laddove necessario, sul piano quantitativo (con provvedimenti specifici intesi a potenziare il personale).

Il Consiglio federale è invitato ad informare il Parlamento sui risultati del suo esame nel prossimo rapporto di gestione.

(Relatore: Simmen)

38 Proposta

La Commissione della gestione propone al plenum di prendere atto del presente rapporto e di trasmettere il postulato al Consiglio federale.

II. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulle sue ispezioni

1 Esigenze giuridiche applicabili agli elementi di testo Scambio di pareri con il Consiglio federale

(vedi rapporto del 18 novembre 1987 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale nel rapporto 1987 sulle ispezioni e richieste, FF 1988 II 565 seg. II, 3)

11 Parere del Consiglio federale del 20 giugno 1988

111 Introduzione

Negli anni recenti, le autorità della giustizia e dell'amministrazione hanno fatto sempre maggior ricorso, nei casi propizi, ai vantaggi offerti dall'automazione per agevolare il lavoro redazionale. La Commissione della gestione si è particolarmente occupata di questo problema nell'ambito della sua ispezione in materia di esecuzione della legge sull'asilo poiché in questo campo sono stati compiuti i maggiori sforzi di razionalizzazione. La nostra risposta è ristretta a questo campo in quanto siamo consci che ragionamenti analoghi valgono anche per altri settori del diritto procedurale.

Uno dei problemi essenziali sorto negli anni recenti in Svizzera e in altri Paesi europei concerne il trattamento del crescente numero di domande d'asilo, spesso presentate per motivi estranei all'asilo, e la possibilità di rendere esecutoria una decisione in merito conformemente al diritto nazionale di procedura. Già il fatto che soltanto circa il 10 per cento delle domande sfociano in una decisione positiva basta a comprovare che si tratta di un punto nodale. Infatti, ai richiedenti l'asilo è concesso un diritto di soggiorno provvisorio in Svizzera sino a quando siano chiariti i motivi che eventualmente giustificano l'asilo. Questo modo di procedere corrisponde a una tradizione del diritto d'asilo improntata da principi liberali e umanitari. L'applicazione di tali principi comporta ovviamente che il diritto d'asilo diviene il diritto del richiedente quando si ricorra in modo eccessivo a tale procedura.

Di fronte a siffatta evoluzione, le autorità responsabili devono fare quanto possibile per accelerare la procedura. A livello legislativo, dopo le due revisioni della legge sull'asilo, risultano sfruttate tutte le possibilità di manovra. Visto che il problema dell'asilo diviene un compito permanente, si cerca soprattutto di mettere a disposizione dell'autorità competente il personale sufficiente per svolgere questo compito. Inoltre, è stata dedicata attenzione specifica all'aspetto organizzativo, segnatamente ai provvedimenti per una condotta e una gestione razionale nonché ottimale dell'attività amministrativa.

In pochi anni si è provveduto a formare numerosi collaboratori competenti nella materia. Pur essendo il numero delle nuove domande d'asilo aumentate in modo addirittura imprevedibile ancora alcuni anni innanzi, si è ugualmente potuto aumentare il numero delle procedure d'asilo portate a termine. Pure si è potuto ridurre la durata media della procedura segnatamente presso il DAR. Nonostante gli innegabili progressi realizzati in questo campo, soprattutto gra-

zie a un accresciuto numero di collaboratori, indubbiamente le possibilità reali si sono ridotte. Anzitutto, soltanto con un'opportuna razionalizzazione del lavoro si potrebbe aumentare ancora la resa per affrontare siffatta situazione. In questo campo, oltre alla concezione e alla supervisione del lavoro mediante i sistemi di memorizzazione degli incarti, il trattamento di testo costituisce ovviamente un importante potenziale di razionalizzazione che deve essere continuamente potenziato onde rendere la gestione più redditizia e più efficace; all'uopo ci si serve già di moduli prestabiliti per la composizione e la redazione di decisioni. È proprio in quest'aspetto che il Consiglio federale esamina i problemi sollevati nel rapporto della Commissione della gestione come anche nelle due perizie si cui esso si fonda.

112 Natura e finalità dell'impiego di elementi di testo

Gli elementi di testo rientranti nella struttura delle decisioni prese dalle autorità sollevano pochi problemi. Materialmente essi sono insignificanti in quanto tracciano unicamente la struttura e quindi l'aspetto esterno delle decisioni e non toccano né l'aspetto giuridico né la motivazione della domanda. Questi moduli trovano ampio impiego nell'ambito delle attività del DAR. Anzi, i collaboratori devono, per prescrizione interna, ricorrere a questi moduli di composizione standard per la redazione delle loro decisioni. L'uso di detti moduli consente da un canto di razionalizzare i compiti di segretariato e d'altro canto di presentare una stesura uniforme delle decisioni prese dal DAR. Poiché questi moduli di testo sono strettamente vincolati al processo cognitivo giuridico nonché all'applicazione della legge, ne consegue che devono essere fondamentalmente i medesimi per tutte le decisioni, comprese quelle riguardanti i casi individuali. Questi elementi di testo acquisiscono senso unicamente in connessione coi fatti e con la loro valutazione secondo l'iter procedurale e quindi non possono di per sé costituire una decisione amministrativa.

Un'altra importante categoria dei moduli di composizione riguarda le condizioni per cui è accordato l'asilo. A questa categoria appartengono segnatamente le considerazioni riguardanti la qualità di rifugiato. Ad esempio lo status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra oppure secondo la legge sull'asilo può essere unicamente dedotto dalla definizione quasi analoga data da questi due strumenti giuridici. Una conseguenza inevitabile della concezione di rifugiato consiste anche nella necessità di renderla concreta nella fattispecie. Trattasi segnatamente di annotare le dichiarazioni individuali del richiedente con i diversi aspetti della persecuzione, segnatamente la sua gravità, la motivazione e la probabilità. Poiché questi devono essere uguali per tutti i casi analoghi è ovvio che si giunga a decisioni standardizzate allestite mediante moduli unificati. Il fatto che si ricorra a tali moduli riassunti la dottrina dominante nonché la prassi in materia d'asilo riguardo alla concezione di rifugiato non deve affatto condurre alla deduzione che la domanda non sia stata esaminata in particolare.

Valutando il contenuto di questi moduli di composizione si accerta una serie di elementi che si riferiscono a Paesi specifici. Trattasi da un canto di dichiarazioni fatte dai richiedenti l'asilo a sostegno della loro domanda nonché della

fondatezza di tali dichiarazioni al cospetto del diritto d'asilo in funzione della situazione prevalente nei Paesi di provenienza. D'altro canto, anche gli elementi empirici riguardanti incidenti generali d'ordine politico, sociale, economico e culturale nei Paesi d'origine sono riportati mediante moduli. D'altronde, le dichiarazioni ed affermazioni allestite mediante moduli da parte dei richiedenti e dei loro mandatarî tendono a provocare risposte anch'esse compilate secondo moduli. Le autorità incaricate di esaminare le domande d'asilo accertano sempre come periodicamente un gruppo più o meno importante di richiedenti l'asilo, assistiti e istruiti da terzi, presentino verbalmente o per iscritto fatti pressoché identici in ogni parola oppure riferentisi al medesimo incidente reso pubblico. Orbene, l'impiego di moduli non è motivo sufficiente per suffragare l'insinuazione secondo cui l'autorità decidente in materia d'asilo abbia trascurato di esaminare singolarmente il caso di cui si tratta.

113 Aspetti giuridici e funzionali dell'impiego di elementi di testo

Onde evitare inutili ripetizioni, nel presente capitolo esponiamo le considerazioni giuridiche e funzionali che sorgono all'esame dell'impiego di moduli di composizione.

Secondo la procedura amministrativa, le parti hanno diritto di essere udite. Da tale principio fondamentale sorge l'obbligo di motivare la decisione. La natura e la portata della decisione devono soddisfare le esigenze da cui dottrina e pratica fondano il divieto dell'arbitrario. Per contro, laddove il margine di valutazione e di apprezzamento rimane vasto, se una decisione concerne i diritti fondamentali dell'individuo, le esigenze riguardanti la motivazione sono elevate.

Evidentemente tali considerazioni non contrastano l'impiego di moduli prestabiliti per motivare decisioni in materia d'asilo. Le esigenze vincolate alla solidità della motivazione sono tali che le considerazioni riguardanti l'interpretazione del concetto di rifugiato devono essere enunciate dettagliatamente. Anzi, l'impiego di tali moduli, che impone un procedimento cognitivo uniforme, risulta ben adatto in quanto per casi comparabili le risposte devono essere identiche. Inoltre, come ausilio redazionale essi si prestano da un canto a riprodurre in modo uniforme gli elementi strutturali e ripetitivi di decisioni corrispondenti a una descrizione unificata dei fatti e, d'altro canto, a sostenere un'argomentazione adeguata alla prassi corrente in materia d'asilo.

Nel suo rapporto, la Commissione della gestione, oltre a sottolineare la portata fondamentale degli elementi di composizione quale ausilio di lavoro, indica la possibilità del loro impiego come programma-test. In considerazione del loro tenore normativo generalmente astratto e del loro carattere inteso a concretare la legge, è ammesso supporre che essi possano essere considerati come ordinanze amministrative con effetto esterno. Prima di porre in dubbio la validità di siffatte ordinanze, è opportuno far notare che alla base del ragionamento troviamo la valutazione dell'insieme di questi elementi modulari, segnatamente di quelli aventi carattere interpretativo della legge. Per poter essere utilizzati come programma-test, essi dovrebbero inglobare tutti gli elementi del concetto di rifugiato come anche le condizioni per il rilascio dell'asilo. Inoltre dovrebbe-

bero essere riuniti secondo criteri uniformi a diversi livelli d'astrazione, minuziosamente graduati. Come giustamente faceva osservare il perito incaricato dalla Commissione della gestione, dottrina e giurisprudenza relative al concetto di rifugiato riempiono attualmente da sole gli scaffali di una vasta biblioteca. Inoltre, vista l'evoluzione politica, sociale ed economica, i campi in cui si cercano le risposte inerenti a questi temi subiscono trasformazioni quotidiane. In considerazione della diversità delle forme e dei racconti di persecuzione, può sembrare vano il tentativo di elaborare uno strumento giuridico magari incompleto ma che comunque contenga, secondo il concetto della legge, fatti sistematicamente ordinati come anche le rispettive deduzioni.

Davanti a queste difficoltà si è considerevolmente ridimensionata la soluzione mediante l'elaborazione di moduli di composizione. Essi sono ritenuti un mero strumento inteso ad agevolare il lavoro e non a collegare il concetto di rifugiato ai fatti concreti su cui si fonderà la decisione. Quindi essi non possono né aiutare né pregiudicare la decisione. Pertanto, l'esposizione dei fatti e la loro sussunzione sotto la nozione di rifugiato devono sempre precedere l'impiego di moduli preelaborati. Soltanto quando la decisione presa è motivata si può intervenire con uno o più elementi di composizione. Se la base dei dati non contiene elementi di testo atti a rendere il processo cognitivo che ha portato alla decisione, allora l'adeguato passaggio sarà redatto liberamente e inserito nel testo da inviare al destinatario della decisione. Il fatto che si presupponga necessariamente incompleta la raccolta dei moduli di composizione evita i pericoli costituiti dall'applicazione del diritto secondo metodi informatizzati, di cui si teme anzitutto l'irrigidimento del pensiero giuridico nonché una complicazione dello sviluppo del diritto.

L'esistenza di una raccolta di moduli di composizione a titolo di aiuto redazionale non tange il diritto che le parti hanno in virtù della legge sulla procedura amministrativa. Gli elementi isolati non sono introdotti in modo schematizzato, anzi, sono assemblati e completati con i casi singoli e, secondo la precisata sussunzione, all'atto della redazione delle decisioni. Quindi, gli elementi di composizione ben si inseriscono nell'insieme dell'argomentazione. Pertanto non convince l'obiezione secondo cui l'impiego di moduli precomposti per l'aiuto redazionale conduca all'inuguaglianza di trattamento. Si parla di inuguaglianza di trattamento quando per fatti identici vi siano conseguenze giuridiche ineguali oppure quando fatti diversi sono apprezzati in modo identico. L'inuguaglianza di trattamento può essere comprovata unicamente con il confronto di fatti identici o analoghi alle loro rispettive conseguenze giuridiche e non unicamente per il semplice fatto che esistano moduli precomposti non impiegati nel singolo caso. Il fatto ad esempio che il giurista specializzato con documentazione propria possa fornire alla clientela miglior consulenza del collega non specializzato conduce anche in altri campi del diritto a un'assistenza qualitativamente ineguale e quindi non è un problema attinente al diritto costituzionale.

Secondo l'aspetto dell'economia aziendale, un sistema di moduli precomposti nel senso di un programma-test può essere consigliato unicamente in quei campi del diritto in cui a una determinata nozione giuridica possa essere attribuito un numero esaustivo di dati di fatto. Per quanto concerne l'asilo, gli ele-

menti precomposti possono essere unicamente considerati come mezzi atti ad accelerare la procedura. Infatti per poter sfruttare ottimamente i posti di lavoro autorizzati in questo campo si è dovuto sviluppare un'infrastruttura quanto mai efficace onde ridurre i compiti amministrativi a vantaggio dell'esame degli incarti. Grazie all'impiego ripetuto e molteplice di testi analoghi mediante programmi di trattamento di testo nell'ambito della segreteria si è giunti ad alleggerire da compiti fastidiosi di segretariato i collaboratori di concetto. Senza questo strumento di lavoro il raggruppamento di sei collaboratori per ogni segreteria, come è realizzato attualmente, sarebbe impensabile.

Poiché il sistema è concepito quale mero strumento di lavoro, è escluso che i moduli predisposti possano essere anche utilizzati come mezzo di sorveglianza amministrativa. Il DAR impiega numerose direttive per tutelare l'unità d'applicazione della legge. Queste direttive sono riunite in un manuale d'organizzazione interna. Il regolamento concernente il trattamento degli affari del DAR costituisce la base della concezione comune attinente alla gestione degli affari e disciplina in modo generale la collaborazione. Infine esistono le direttive elaborate per i diversi livelli gerarchici che garantiscono lo svolgimento uniforme di compiti specifici. Queste direttive hanno carattere cogente. Il superiore deve farle applicare. Riguardo ai moduli precomposti vi è un'unica direttiva che ne prevede l'utilizzazione laddove le circostanze lo richiedono. Poiché tale direttiva non indica né le condizioni né le circostanze per l'utilizzo di tali elementi precomposti, il contenuto dei medesimi non può aver valore di istruzione. Quindi questi moduli sono un puro strumento di lavoro. Sono stati sviluppati conformemente al fabbisogno esistente e vengono continuamente adeguati alle nuove situazioni. Come tali essi semplificano l'esecuzione dei compiti dei collaboratori soprattutto nell'aspetto tecnico.

Per riassumere, il Consiglio federale conclude che in funzione della complessità degli stati di fatto da apprezzare nel campo dell'asilo, l'introduzione di una raccolta di moduli precomposti nel senso di un'ordinanza amministrativa con effetto esterno non sarebbe un mezzo atto a razionalizzare la gestione amministrativa. L'applicazione della legge sull'asilo, che deve essere uniforme ed equa nei singoli casi, deve essere concepita come un compito direttivo permanente per il tramite della formazione e il perfezionamento degli effettivi responsabili del trattamento dei singoli incarti. L'impiego di una raccolta di moduli precomposti, concepita per l'aiuto redazionale, è impensabile nell'aspetto del diritto procedurale se si considerano le condizioni prevalenti in seno al DAR.

114 Conclusioni del Consiglio federale in merito all'implementazione su calcolatore di elementi di testo riguardanti la procedura d'asilo

Il Consiglio federale accerta che il ricorso da parte delle autorità amministrative ai vantaggi offerti dall'automazione onde semplificare compiti redazionali costituisce un mezzo adeguato, caratterizzante un'amministrazione moderna ed efficace. Il Consiglio federale non ignora che, per quanto concerne le nozioni giuridiche imprecise, le condizioni di fatto vincolate alla conseguenza giuridica

potrebbero essere disciplinate mediante la pubblicazione di elementi di composizione concepiti come istruzioni di servizio. Nondimeno, l'istanza incaricata dell'applicazione del diritto si vedrebbe depauperata di quel margine di manovra consentitole dall'imprecisione della nozione legale, ciò che il Consiglio federale rifiuta già per considerazioni di massima.

Per contro, l'elaborazione sistematica di moduli standard, concernenti un programma-test nel campo della procedura d'asilo, non costituisce un mezzo adatto per la gestione amministrativa. Davanti alla complessità della problematica, sia nell'aspetto del diritto, sia in quello dei fatti, è opportuno garantire mediante organi direttivi che la legge venga applicata in modo uniforme e adeguato al singolo caso.

**12 Rapporto finale della Commissione della gestione riguardante
gli aspetti giuridici dell'impiego di elementi di testo
(del 10 novembre 1988)**

121 Oggetto del rapporto della Commissione della gestione

In base all'esempio dato con la procedura d'asilo, la Commissione teme in generale che i moduli informatizzati per l'elaborazione di decisioni possa sollevare problemi giuridici soprattutto quando questi moduli costituiscono un'interpretazione della legge e dell'ordinanza e divengono vincolanti per l'incaricato nella misura in cui ricalcano la prassi costante da cui ci si scosta soltanto in casi motivati. Secondo una decisione del Tribunale federale, l'uguaglianza di trattamento in siffatta giurisprudenza richiede che l'interessato possa, in una procedura di ricorso, avvalersi di essere stato vittima di una decisione fuori della prassi costante. Poiché egli ha il diritto di consultare il proprio incarto, può esigere di avere accesso ai documenti determinanti questa prassi.

Conseguentemente, la Commissione ha concluso che il Delegato ai rifugiati deve pubblicare o almeno comunicare ai richiedenti d'asilo e ai loro avvocati, durante la procedura, o gli elementi di testo riguardanti le applicazioni della legislazione oppure una versione di uguale tenore.

Siffatta procedura implica inoltre che i moduli oppure la versione corrispondente siano sottoposti a valutazione. Trattasi soprattutto di colmare le attuali lacune, formulare le basi degli effetti giuridici e aggiungere ai criteri negativi di decisione quelli positivi. La Commissione è convinta dell'utilità di una siffatta collezione di moduli sempre che essa sia completata nel senso indicato. È pure convinta che essa soddisfi gli imperativi di un'amministrazione razionale nonché quelli della sicurezza del diritto.

**122 Osservazioni riguardanti il parere del Consiglio federale
del 20 giugno 1988**

122.1

Nell'introduzione, il Governo afferma di mirare a una gestione efficace e nel contempo economica.

Pure la Commissione è del parere che non bisogna trascurare i criteri di rendimento anche nel campo giuridico. Pertanto essa è fiduciosa che il Governo possa trovar la soluzione pratica più semplice e ossequiosa dei diritti costituzionali dei richiedenti. Invece non può associarsi a un approccio esclusivamente economico di un trattamento mediante elementi di testo. La sua prima preoccupazione consiste per l'appunto nel dimostrare come semplici mezzi di razionalizzazione della gestione possano influire sulla natura stessa dell'esecuzione di un compito attribuito alla Confederazione. Nella fattispecie, il modo di trattare gli elementi di testo nonché il loro carattere segreto ledono la liceità della procedura d'asilo. Conseguentemente, se sono eliminati gli elementi di testo positivi nell'intento di razionalizzare, si favoriscono le decisioni negative. Al fine di evitare tale pericolo, la Commissione propone un'organizzazione di questo strumento di lavoro, conforme al diritto.

122.2

Il Consiglio federale ammette che un'importante categoria degli elementi di testo concerne le condizioni d'assegnazione dell'asilo e in particolare la qualità di rifugiato. Trattasi in particolare di quei moduli i quali «riassumono la dottrina dominante e la prassi in materia di diritto d'asilo riguardante il concetto di rifugiato». La Commissione ravvede in molti di questi moduli una concretizzazione della legge talché attribuisce loro il contenuto di un'ordinanza amministrativa avente effetto per terzi estranei all'amministrazione.

122.3

Sembra che sussista un malinteso circa la nozione di «programma-test». Si direbbe che il Consiglio federale concepisca l'impiego di elementi di testo come programma-test soltanto dal momento in cui questi moduli risultino sufficientemente estesi da poter costituire uno strumento giuridico quasi completo; evidentemente, in considerazione della diversità delle forme di persecuzione, tale estensione sarebbe un'impresa vana. La Commissione aveva impiegato tale concezione in un'accezione meno ambiziosa e cioè equivalente a un semplice promemoria ovvero a una serie di criteri che consenta di ritrovare gli elementi costitutivi mediante la determinazione dell'ordine giuridico. Anche la Commissione è convinta che un insieme completo di tali norme sia irrealizzabile e d'altronde inutile. Basta comunque completare l'attuale serie di criteri che risulta un tantino astratta.

122.4

A dire del Governo, gli elementi di composizione «non si prefiggono di vincolare il concetto di rifugiato ai fatti concreti sui quali sarà fondata la decisione poiché non devono né agevolarla né pregiudicarla. Per tal motivo l'esposizione dei fatti e la loro sussunzione sotto la nozione di rifugiato precederanno sempre l'impiego degli elementi di composizione. È ammesso intervenire con uno o più

elementi di composizione soltanto quando la decisione è stata presa e motivata».

Secondo le osservazioni fatte dalla Commissione in occasione dell'ispezione concernente l'applicazione del diritto d'asilo, tale modo di procedere non sembra corrispondere alla prassi. D'altronde risulta poco razionale che la decisione e la sua motivazione debbano già essere formulate prima di poter ricorrere alla raccolta degli elementi di testo. Inoltre, gli incaricati devono, secondo direttiva interna, impiegare questi elementi di testo. Tali elementi si prefiggono per l'appunto di riassumere la dottrina dominante nonché la prassi in materia di diritto d'asilo onde garantire un'applicazione uniforme della legislazione. Il professor Kälin scrive in proposito: l'incaricato, nella motivazione di una decisione mediante elementi di testo, deve considerare il tenore dei medesimi già allo stadio della formazione della decisione e non soltanto nella fase della redazione della motivazione. In altri termini, egli deve formulare la decisione in conformità con gli elementi di testo impiegati. Unicamente mediante siffatta prassi può essere garantita un'applicazione uniforme del diritto.

122.5

Riguardo all'osservazione vertente sull'inuguaglianza di trattamento, il Consiglio federale non ravvede come essa possa verificarsi per il semplice fatto di non aver impiegato un determinato elemento di testo bensì al massimo unicamente in quei casi in cui fatti giuridici diversi siano dedotti da fatti identici.

La Commissione non condivide questo parere. Per essa l'elemento di disturbo risiede nel fatto che, nonostante l'identità o la similitudine dei fatti, l'interessato non si accorge di essere trattato conformemente alla prassi costante del Servizio del Delegato ai rifugiati così come essa si riflette negli elementi testuali. Egli poi è lesa nel diritto di accesso all'incarto quando, per la mancata conoscenza degli elementi o della corrispondente versione, non possa dedurre di essere stato trattato senza motivi sufficienti in un modo che si scosti dalla prassi costante del Delegato. La Commissione osserva con soddisfazione che il Consiglio federale non contesta questo punto e quindi lo prega di trarne le conseguenze pertinenti.

122.6

Secondo il Consiglio federale, l'impiego di elementi di composizione quale strumento di lavoro esclude che ci si serva simultaneamente dei medesimi come strumento per la sorveglianza amministrativa.

Poiché la Commissione valuta gli elementi non soltanto nell'aspetto dell'efficacia ma anche in quello della liceità, sottolinea che essi non hanno unicamente utilità in quanto mezzi ausiliari di lavoro bensì anche come mezzi per proteggere la sicurezza del diritto nonché la sua uniforme applicazione. Nella misura in cui costituiscono applicazioni della legge e dell'ordinanza, essi forniscono pure ai collaboratori del Delegato i criteri materiali per l'esecuzione dei rispettivi compiti.

Il Consiglio federale dichiara che il Delegato ai rifugiati impiega altri mezzi di gestione amministrativa e che il ricorso alla raccolta di elementi aventi carattere di ordinanza amministrativa non costituisce nella fattispecie un adeguato mezzo di gestione amministrativa. Sempre secondo il Governo, l'impiego di una raccolta di elementi di testo a titolo di aiuto redazionale per decisioni secondo le condizioni che vigono nel servizio del Delegato risulta irreprensibile nell'aspetto del diritto procedurale.

La Commissione non contesta né l'uso di elementi di composizione né gli strumenti di gestione impiegati dal Servizio del Delegato ma li ritiene inadeguati per sostituire i diritti procedurali dell'interessato. Ciò, invero, vale per qualsiasi procedura amministrativa e più specificamente per quanto concerne il Servizio del Delegato. Basta ricordare l'enorme onere lavorativo di questo Servizio, il fatto che la maggior parte dei collaboratori non sono giuristi e, infine, anche il fatto che l'unica istanza di ricorso è il Servizio dei ricorsi del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

L'ispezione riguardante l'applicazione del diritto in materia d'asilo ha già rivelato che la preoccupazione della Commissione corrisponde alla realtà dell'esperienza concreta. Presso il Servizio dei ricorsi del Dipartimento di giustizia e polizia si parla dell'effetto «incanalante» di questi moduli redazionali i quali inducono l'operatore a fare tutto il possibile affinché i fatti possano rientrare nel modulo di questi elementi.

122.8

Infine, il Governo riconosce la possibilità di massima di normalizzare i vincoli tra fatti costitutivi e i loro effetti giuridici ma dice di temere che una siffatta normalizzazione abbia a ridurre il margine di manovra degli organi chiamati ad applicare il diritto.

Secondo la Commissione, l'alimentazione della raccolta di elementi di testo secondo il senso indicato si limiterebbe a precisare i limiti già definiti del margine d'apprezzamento mediante una definizione più precisa dei termini legali. Per contro, la prassi attuale risulta preoccupante in quanto non indica a quali fatti è riferita l'interpretazione delle disposizioni legali.

122.9 Conclusioni

La Commissione spera con le osservazioni precedenti di essersi espressa in modo più chiaro rispetto a quanto fatto nel rapporto iniziale. Il professor Kälin, ancora una volta consultato dalla Commissione, giudica giustificate, sul piano giuridico, le raccomandazioni della Commissione della gestione (vedi allegato). Pertanto la Commissione prega il Consiglio federale di voler riconsiderare la propria risposta e di cercare i mezzi adatti per poter tener conto delle raccomandazioni esposte nel rapporto del novembre 1987, in particolare per:

- completare la raccolta degli elementi di testo che costituiscono applicazioni della legislazione,
- indicare i presupposti riguardanti quegli elementi che producono effetti giuridici,
- includere gli elementi recanti criteri positivi,
- interrogare i richiedenti in merito agli stati di fatto già consegnati in elementi di testo,
- pubblicare gli elementi costituenti interpretazione della legislazione o almeno metterli a disposizione dei richiedenti o dei loro legali durante la procedura,
- formulare eventuali istruzioni in questo senso sotto forma di una direttiva generale,
- introdurre queste istruzioni nei criteri d'autorizzazione dei progetti informativi riguardanti le procedure decisionali disciplinate dalla legislazione.

Estratto della lettera del Professor Walter Kälin, Università di Berna, alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (traduzione) del 27 luglio 1988

Riguardo al numero 111

Condivido il parere del Consiglio federale secondo cui l'uso di elementi redazionali consente una certa razionalizzazione e presenta quindi vantaggi. Né la mia perizia, né il rapporto della Commissione della gestione (CdG) contestano fondamentalmente questo strumento. Il giudizio positivo non esime tuttavia la formulazione di talune esigenze legali circa la concezione degli elementi redazionali.

Riguardo al numero 112

Le spiegazioni del Consiglio federale collimano con la mia perizia e con il rapporto della CdG. Quest'ultima non ha mai sostenuto che l'uso d'elementi redazionali fosse contrario all'esame individuale delle domande d'asilo. Essa si è limitata a sottolineare che con il loro impiego si rischia di pregiudicare l'apprezzamento di casi singoli poiché non sufficientemente soppesati e differenziati. Purtroppo, la risposta non si sofferma sull'effetto cogente delle formule redazionali, effetto d'altronde suffragato dalla dottrina pertinente e confermato dai rappresentanti dell'amministrazione.

Riguardo al numero 113

Questo passaggio suscita le osservazioni seguenti:

- Il fatto che il Consiglio federale riconosca la necessità di rigide esigenze, riguardo all'obbligo di motivazione di una decisione in materia di procedura d'asilo, è di per sé rallegrante. Nondimeno, l'allusione al divieto dell'arbitrario quale criterio disciplinante la natura e la portata della motivazione si presta a malintesi: le garanzie procedurali derivanti dall'articolo 4 della Costituzione non sono identiche al divieto dell'arbitrario parimente fondato su questo medesimo articolo 4.
- Bisogna condividere l'affermazione del Consiglio federale secondo cui, nell'aspetto normativo, la raccolta di elementi redazionali è troppo indifferenziata e troppo incompleta per poter veramente servire da programma-test che conduca gradualmente al risultato corretto. Sono parimente d'accordo circa l'impossibilità di elaborazione di un insieme di regole, magari anche non esaustivo, che consenta di ordinare sistematicamente gli stati di fatto

e di sussumerli sotto nozioni legali. D'altronde, non è mai stato chiesto un siffatto progetto. La raccomandazione della CdG mirava piuttosto alla formazione di elementi redazionali riguardanti applicazioni specifiche del diritto sotto forma di direttiva ovvero di un'ordinanza amministrativa a effetto esterno, formulata in termini astratti e generali. Probabilmente è sorto un malinteso circa l'espressione «programma-test». Il Governo sembra che vi intraveda un programma di sussunzione automatica – in altre parole un così detto sistema esperto – quando la CdG ha fatto uso di questo concetto nel senso della dottrina giuridica tradizionale ovvero nel senso di un insieme di elementi formulati in modo generale e astratto che indichino i criteri da verificare e le condizioni da adempiere in un determinato caso per trarne un preciso effetto giuridico.

- Contrariamente al parere del Consiglio federale, gli elementi redazionali riguardanti applicazioni del diritto servono parimente d'aiuto decisionale anche quando non si prefiggono di vincolare la definizione di statuto di rifugiato con un determinato stato di fatto affinché se ne possa dedurre quasi automaticamente la soluzione corretta. Come dichiarato dal Governo stesso, gli operatori devono, secondo direttiva interna, impiegare questi elementi redazionali e ricorrere a considerazioni identiche per tutti i casi analoghi. Numerosi considerandi giuridici non emanano però dal tenore della legge o dell'ordinanza, bensì dall'applicazione delle medesime al caso singolo così come si rispecchia precisamente negli elementi di testo impiegati a guisa di aiuto redazionale. L'operatore deve motivare la decisione mediante elementi redazionali e quindi deve tener conto del loro contenuto sin dallo stadio iniziale della decisione e non soltanto al momento dell'esposizione della motivazione. In altri termini, deve decidere in modo conforme agli elementi di testo considerati. D'altronde, soltanto in tal modo può essere garantita un'applicazione uniforme del diritto. Tutte le formule tipo costituenti un'applicazione del diritto hanno questo effetto che si evidenzia con particolare chiarezza nei casi in cui un metodo giuridico riconosciuto consente la motivazione di diverse interpretazioni.

Prendiamo l'esempio dell'espressione «indegno d'asilo». Secondo il numero 8/1.2, è indegno d'asilo chiunque abbia commesso un reato di cui all'articolo 9 del CP. La pena pronunciata non ha importanza nella fattispecie. Quindi, un semplice ladro di polli può essere indegno d'asilo. Siffatta interpretazione letterale, teoricamente possibile, è manifestamente contrastante con un'interpretazione storico-soggettiva. Il messaggio (FF 1977 III 113) specifica che l'interpretazione dell'articolo 8 deve fondarsi sull'articolo 1 della Convenzione sui rifugiati nonché sull'articolo 14 numero 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Questi principi del diritto delle genti escludono dal diritto alla protezione come rifugiato unicamente i criminali di guerra, gli autori di crimini contro l'umanità e gli autori di crimini gravi ma non i semplici delinquenti (cfr. Kälin, *Das Prinzip des «non-refoulement»*, Berna, 1982, pag. 119 segg.). In virtù dell'esistenza dell'elemento di testo menzionato precedentemente, l'operatore non ha più possibilità di scelta tra un'interpretazione letterale ampia e un'interpretazione storico-soggettiva restrittiva. Deve sin dalla fase iniziale di decisione attenersi all'interpretazione dettata dal modulo di testo impiegato nell'applicazione del diritto.

- Le contestazioni riguardanti l'argomento dell'inuguaglianza in diritto (pag. 6) possono essere qualificate come poco oggettive. Non si era criticato il fatto che in materia d'asilo l'avvocato sperimentato potesse meglio consigliare il proprio patrocinato rispetto a un avvocato privo di conoscenze specializzate. La critica espressa nella perizia e il rapporto della CdG riguardavano il fatto che, contrariamente alla casistica degli altri campi del diritto per cui sono pubblicate numerose sentenze e decisioni, il «neofita», vista la confidenzialità dei testi, non può procurarsi l'informazione necessaria anche se fosse disposto a dedicarle il tempo e lo sforzo necessari.

Bisogna d'altronde constatare che il Consiglio federale non contesta l'argomento essenziale – fondato sul principio dell'uguaglianza di trattamento in diritto – in favore della pubblicazione degli elementi di testo oppure di istruzioni, affinché l'interessato possa ricorrervi quando l'inuguaglianza di trattamento sgorga da una decisione che si scosta dagli elementi di testo pertinenti.

- Le spiegazioni del Consiglio federale complessivamente non sono di natura tale da mettere in dubbio la qualifica giuridica degli elementi redazionali adoperati nell'applicazione del diritto, così come figura nel rapporto della CdG e nella mia perizia. Per questo motivo continuo a considerare come eque dall'aspetto giuridico le raccomandazioni della CdG.

Riguardo al numero 114

Il Consiglio federale è libero di rinunciare all'emanazione di una direttiva, sia direttamente sia per il tramite del DFGP o all'occorrenza del Delegato ai rifugiati. In tali condizioni è opportuno che le parti abbiano accesso agli elementi di testo presi in applicazione del diritto così come lo raccomanda la CdG nel proprio rapporto. La Commissione dovrebbe mantenere questa raccomandazione.

Purtroppo, il Consiglio federale non propone provvedimenti intesi ad impedire che il ragionamento degli operatori sia «preprogrammato negativamente» a causa dell'esistenza di elementi di testo negativi. Quindi, anche in questo punto sostengo le raccomandazioni della CdG che ritengo essenziali affinché si abbia una procedura d'asilo degna di uno Stato di diritto.

13 Parere finale del Consiglio federale del 18 gennaio 1988

131 Osservazione preliminare

La Commissione della gestione attribuisce alla raccolta degli elementi di testo del Delegato ai rifugiati qualifica di ordinanza amministrativa con effetto esterno quando reca considerazioni giuridiche. In tal modo, raccomandando l'elaborazione e la pubblicazione di uno strumento normativo completo che dovrebbe quindi contenere oltre all'enunciato delle norme giuridiche la descrizione dei dati di fatto nonché delle rispettive conseguenze giuridiche, essa non s'accorge di relativizzare la qualificazione giuridica della raccolta degli elementi di testo. Inoltre esprime l'opinione che, almeno nell'aspetto politico, auspica promulgare, nel campo dell'asilo, ordinanze amministrative con effetto esterno intese a concretare la legge. Dal canto suo, nel parere del 20 giugno 1988, il Consiglio federale conclude, da un canto, che per quanto concerne l'asilo non vi siano considerazioni di principio e nemmeno giuridiche che giustifichino la promulgazione e la pubblicazione di ordinanze amministrative intese a concretare la legge e, d'altro canto, che l'impiego di una raccolta di elementi di testo, concepita a titolo di istruzione di servizio con effetto esterno, non costituisca un mezzo atto a garantire una gestione amministrativa razionale. È parimente del parere che l'utilizzazione di questi elementi di testo non sia adeguata, nell'aspetto del diritto procedurale, in quanto tali elementi di testo, conformemente alla sussunzione effettuata, si inseriscono nell'argomentazione d'insieme di un caso singolo; come tale, è poi notificata ai destinatari e quindi può, con l'ausilio della rispettiva dottrina riguardante il diritto d'asilo e la prassi in questo campo, essere senz'altro riprodotta. In quest'ambito, l'impiego di elementi di

testo non limita i diritti delle parti. Infatti permangono garantiti il diritto al trattamento individuale del caso nonché l'uguaglianza di trattamento secondo il diritto. Né il rapporto finale della Commissione della gestione né la risposta complementare del perito da essa incaricato contengono argomenti che possano obbligare, nell'aspetto giuridico, la pubblicazione di questi testi normativi.

Come sarà comprovato più innanzi, vi sono altri elementi più adeguati in risposta ai timori espressi dalla Commissione della gestione.

132 Completamento della raccolta degli elementi di testo

Nella misura in cui la raccolta degli elementi di testo impiegata dal Delegato reca parti aventi un carattere inteso a interpretare o a concretare la legge, trattasi di *considerazioni generali che devono essere uguali per tutti i casi analoghi*. Esse non riproducono altro che considerazioni tratte da una prassi ispirata a decisioni concernenti casi specifici. È opportuno far osservare all'uopo che nella fattispecie il Delegato si allinea con la prassi del Dipartimento federale di giustizia e polizia per quanto concerne la presa di decisioni.

È per tal motivo che ad esempio è fatto riferimento a una prassi costante del Consiglio federale e del Dipartimento nell'elemento di testo «§§8/1.2» citato dal perito. In questo contesto menzioniamo in particolare la decisione del Consiglio federale del 21 dicembre 1981 concernente l'affare N 84.936 («Quindi, la qualifica di un atto delittuoso non si fonda sulla sanzione pronunciata bensì su quella incorsa per tale atto. Secondo l'articolo 9 CPS, sono considerati reati le infrazioni passibili di reclusione»; trad.) come anche la decisione del Dipartimento del 14 marzo 1983 nell'affare N 87.132 («Fra gli atti punibili sono inglobati secondo la giurisprudenza fondata sul diritto federale i delitti di diritto comune». In proposito, giusta la disposizione del Codice penale relativa alle condizioni della repressione, deve essere considerata la pena incorsa e non quella pronunciata (art. 9 CPS)» trad.). La prassi del Consiglio federale e rispettivamente del Dipartimento è comunicata oralmente ai collaboratori del Delegato in corsi di formazione e perfezionamento; è formulata per scritto e commentata in un manuale sulla scorta di articoli e di un condensato della giurisprudenza fondata sulla dottrina dominante e sui rispettivi testi legislativi. Inoltre, tutti i collaboratori possono accedere liberamente alla vasta biblioteca e documentazione del Delegato.

Il professor Kälin, nel parere del 27 luglio 1988, fa giustamente osservare che il collaboratore è privato della possibilità d'interpretazione della legge secondo il suo apprezzamento. Questo fatto non è tuttavia dovuto all'esistenza di una raccolta di elementi di testo bensì alla prassi costante della Svizzera in materia d'asilo. I collaboratori del Delegato non sono investiti di potere decisionale e la procedura d'asilo svizzera, contrariamente al diritto federale germanico, non conosce un'istituzione indipendente di prima istanza sotto forma di un mandatario federale che deve sorvegliare d'ufficio l'uniformità della prassi della prima istanza in materia di decisione e della sua conformità alla legge. Per questi motivi e nell'interesse della sicurezza del diritto, l'applicazione della legge, in modo corretto e uniforme nel caso specifico, deve essere garantita nei servizi

del Delegato per il tramite degli organi direttivi e non per il tramite di un «complemento» costituito da elementi di testo. Poiché necessariamente la sussunzione deve precedere la redazione della decisione, il Consiglio federale ritiene errato attribuire a semplici sostegni redazionali la funzione di aiuto a livello decisionale secondo una lista di criteri concepiti come programmi-test o addirittura modificare in questo senso l'utilizzazione dalla medesima. Contrariamente a quanto sostenuto (alla fine della pag. 3) dal perito incaricato dalla Commissione della gestione, i collaboratori del Delegato sono semplicemente invitati a «lavorare per quanto possibile con l'ausilio di questi elementi di testo, non per prendere la decisione bensì per redigerla». La cognizione e quindi l'applicazione uniforme e corretta del diritto che precedono la redazione della decisione sono assicurate dai responsabili della direzione e non per il tramite di un sistema modulare.

133 Elaborazione degli elementi di testo per le decisioni di rilascio del permesso d'asilo

Nelle conclusioni, la Commissione della gestione raccomanda che siano formulati, secondo il modello degli elementi di testo impiegati nelle decisioni di diniego d'asilo, elementi di testo per le decisioni di permesso d'asilo poiché altrimenti l'insieme degli elementi di testo condizionerebbe «negativamente» il processo di ragionamento dei collaboratori.

Il Consiglio federale, per contro, non ritiene necessaria l'elaborazione di elementi di testo per le decisioni di rilascio del permesso d'asilo; infatti, la raccolta di elementi di testo impiegata dal Delegato non costituisce un aiuto a livello decisionale bensì unicamente un ausilio redazionale; inoltre, le decisioni riguardanti il rilascio del permesso d'asilo in quanto decisioni che procurano un vantaggio non devono essere motivate.

Il Consiglio federale condivide nondimeno il parere del professor Kälén nella misura in cui il collaboratore debba essere idoneo a intravedere le condizioni per il rilascio dell'asilo in modo altrettanto chiaro come gli elementi di testo l'enunciano per le decisioni negative (vedi parere pag. 39). Poiché il tenore del mandato limitava la perizia del professor Kälén alla raccolta di elementi di testo impiegata nelle decisioni del diniego d'asilo, egli non ha evidentemente avuto possibilità di esaminare gli strumenti di direzione del Delegato. Trattasi nella fattispecie del programma d'introduzione e di formazione concernente la definizione legale del concetto di rifugiato, del manuale dei collaboratori, del modulo «proposta di decisione d'asilo positiva» come anche della tenuta di rapporti in seno ai servizi del Delegato. Secondo il professor Kälén (vedi pag. precitata), le condizioni di rilascio dell'asilo non devono essere memorizzate su supporti elettronici; basta che il collaboratore possa stabilirle in rapporto con gli elementi di testo di decisioni di diniego, in funzione del manuale di cui dispone nonché di altri singoli documenti. Il Consiglio federale constata che il Delegato ha attuato questa raccomandazione almeno sotto due aspetti:

Da un canto esiste, per la proposta di decisioni riguardanti l'asilo, sia positive sia negative, un modulo che viene completato secondo i punti seguenti:

1. *Enunciato dei fatti* (avvenimenti pertinenti in materia d'asilo fino alla partenza dal Paese, elementi caratterizzanti la messa in pericolo).
2. *Indicazioni riguardo all'articolo 12 LA* (assenza di contraddizioni, motivazione, apprezzamento delle prove fornite).
3. *Considerandi inerenti all'articolo 13 LA*
I criteri seguenti devono essere riuniti cumulativamente:
 - *motivo della persecuzione* (secondo l'aspetto del persecutore);
 - *persecutore* (Stato e suoi organi);
 - *perseguito* (individuo, misure statali specificamente dirette contro il richiedente);
 - *misure:*
 - natura, intensità, data, durata dei provvedimenti subiti oppure
 - probabilità di essere esposti in avvenire a tali misure
 - motivi d'esclusione (art. 8/art. 6 LA).

Il collaboratore deve firmare la proposta. Può, in caso di rigetto da parte del superiore diretto, trasmetterla per via interna al «rapporto di sezione» e, se non vi è unanimità, sottoporla al «rapporto di dottrina».

D'altro canto, ciascun collaboratore dispone di un manuale in cui sono recate le norme legali con un breve commento. È opportuno far notare che questo commento, come qualsiasi altro manuale inerente alle procedure e ai criteri consententi di accertare la qualità di rifugiato, che è parimente a disposizione dei collaboratori, si fonda su un enunciato positivo dei concetti legali. È pure opportuno fare osservare che lo studio delle decisioni di rilascio del permesso d'asilo costituisce la parte centrale della formazione.

Il Consiglio federale accerta quindi che il Delegato tiene già conto della raccomandazione della Commissione della gestione e che pertanto non è opportuno consegnare ai suoi collaboratori, sotto forma di una istruzione di servizio, la definizione legale del concetto di rifugiato e la rispettiva giurisprudenza.

134 Pubblicazione degli elementi di testo aventi carattere inteso a concretare la legge e accesso ai medesimi per i richiedenti l'asilo o i loro mandatari durante la procedura

In proposito, il Consiglio federale, nel suo parere del 20 giugno 1988, ha dichiarato che l'esistenza di una raccolta di elementi di testo concepita come aiuto redazionale per l'allestimento di decisioni non pregiudica i diritti di cui godono le parti in virtù della legge sulla procedura amministrativa. In questo contesto è opportuno sottolineare ancora una volta che, contrariamente all'opinione della Commissione della gestione, è possibile accertare se l'argomentazione del caso specifico, sviluppata dalle autorità, è conforme al diritto sul fondamento della dottrina svizzera e della prassi pubblicata in materia. Segnaliamo in proposito il periodico «Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione» GAAC (1981-1988: 23 decisioni nel campo del diritto d'asilo) e «ASYL» come anche le tesi di Lieber e Werenfels. Il lavoro di quest'ultimo autore, che d'altronde è stato per cinque anni al servizio del Delegato,

si fonda su una valutazione insiemistica della documentazione disponibile presso il Delegato che ingloba parimente la prassi del Dipartimento e quella del Consiglio federale.

Poiché la raccolta di elementi di testo così come è impiegata dai servizi del Delegato costituisce un semplice aiuto redazionale per le decisioni e quindi non è un'ordinanza amministrativa con effetto esterno in quanto sprovvista della qualità di norma giuridica, il Consiglio federale considera inizialmente come ingiustificata la pubblicazione della raccolta di elementi di testo chiesta dal perito incaricato dalla Commissione della gestione.

Il Consiglio federale esige nondimeno che il Delegato abbia a menzionare le fonti degli elementi di testo specifici e che la prassi dipartimentale sia in avvenire pubblicata anche in altre riviste della stampa specializzata.

135 «Erlkönigeffekt»¹⁾

Sia nell'impiego di elementi di testo sia riferendosi a precedenti tratti da collezioni d'esempi di decisioni singole tipiche, vi è sempre la possibilità che un collaboratore cerchi di adattare lo stato dei fatti costitutivi a un precedente, il così detto «Erlkönigeffekt». I responsabili della direzione hanno attirato l'attenzione su questo fatto in occasione dell'udienza davanti alla Commissione della gestione. Coscienti della possibilità di un siffatto pericolo che d'altronde esiste anche nell'impiego di testi modello, il Consiglio federale si confida al suo atteggiamento del 20 giugno 1988 secondo il quale i responsabili della direzione hanno, fra gli altri compiti, quello di evitare gli abusi eventuali e di garantire l'applicazione corretta del diritto mediante l'ausilio di corsi di formazione e di perfezionamento continui.

Per concludere e facendo riferimento al proprio parere del 20 giugno 1988, il Consiglio federale sostiene di non poter condividere la concezione della Commissione della gestione secondo cui la raccolta degli elementi di testo del Delegato – nella misura in cui reca elementi aventi carattere inteso a concretare la legge – costituisca un'ordinanza amministrativa con effetto esterno. Poiché le raccomandazioni della Commissione della gestione si fondano su basi inadeguate, ne respinge l'attuazione. Dacché la finalità consiste nel garantire, da un canto, per il tramite degli organi di direzione l'applicazione della legge in modo uniforme e corretta nel singolo caso e, d'altro canto, la formazione e il perfezionamento continui, il Consiglio federale sostiene pienamente il Delegato nei suoi sforzi volti a ottenere dai collaboratori una comprensione approfondita di quelle cause che inducono a fuggire da una nazione. D'altronde, tiene pienamente conto del postulato mirante alla buona comprensione dell'argomentazione sviluppata nei casi singoli, badando che in avvenire siano indicati nella decisione i riferimenti alle fonti e che sia regolarmente pubblicata la prassi dipartimentale.

¹⁾ Manca una formulazione in italiano altrettanto sintetica. Si tratta in realtà della tendenza a voler applicare modelli precedenti a un caso specifico ovvero sia a volere, per comodità, far rientrare una realtà in un modello prestabilito, eliminando importanti fattori che la contraddistinguono.

14 Osservazioni della Commissione della gestione riguardo alla pubblicazione di questi pareri

La Commissione della gestione prende atto con soddisfazione della risposta parzialmente favorevole del Consiglio federale alla sua richiesta di maggiore trasparenza nell'indicazione dei criteri decisionali. Sussiste tuttavia una divergenza fondamentale riguardo alla portata giuridica degli elementi di testo. Poiché si tratta di un tema non ancora ben chiarificato dalla dottrina, la Commissione pubblica questo scambio di pareri sperando che sia approfondito dagli specialisti (cfr. parere riveduto dal professor Walter Kälin in «RDS», N. 107 [1988] I, pag. 435 e segg.).

2 Questioni concernenti l'applicazione del diritto d'asilo

In seguito all'ispezione concernente l'applicazione del diritto in materia d'asilo (Boll. UF. 1987 N II 753), la Commissione della gestione si è nuovamente occupata di una serie di questioni concernenti questa materia.

21 Applicazione della nuova procedura alle domande pendenti

Se la nuova procedura – che rinuncia a un'audizione da parte dell'organo federale – si estende alle richieste trattate secondo il vecchio diritto (in modo piuttosto sommario) vi è il rischio che una categoria di casi sia, durante il periodo transitorio, fortemente sfavorita per quanto concerne il diritto d'essere sentiti. Si tratta dei casi esaminati in procedura cantonale prima che i funzionari cantonali abbiano avuto la possibilità d'essere istruiti all'applicazione del nuovo diritto.

La Commissione della gestione ha chiesto al Dipartimento federale di giustizia e polizia come siano stati trattati i casi dei richiedenti interrogati dagli organi cantonali secondo il vecchio diritto.

Risposta del Dipartimento

Conformemente alle disposizioni finali della legge sull'asilo, il nuovo diritto è applicabile alle procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore delle modificazioni della legge. Mediante questo ordinamento transitorio, il legislatore ha voluto manifestare chiaramente la propria volontà di permettere decisioni in base agli atti al fine di razionalizzare e accelerare la procedura e ridurre pertanto il volume dei casi in sospeso. La portata procedurale di questo ordinamento transitorio è stata riconosciuta in occasione della prima revisione della legge ed il legislatore si è dunque pronunciato, conformemente alla dottrina e alla giurisprudenza dominanti, per l'applicabilità immediata del nuovo diritto procedurale (cfr. in merito il parere del Consigliere nazionale Moritz Leuenberger, processo verbale della seduta della commissione del Consiglio nazionale del 7/8 novembre 1983, pag. 47 e seguenti, nonché il parere del Prof. Alfred Kölz, «Intertemporales Verwaltungsrecht», RDS n. 102, 1983, pag. 222).

Secondo detto ordinamento, un'audizione personale del richiedente da parte di un collaboratore del Delegato ai rifugiati (DAR) si impone unicamente laddove gli atti, compreso il processo verbale cantonale, non permettano di

pronunciarsi e non sia possibile ovviare ad eventuali lacune mediante altri provvedimenti d'inchiesta (chiarimenti da parte delle rappresentanze svizzere all'estero, esame documentale ecc).

Parere della Commissione della gestione

La Commissione condivide evidentemente il parere del Dipartimento secondo cui il nuovo diritto si applichi alle procedure in corso. Auspica semplicemente che si tenga conto, al momento di decidere sull'opportunità di un'audizione a livello federale, della necessità di accordare particolare attenzione alla qualità delle audizioni e dei relativi processi verbali durante il periodo transitorio. Inoltre, la Commissione ha constatato che il Legislativo aveva sottovalutato la necessità di un ordinamento transitorio. Pertanto, una serie di domande d'asilo risalenti al periodo ottobre-dicembre 1987 è stata trattata senza che un rappresentante delle organizzazioni d'aiuto ai rifugiati partecipasse all'audizione (anchorché siffatta possibilità sia ancora prevista dalla nuova legge, anche se a livello cantonale). Secondo noi, questa situazione lede imprevedibilmente il principio della parità giuridica dei richiedenti. La Commissione prega il Dipartimento di compensare questa inavvertenza del Legislativo organizzando nuove audizioni dei richiedenti, ma questa volta in presenza di un rappresentante delle organizzazioni d'aiuto ai rifugiati.

Conclusioni del Dipartimento

(del 6 aprile 1989)

Il Dipartimento non può associarsi al parere della Commissione della gestione secondo cui occorra, per compensare un'omissione del legislatore, organizzare nuove audizioni degli interessati, in presenza di rappresentanti d'associazioni d'assistenza.

Dato che parecchie pratiche trattate durante questo periodo transitorio sono già state liquidate con decisione passata in giudicato, occorrerebbe riaprire il procedimento in tutti i singoli casi, con il rischio di provocare disparità di trattamento essendo la maggior parte degli interessati già partiti. Inoltre, le disposizioni transitorie disciplinano chiaramente la procedura in merito.

Il Dipartimento ricorda anche che la questione è stata trattata in Consiglio nazionale in occasione del dibattito sulla prima revisione della legge sull'asilo (intervento dell'on. Leuenberger, del 7/8 novembre 1983). L'ordinamento transitorio allora adottato era identico a quello attuale. Il Dipartimento ritiene dunque che il Parlamento non abbia commesso omissioni; dopo aver ponderato gli interessi in gioco, ha dato la priorità alle esigenze di una procedura razionale, rispetto a quelle della protezione giuridica dei richiedenti l'asilo. Pertanto, il Dipartimento non è legittimato a soprassedere al mandato conferitogli dal Legislatore fintanto che quest'ultimo non esprima diversa volontà, con interpretazione autentica, approvata dalle due Camere.

Fintanto che il Parlamento non si sia pronunciato in tal senso, il Dipartimento ritiene d'esser tenuto ad applicare il diritto in vigore, donde l'impossibilità di trattare una nuova volta i casi giudicati conformemente a tale diritto.

La stampa ha paragonato il timbro «R», apposto sui passaporti degli stranieri respinti, alla lettera «J» apposta durante il periodo nazista sui passaporti degli ebrei. L'autorità ha giustificato questo modo di procedere facendo valere che tale timbro non ha alcun effetto sul diritto d'asilo, ma unicamente a livello di polizia degli stranieri. Lo scopo è di impedire che lo straniero respinto possa rientrare in Svizzera a un altro posto di confine ignaro della misura d'espulsione. Chiunque faccia valere un diritto all'asilo al momento del passaggio del confine non è pregiudicato dal timbro «R» apposto sul suo passaporto al momento della procedura d'asilo. La Commissione ha voluto sapere se il richiedente l'asilo può entrare in Svizzera nonostante la presenza di detto timbro sul suo passaporto e se quest'ultimo è pure apposto sui passaporti dei richiedenti soggiornanti all'estero in attesa del risultato della procedura d'asilo. (In occasione di una richiesta indirizzata a suo tempo, la Commissione aveva avuto l'impressione che il vero motivo del timbro era di produrre un effetto dissuasivo dato che le possibilità di ottenere l'asilo diminuiscono fortemente quando la «seria» Svizzera dà l'impressione, con tale timbro, di considerare appunto poco «serio» il richiedente).

Risposta del Dipartimento

Il timbro «R» non è affatto un provvedimento destinato a limitare la possibilità di entrare in Svizzera, ma è inteso unicamente a rendere attenti, in occasione di controlli successivi, sul fatto che, in un controllo anteriore, era stata accertata l'assenza di motivi validi per entrare in Svizzera. Quando uno straniero presenta una domanda d'asilo a un posto di confine determinato, il DAR è il solo competente a decidere se questi adempie alle condizioni legali d'entrata in Svizzera secondo la legge sull'asilo. La presenza sul passaporto di un siffatto segno distintivo non permette di sapere se il titolare sia una persona cui sia stata respinta la domanda d'asilo. Il delegato deve dunque in ogni caso, indipendentemente dalla presenza del timbro «R», determinare se il richiedente soddisfa alle condizioni d'entrata precisate dall'articolo 5 dell'ordinanza sull'asilo. Tuttavia, un rinvio anteriore da parte della Svizzera o di un altro Stato può fornire utili indicazioni per un trattamento rapido di una richiesta ulteriore.

Il timbro «R» è apposto di regola in ogni caso in cui lo straniero è respinto poiché non adempie le condizioni di entrata nel Paese. Occorre nondimeno sottolineare che il delegato decide il rinvio in corso di procedura soltanto quando lo Stato d'accogliimento ha assunto impegni - che ha rispettato in pratica - nell'ambito di accordi o di convenzioni internazionali o in virtù della sua propria legislazione riguardo a persone provenienti dal Paese d'origine del richiedente, e che proteggono quest'ultimo dal rinvio diretto o indiretto nel Paese persecutore. Un sondaggio in dodici Paesi europei ha mostrato che tutti questi Stati usano iscrivere nel passaporto un segno di rinvio in una forma o nell'altra. Peraltro, il rinvio non avviene, nemmeno se il richiedente non adempie le condizioni, quando vi sia il pericolo ch'egli venga «ballottato» da un Paese all'altro.

Inoltre, un richiedente respinto in corso di procedura può avviare una procedura d'asilo in un Paese terzo e, per mezzo della decisione provvisoria del delegato, far valere che le autorità svizzere d'asilo non hanno ancora pronunciato sul merito della domanda.

Parere della Commissione della Gestione

La Commissione ringrazia il Dipartimento d'aver precisato che tale pratica si applica a qualsiasi straniero che non adempie le condizioni di entrata e che tutti gli Stati europei seguono pratica siffatta. Questa situazione nulla toglie però al fatto che tale provvedimento sia in parte discriminatorio. In particolare, ciò che il Dipartimento chiama «utile indicazione» tende a rendere il richiedente vittima di pregiudizi; trasferisce l'onere dell'argomentazione sul richiedente poiché crea, di fatto se non di diritto, l'impressione che questi non abbia diritto alla qualità di rifugiato. Il timbro «R» non richiama soltanto sinistre similitudini con quello previsto a suo tempo per gli ebrei, ma rappresenta anche una discriminazione del titolare del passaporto che si trova così classificato, su un documento eminentemente personale, come individuo di secondo ordine nell'ambito dei rapporti internazionali.

La Commissione comprende d'altronde il bisogno d'informazione delle autorità in materia d'asilo, che possono così riferirsi all'indicazione che un richiedente ha già tentato di entrare in Svizzera. L'utilità di una tale misura sarà peraltro nulla nei numerosi casi in cui il richiedente avrà perso o gettato via il proprio passaporto. Per questo motivo la Commissione prega il Dipartimento di esaminare la possibilità di sostituire il timbro con una soluzione che non presenti aspetti potenzialmente lesivi del diritto della personalità.

23 Chiarimenti discreti nel Paese d'origine

Il fatto che il servizio del Delegato faccia regolarmente ricerche nel Paese d'origine dei richiedenti, senza tuttavia comunicare informazioni approfondite in merito, non cessa di sollevare proteste. Parecchi richiedenti sono inquieti del silenzio che attorna il modo d'ottenimento di tali informazioni. Proprio nella misura in cui si trovano perseguitati, i richiedenti non si fidano che la ricerca d'informazioni rispetti il loro anonimato. Perlomeno soggettivamente, dunque, si sentono messi in pericolo, fatto questo che sembra inoltre rendere impossibile il loro eventuale rinvio nel Paese d'origine. La Commissione intendeva sapere secondo quali criteri il servizio del Delegato decide dell'opportunità di cercare informazioni nel Paese d'origine (in particolare informazioni o documenti presso autorità), quando occorra rinunciare a ottenere tali informazioni per proteggere il richiedente e se non capiti che il rimpatrio divenga impossibile per il semplice fatto di aver proceduto a delicati chiarimenti nel Paese d'origine.

Risposta del Dipartimento

Occorre anzitutto evidenziare che la ricerca di indizi all'estero non è che una delle possibili forme dell'accertamento dei fatti. In particolare, i richiedenti che fanno valere d'essere oggetto di procedimenti penali sono costantemente pregati dal Delegato di riunire quanto possibile documenti quali decisioni di tribunali, processi verbali di denunce, mandati di comparizione ecc. Il richiedente può liberamente disporre di far inviare tali documenti al Delegato direttamente o per mezzo della rappresentanza svizzera nel suo Paese d'origine.

L'inchiesta nel Paese d'origine è sempre ordinata dal Delegato quando le prove fornite dal richiedente non possono essere chiaramente qualificate come autentiche, false o contraffatte, tenuto conto delle circostanze della persecuzione fatta valere dal richiedente. Nel Paese d'origine, la ricerca delle prove necessarie è d'altronde esclusivamente intrapresa dalle rappresentanze diplomatiche o consolari svizzere, le quali fanno appello da sé a proprie persone di fiducia, per esempio ad avvocati. Le verifiche individuali avvengono quanto possibile presso gli avvocati menzionati dai richiedenti stessi nel corso della procedura cantonale o federale o i cui nomi figurano sui documenti da essi forniti.

Un tal modo di procedere garantisce l'anonimato del richiedente.

Il fatto che, in un caso particolare, si sia dovuto chiedere un chiarimento delicato non basta di per sé a rendere inammissibile il rimpatrio. Il rinvio può per contro divenire inammissibile quando le autorità del Paese d'origine sono giunte, con ricerche da loro effettuate, a determinare l'identità di un richiedente e si sappia peraltro che il semplice fatto di aver presentato una domanda d'asilo, o il semplice fatto di aver soggiornato per un certo tempo in un Paese straniero, basti a mettere in moto procedimenti di una certa gravità al momento del ritorno nel Paese.

Parere della Commissione della gestione

Per la Commissione, questa risposta del Dipartimento esprime la volontà di proteggere l'anonimato del richiedente mediante il ricorso a persone di fiducia (avvocati) nell'ambito di ricerche di informazioni. Il Dipartimento conferma pure che il rimpatrio può divenire inammissibile quando l'identità di un richiedente diviene nota alle autorità del Paese d'origine in seguito a ricerche da esse intraprese e quando il semplice fatto d'essere fuggiti rappresenta un motivo di perseguimento.

La Commissione ammette che l'obbligo di chiarire i fatti pertinenti in materia d'asilo può essere in contraddizione con la necessità di proteggere il richiedente e che tale circostanza obbliga a volte a difficili decisioni. Essa ritiene che, nei Paesi in cui gli interessati possono temere d'essere sottoposti a interrogatori, in particolare con ricorso alla tortura, si dovrebbe, per motivi umanitari, rinunciare a qualsiasi investigazione che permettesse di determinare l'identità del richiedente.

24 Decisioni di rinvio in caso di rimpatrio inammissibile

Secondo prassi costante del Delegato, il dispositivo della decisione sulla domanda d'asilo si pronuncia soltanto sull'espulsione del richiedente dalla Svizzera. La questione dell'ammissibilità del rimpatrio è trattata soltanto nell'esposto dei motivi. L'organo d'esecuzione cantonale emette, a destinazione dell'autorità superiore, una scheda complementare al documento consegnato al richiedente, in cui esamina la questione dell'ammissibilità del rimpatrio. Lo scopo di questo procedimento è di evitare che l'organo cantonale decida il rimpatrio in base al dispositivo, senza tener conto dei motivi (caso che si è già prodotto). La scheda complementare è dunque allestita essenzialmente nell'interesse del richiedente; ciò non toglie però che la semplice esistenza di un aspetto giudiziale non portato a conoscenza del richiedente crei una certa confusione.

La Commissione ha dunque voluto sapere che cosa si opponga all'inclusione formale di un'osservazione in questo senso nel dispositivo della decisione e

quale significato occorra attribuire al giudizio dato dall'organo federale quanto all'ammissibilità del rimpatrio, sia in diritto sia in pratica, in particolare per quanto concerne la vincolatività per l'organo cantonale.

Risposta del Dipartimento

Secondo l'articolo 21a capoverso 1 della legge sull'asilo, il Delegato decide in genere il rinvio del richiedente in caso d'esito negativo della procedura d'asilo o di dichiarazione di irricevibilità della domanda. L'interessato è allora tenuto a lasciare la Svizzera entro un dato termine. Il mandato d'esecuzione è impartito all'organo cantonale competente in virtù delle disposizioni generali sul diritto in materia di stranieri. Occorre dunque distinguere tra decisione di rinvio e decisione di ripatrio, la quale non è che una possibile forma del rinvio medesimo.

Se, in un caso determinato, giunge alla conclusione che la decisione di rinvio non debba essere eseguita mediante espulsione verso un dato Paese, il Delegato lo precisa nelle considerazioni formulate a proposito del rinvio. Poiché questa constatazione non tange l'obbligo imposto allo straniero e non fa dunque parte della decisione di rinvio inserita nel dispositivo, il Delegato non ha ritenuto finora d'essere obbligato ad inserire elementi di una eventuale decisione d'espulsione nel dispositivo medesimo della decisione di concessione dell'asilo o di rinvio. In seguito alla circolare recentemente diffusa dal Dipartimento in merito all'esecuzione delle decisioni di rinvio passate in giudicato, secondo la quale il Delegato deve ormai decidere contestualmente sul rinvio e sulla minaccia di espulsione in caso di non esecuzione, nel servizio del DAR si sta esaminando se l'ordine d'esecuzione non debba essere associato a un'eventuale esclusione del rimpatrio.

Prima di prendere la decisione d'espulsione occorre esaminare se il rinvio sia compatibile con gli obblighi assunti dalla Svizzera in virtù della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Quando il Delegato accerta che l'esecuzione del rinvio in forma di rimpatrio sia incompatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera, tale accertamento diviene assolutamente vincolante per gli organi d'esecuzione cantionali.

Parere della Commissione della gestione

La prassi sinora seguita, quale esposta dal Dipartimento, distingue fra decisione sulla concessione dell'asilo, indirizzata al richiedente, e ordine d'esecuzione del rinvio, destinato agli organi cantionali. La constatazione che figura sulla scheda complementare I a, secondo cui la decisione di rinvio non deve essere eseguita mediante espulsione verso un dato Paese, non concerne, secondo il Dipartimento, l'obbligo imposto allo straniero e non deve dunque essergli notificata.

La Commissione ritiene invece che l'ordine d'esecuzione, qualificato dal Dipartimento come «assolutamente vincolante» per i Cantoni, tocchi anche l'obbligo dello straniero in quanto limita questo obbligo e conferisce all'interessato il diritto di difendersi in caso di esecuzione scorretta da parte del Cantone. Dacché la decisione di rinvio dev'essere legata alla minaccia d'espulsione, la riserva d'innammissibilità del rimpatrio fa parte in modo ancor più chiaro della descrizione dei diritti e dei doveri del richiedente nella decisione dell'autorità federale.

La Commissione spera dunque che, in futuro, l'eventuale esclusione del rinvio nel Paese d'origine sia comunicata contestualmente all'ordine d'esecuzione, nel dispositivo destinato al richiedente.

25 Termine di consegna delle prove

Il termine per l'esibizione dei mezzi di prova è a volte assai breve: dieci giorni per esempio per la consegna di una perizia psichiatrica di parte. La Commissione della gestione riconosce che l'organo preposto alla procedura deve disporre di un ampio margine di manovra per decidere circa l'autorizzazione o il diniego di domande di prove (nell'ambito del rapporto d'ispezione sull'esecuzione del diritto d'asilo, la Commissione si era limitata ad esaminare la critica di violazioni manifeste del diritto). Occorre tuttavia chiedersi se il servizio del Delegato non dovrebbe curare maggiormente la chiarezza delle decisioni in materia. Le domande di prove impossibili nonché l'imposizione di termini eccessivamente brevi equivalgono a una reiezione non motivata della domanda.

Risposta del Dipartimento

Occorre distinguere tra questione del trattamento delle domande di prove e questione dell'onere della prova.

Secondo l'articolo 33 capoverso 1 della legge sulla procedura amministrativa, l'autorità respinge le prove se le sembrano improprie a chiarire i fatti. Per non dar appiglio a manovre dilatorie, e nell'interesse di una procedura d'asilo ordinata, l'esibizione delle prove è prescritta entro termini determinati. Quest'ultimi sono tuttavia impartiti in funzione del singolo caso, tenuto conto delle circostanze nonché della natura o dell'origine del mezzo probatorio medesimo. In casi giustificati, questi termini sono prorogati. Occorre ancora notare che, anche in caso di deposito tardivo ma pur sempre precedente la decisione, si tiene generalmente conto della prova adottata ove sembri essenziale al chiarimento dei fatti.

L'onere della prova è imposto al richiedente soltanto quando l'esibizione di mezzi probatori sembra possibile e ragionevolmente esigibile. Occorre aggiungere che il richiedente non patisce conseguenze dall'assenza di prove quando può far valere credibilmente le ragioni per cui non gli è stato possibile, contro ogni aspettativa, fornire in tempo le prove richieste alle autorità d'asilo.

Infine, occorre osservare che i timori della Commissione della gestione in merito alla procedura probatoria, in particolare quanto alla prassi del delegato, sono infondati e che mai si esige dal richiedente la prova rigorosa della qualità di rifugiato.

Parere della Commissione della gestione

La Commissione ringrazia il Dipartimento per quanto esposto in merito ai principi applicabili all'amministrazione delle prove e afferma di poterli sottoscrivere pienamente. Si riserva però, in singoli casi, di ritornare sull'argomento per quanto concerne l'applicazione pratica.

3 Atti del Ministero pubblico della Confederazione: gestione e sorveglianza

(Estratti della lettera del 14 novembre 1988 della Commissione della gestione e del parere del 20 novembre 1988 del DFGP)

31 Estensione degli atti

Le informazioni che il Ministero pubblico della Confederazione raccoglie su persone e organizzazioni provengono da fonti assai diverse. Sono in parte raccolte sistematicamente (per es. da servizi cantonali di polizia) ed in parte in base a casi fortuiti (come capita a volte per le informazioni concernenti i controlli di sicurezza). Per ritrovare facilmente queste informazioni, il Ministero pubblico si avvale di schede che forniscono una prima, succinta informazione. Questo modo di procedere ci sembra giudizioso ma crea certi problemi nelle condizioni attuali.

La prima cosa che colpisce è che il numero delle schede è assai elevato. Due elementi ridimensionano tuttavia questa constatazione: alcune schede servono unicamente a ritrovare i documenti registrati e non contengono dati degni di protezione, concernenti le persone in causa; altri dati sono tratti da inchieste della polizia giudiziaria ed altri ancora concernono la polizia politica. Peraltro, la metà delle schede informa su stranieri che non hanno rapporti o alcun rapporto duraturo con la Svizzera, mentre l'altra metà concerne, in parti uguali, stranieri residenti (temporaneamente) in Svizzera e cittadini svizzeri.

Ciò non toglie che il numero delle schede, e conseguentemente delle persone controllate, è assai elevato. Sappiamo che questo è il risultato di tutta l'attività del Ministero pubblico. Per giudicare se le schede siano effettivamente necessarie occorre intendersi sulla definizione del mandato conferito alla polizia federale. Non abbiamo potuto esaminare tale questione nell'ambito della presente inchiesta e ci limiteremo dunque a chiedere che siano *conservate soltanto le schede sufficientemente attuali*. Prendiamo dunque atto con soddisfazione dell'intenzione del Dipartimento federale di giustizia e polizia di ridurre notevolmente il numero delle schede facendo ricorso all'elaborazione elettronica dei dati in forma di controllo automatico del tempo di validità.

32 Gestione degli atti del Ministero pubblico della Confederazione

In base alle schede consultate e preso atto dei metodi di registrazione, la sezione ha constatato che l'estensione e la qualità delle informazioni variano non solamente in ragione del fatto che i dati desunti dagli atti originali sono stati a volte raccolti casualmente, ma anche perché il sistema di informazioni succinte adottato dal Ministero pubblico della Confederazione fa sì che il numero delle indicazioni fornite cambi secondo gli agenti che hanno trattato la causa. La Commissione prega dunque il Dipartimento di adoperarsi affinché *le schede siano allestite secondo norme quanto uniformi possibile*.

Le informazioni e le decisioni che il Ministero pubblico della Confederazione trae in parte della propria documentazione interferiscono in genere nei diritti fondamentali eminentemente personali degli interessati. La necessità di serbare il segreto e in particolare di non rivelare le fonti d'informazione fa sì che gli interessati non possano spesso partecipare, con diritti di parte, all'elaborazione della decisione del Ministero pubblico o di un'autorità che si fonda sulle informazioni fornitele da quest'ultimo. Il Ministero pubblico ha dunque una duplice responsabilità: deve vegliare ad un tempo al mantenimento della sicurezza pubblica e alla protezione della personalità dei privati.

Dato che la documentazione è in parte dovuta al caso e che l'importanza delle informazioni fornite dalle schede non è omogenea, è essenziale che *la procedura decisionale offra tutte le garanzie necessarie*. Perché vi sia garanzia d'ordine procedurale occorre *fondarsi unicamente sugli atti* e non semplicemente sulle schede laddove le informazioni o le decisioni siano pregiudizievoli per l'interessato; inoltre, in tali casi l'esame del merito e la decisione materiale devono essere di *competenza esclusiva del capo della polizia federale o del suo sostituto*. È infine importante che non si diano informazioni negative e che si prendano decisioni pregiudizievoli soltanto dopo un *supplemento d'inchiesta* e un *esame dell'affidabilità delle informazioni*.

La Commissione ha preso atto con soddisfazione delle assicurazioni date circa questi punti dal Ministero pubblico della Confederazione e del fatto che l'apertura di un procedimento di polizia giudiziaria richiede una *decisione* personale del *Procuratore generale della Confederazione*.

34 Protezione dei dati

L'affidabilità della procedura di trattamento dei dati ha importanza particolare nel settore dipendente dal Ministero pubblico della Confederazione visto che la protezione dei dati non può esservi integralmente garantita. In merito, si dovranno prendere decisioni importanti al momento dell'emanazione e dell'applicazione della legge sulla protezione dei dati:

Nel settore di competenza della polizia giudiziaria, il disegno di legge sulla protezione dei dati elaborato dal Consiglio federale prevede che l'interessato può domandare d'essere informato su dati che lo concernono e esigere che le informazioni errate siano corrette o rimate. Si può tuttavia rifiutare di rispondere qualora ragioni serie giustifichino tale misura. L'interessato può allora rivolgersi al preposto federale alla protezione dei dati che, a sua volta, può chiedere una decisione della Camera d'accusa del Tribunale federale (art. 102^{bis} e 102^{ter} della legge federale sulla procedura penale nel tenore modificato giusta il disegno di legge sulla protezione dei dati).

L'informazione può essere rifiutata anche quando concerne il settore della polizia politica (sicurezza dello Stato, sicurezza militare). In questi casi, l'intervento del preposto alla protezione dei dati può essere assai fortemente limitato.

L'estensione delle sue attribuzioni in questo settore dipenderà ampiamente dall'ordinanza che sarà emanata in proposito dal Consiglio federale (art. 21 del disegno di legge sulla protezione dei dati).

La Commissione riconosce la necessità di giungere a un compromesso su questi punti delicati tra gli imperativi della sicurezza dello Stato e le esigenze della protezione della personalità. Dopo la pubblicazione della suddetta ordinanza, *occorrerà determinare in qual misura il nuovo ordinamento permetterà ancora al preposto alla protezione dei dati di esercitare anche in questo settore la sua funzione protettrice.*

35 Controllo politico degli atti del Ministero pubblico della Confederazione

Lo svolgimento della presente inchiesta ha mostrato che l'esercizio dell'alta sorveglianza parlamentare non si trova inutilmente intralciato a livello federale. Il Ministero pubblico ha permesso alla sezione di consultare gli atti di una causa specifica concernente la città di Zurigo e di esaminare un campione di schede che erano state preventivamente epurate per evitare che si potessero identificare gli interessati. Pertanto, *tutte le domande presentate in merito dalla Commissione sono state soddisfatte.*

Alcuni problemi sembra invece si siano posti alla Commissione della gestione della città di Zurigo. La nostra inchiesta ha potuto però appianare queste difficoltà: il 1° giugno 1988, il Procuratore generale della Confederazione ha pubblicato alcune direttive per il trattamento dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione da parte degli organi cantonali incaricati di compiti di protezione dello Stato. Secondo queste direttive, gli organi di polizia municipale o cantonale non possono certamente permettere di propria iniziativa alle commissioni che esercitano la vigilanza parlamentare di prendere conoscenza degli atti che hanno dovuto trattare su ordine speciale del Ministero pubblico o conformemente al mandato generale di protezione dello Stato. Nondimeno, il Ministero pubblico decide, su domanda debitamente motivata, se sia necessario e eccezionalmente permesso fornire le informazioni richieste (n. 242 delle direttive). Il Ministero pubblico, precisando questa norma a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, ha fatto sapere che la delimitazione delle attribuzioni delle commissioni della gestione, federali, cantonali e comunali, varia secondo che il controllo verta sul risultato materiale di un'operazione o sul comportamento della polizia, segnatamente ove trattasi del ricorso a un agente di collegamento. Il ricorso dell'autorità cantonale o municipale di polizia a un tal agente sottostà all'alta vigilanza politica della competente commissione parlamentare di controllo. Per contro, il risultato materiale di un'operazione è sottoposto al controllo delle autorità federali soltanto se incorporato negli atti del Ministero pubblico della Confederazione. Il Procuratore generale ha assicurato, prendendo per esempio il caso particolare esaminato, di aver permesso, su domanda, alla Commissione della gestione della città di Zurigo di prendere conoscenza dell'incarto.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ritiene che occorra badare affinché, tenuto conto di questa regolamentazione delle attribuzioni, *non vi sia settore interamente sottratto al controllo parlamentare dell'amministrazione*. Il procuratore generale dovrebbe essere *tenuto a comunicare* a una commissione della gestione di un comune o di un cantone cui rifiuti la consultazione degli atti che *essa può chiedere l'intervento delle commissioni della gestione delle Camere federali*.

Questo esempio illustra l'importanza del controllo parlamentare sull'autorità federale incaricata di vegliare alla sicurezza dello Stato, importanza che il dipartimento medesimo e i collaboratori del Ministero pubblico hanno d'altronde evidenziato. La Commissione della gestione continuerà dunque ad accordare attenzione particolare a questo settore dell'attività dello Stato. Tuttavia, la necessità di serbare il segreto fa sì che il numero delle persone che si occupano di una causa debba rimanere limitato. Per il futuro, la Commissione intende procedere ad una *visita annua* di questi servizi, come lo fa per il gruppo informazioni e sicurezza il cui responsabile principale informa il presidente della sezione e il relatore in previsione del dibattito sul rapporto di gestione.

36 Parere del Dipartimento federale di giustizia e polizia

Il Dipartimento condivide il parere della Commissione della gestione secondo cui le schede tenute dal Ministero pubblico dovrebbero essere attualizzate. Non si attenderà, per procedere a questo aggiornamento, l'introduzione dell'informatica e la programmazione del controllo della durata di validità, ma si prenderanno gli opportuni provvedimenti già in fase di raccolta dei dati mediante eliminazione delle schede divenute inutili.

È vero che la formulazione delle succinte informazioni recate sulle schede è tutt'altro che omogenea. Ci si adopera per migliorare la situazione mediante un'istruzione più approfondita. L'informatica dovrebbe anche qui condurre a una più ampia uniformazione poiché implica una gestione dei dati secondo norme più severe.

Già ora, le informazioni e le decisioni pregiudizievoli sono trattate non in base alle schede bensì all'inserito ed ai debiti chiarimenti. Decisioni negative sono prese unicamente dal procuratore e dal capo della polizia federale, rispettivamente dai loro supplenti.

Poiché l'attività delle autorità federali sottostà al controllo parlamentare, nessun settore è per principio sottratto all'alta vigilanza parlamentare. Conformemente alle direttive sul trattamento dei documenti del Ministero pubblico della Confederazione, è possibile, a titolo eccezionale, comunicare ai parlamenti cantonali e comunali informazioni estratte da questi documenti. Se vi si oppongono interessi preponderanti di cui il Ministero pubblico è garante, la comunicazione delle informazioni non dovrebbe avvenire, nemmeno per il tramite delle commissioni federali della gestione in veste, in un certo senso, di avvocati dei Cantoni, poiché la sorveglianza politica si limita di volta in volta all'ente pubblico considerato. Per questo motivo, il Dipartimento non ritiene opportuno rinviare i parlamenti cantonali o comunali all'intervento delle commissioni federali della gestione.

**4 Rapporto sull'ispezione effettuata presso l'Ufficio federale
dell'aviazione civile**
(del 25 gen. 1989)

41 Motivi e procedura

Dal 1° gennaio 1988 è entrata in funzione una nuova organizzazione della sicurezza aerea. La presente ispezione si è concentrata dunque essenzialmente su quest'ultima. Erano in discussione, da un canto, la responsabilità di diritto privato della sicurezza aerea nazionale e, dall'altro, l'esercizio della vigilanza federale tramite il Consiglio di amministrazione di Swisscontrol, Società anonima svizzera per i servizi della navigazione aerea (n. 42). Nel corso dell'ispezione sono emerse inoltre talune questioni marginali relative al campo di attività dell'Ufficio federale, campo che viene di volta in volta ampliato e modificato in funzione dell'importanza dell'aviazione civile (n. 42).

Allo scopo di documentarsi, la Sezione competente ha acquisito i fascicoli necessari e ha altresì chiesto i pareri dei rappresentanti dell'Ufficio federale dell'aviazione civile, di Swisscontrol e dell'Ufficio delle inchieste sugli infortuni aeronautici. Nel quadro degli esami preliminari la sezione ha preso contatti con l'Amministrazione federale delle finanze, con il Controllo federale delle finanze, con l'Ufficio federale della giustizia, con il Comando delle truppe d'aviazione e di DCA ed infine con l'Ufficio federale degli aerodromi militari. Il presente rapporto è stato discusso, prima della sua adozione, con il Capo del Dipartimento, onorevole Ogi, e con il segretario generale Mühlemann. Fatte salve poche eccezioni, il dipartimento si è dichiarato d'accordo di tener conto delle raccomandazioni della Commissione. Non si è potuto però giungere a un'intesa sulla questione relativa alla conformità costituzionale dell'odierna organizzazione della sicurezza aerea. Data l'impossibilità di sottoporre il caso al Tribunale federale, spetta alla Commissione dedicargli particolare attenzione nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare.

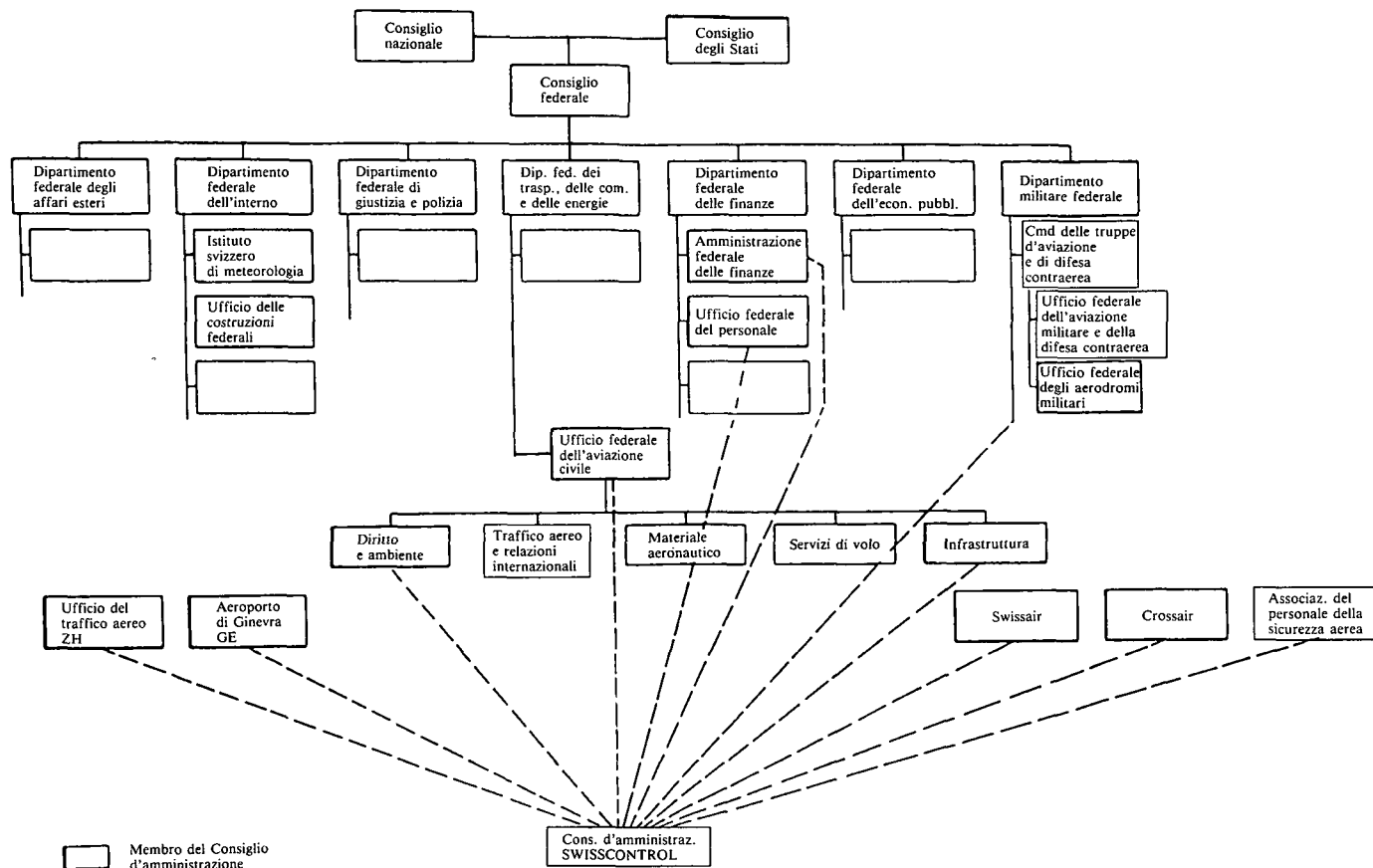
42 Risultati

421 Organizzazione della sicurezza aerea
(cfr. organigramma)

421.1 Carattere di diritto privato di SWISSCONTROL

Il servizio civile di sorveglianza della sicurezza aerea è in gran parte gestito da Swisscontrol. Questa società si occupa in particolare della sorveglianza civile dello spazio aereo e della sicurezza aerea sugli aeroporti di Zurigo e di Ginevra nonché sugli aerodromi di Belp e Lugano. A Basilea-Muhlouse, invece, tale sorveglianza è assicurata dalla Francia mentre sui piccoli campi d'aviazione svizzeri è garantita dai rispettivi responsabili. Swisscontrol trae origine da una suddivisione dell'ex Radio Svizzera SA, che sottostava quasi interamente al controllo della Confederazione e che, nel settore della sicurezza aerea, era vincolata prevalentemente dalle direttive dell'Ufficio federale dell'aviazione civile. Nel quadro della separazione dei compiti tra la Radio Svizzera SA e l'Azienda

SWISSCONTROL rispetto all'Amministrazione federale



delle PTT, il Consiglio federale doveva scegliere, per la nuova organizzazione della sicurezza aerea, fra una delle sei varianti seguenti:

- scioglimento di Radio Svizzera SA e creazione di un'organizzazione di diritto pubblico, incaricata della sicurezza aerea (integrazione in seno all'Ufficio federale dell'aviazione civile o organizzazione autonoma di diritto pubblico),
- privatizzazione di Radio Svizzera SA cedendo a privati le azioni della Confederazione,
- mantenimento dello statu-quo attuando una separazione delle attività,
- privatizzazione parziale di Radio Svizzera SA con separazione del campo della sicurezza aerea per il quale verrebbe creata un'organizzazione di diritto pubblico,
- privatizzazione parziale di Radio Svizzera SA, compreso il campo della sicurezza aerea, riducendo la partecipazione della Confederazione al di sotto del 50 per cento,
- privatizzazione parziale di Radio Svizzera SA, con separazione del campo della sicurezza aerea che verrebbe assunto da una società anonima a capitale misto posta sotto la vigilanza della Confederazione.

Il Consiglio federale ha optato per l'ultima proposta. L'attuale struttura di vigilanza dovrà essere riesaminata dopo un biennio di attività.

In virtù dell'ordinanza del Consiglio federale del 18 maggio 1988 concernente il servizio della sicurezza aerea, all'Ufficio federale dell'aviazione civile incombono la pianificazione generale e l'elaborazione di istruzioni relative alle prescrizioni d'esercizio, ai sensi delle norme e raccomandazioni dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI); inoltre detto Ufficio deve garantire il servizio della sicurezza aerea e fungere da consulente collaborando all'acquisto di impianti di sicurezza aerea. L'Ufficio federale assume direttamente il servizio degli ostacoli alla navigazione aerea, il servizio centrale di informazione aeronautica ed il servizio di taratura radioelettrica degli strumenti di assistenza alla navigazione. L'Istituto svizzero di meteorologia assicura il servizio civile di meteorologia aeronautica. La Confederazione partecipa almeno per i due terzi al capitale di Swisscontrol e designa sei degli undici membri di cui si compone il Consiglio di amministrazione della Società. La Confederazione rimborsa a quest'ultima tutte le spese relative all'adempimento dei suoi compiti. Il Consiglio federale può fissare i limiti annui applicabili al preventivo e al piano finanziario della Società la quale deve garantire prestazioni sicure ed efficaci a condizioni vantaggiose nonché vigilare affinché il servizio della sicurezza aerea non venga intralciato da scioperi, serrate, boicottaggi, né da altre misure rivendicative. All'uopo essa deve, per quanto possibile, concludere un contratto collettivo di lavoro con il suo personale.

Nonostante il suo effettivo di 800 collaboratori e un volume d'affari annuo di circa 100 milioni di franchi, alla Società può bastare un capitale sociale di 100 000 franchi. Bisogna aggiungere ch'essa non è proprietaria di immobili né di impianti di sicurezza aerea, essendo questi di proprietà della Confederazione; inoltre, non deve fronteggiare nessun rischio aziendale dato che la Confederazione assicura la copertura di tutte le spese. Queste situazioni finanziarie

derivano dal fatto che la Confederazione svolge, all'occorrenza, un compito di polizia - regolamentazione della circolazione aerea - in forme rette dal diritto privato. Per conseguenza SWISSCONTROL dispone soltanto di un potere amministrativo di cui sopporta le spese.

421.2 Vigilanza federale su Swisscontrol

La vigilanza della Confederazione su un'attività amministrativa così particolare come l'esercizio della sorveglianza della sicurezza aerea ad opera di SWISSCONTROL può essere esercitata in due modi diversi:

La Confederazione può incaricare un servizio dell'amministrazione (Ufficio federale) della vigilanza materiale e amministrativa sull'organizzazione semistatale. Detto servizio svolge le proprie funzioni in quanto organo di linea (esempio: vigilanza dell'Ufficio federale dei trasporti sulle FFS o dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sull'INSAI). All'uopo la vigilanza è effettuata conformemente al diritto pubblico.

D'altro canto la Conferazione può ricorrere a forme di controllo di diritto privato esercitando un'influenza sui responsabili dell'organizzazione semistatale e garantendosi, mediante ordinanza o contratto, la presenza di propri rappresentanti in seno agli organi amministrativi e di vigilanza dell'istituzione. I rappresentanti vigilano, con o senza istruzioni, sulla tutela degli interessi della Confederazione (esempio: vigilanza della Confederazione sulla Società svizzera di radiotelevisione).

Nel caso di SWISSCONTROL il Consiglio federale ha abbinato le due forme di vigilanza. Da un lato il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie designa i membri del Consiglio d'amministrazione. I rappresentanti della Confederazione sono così abilitati ad assumere la responsabilità della sicurezza aerea nell'interesse medesimo della Confederazione. D'altro lato, all'Ufficio federale dell'aviazione civile incombe la vigilanza sull'attività del servizio civile della sicurezza aerea. Per altro, esiste un'unione personale fra i responsabili della sicurezza aerea nell'ambito dell'Ufficio federale e parte dei membri del Consiglio d'amministrazione: il direttore dell'Ufficio è presidente del Consiglio d'amministrazione mentre il capodivisione dell'infrastruttura ed il capo del servizio giuridico ne sono membri. Per contro, l'Ufficio competente in materia di vigilanza non dispone di tutti i mandati della Confederazione in seno al Consiglio d'amministrazione della Società. I tre altri rappresentanti sono infatti il direttore dell'Ufficio federale del personale, il direttore supplente dell'Amministrazione federale delle finanze ed il direttore dell'Ufficio federale degli aerodromi militari. Non è pertanto garantito che, in seno al Consiglio d'amministrazione, venga rispettata la posizione dell'Ufficio federale. Dato che vi sono rappresentati tre dipartimenti, detta struttura direzionale può esigere che una decisione venga presa a livello governativo onde permettere al Consiglio d'amministrazione di SWISSCONTROL di decidere su un caso specifico qualora sussista disaccordo fra i rappresentanti della Confederazione. Per quanto concerne la decisione sull'assegno speciale da versare al personale

di SWISSCONTROL, tale disaccordo si è già verificato. I rappresentanti della Confederazione non hanno nessun capitolato d'oneri che precisi le modalità di adempimento del loro mandato.

La vigilanza di diritto pubblico non è più esercitata direttamente dall'Ufficio federale bensì per il tramite del Consiglio di amministrazione. La sezione competente della sicurezza aerea ha perso notevoli attribuzioni riducendosi unicamente ad organo consultivo del Consiglio d'amministrazione. Questo cambiamento è valutato in modo differente nell'ambito dell'Ufficio federale. Da un canto si pone l'accento sul fatto che a suo tempo la vigilanza sulla sicurezza aerea era garantita, in seno all'Ufficio, da sette persone occupate a tempo pieno, mentre attualmente i tre membri del Consiglio d'amministrazione non possono neppure disporre dell'equivalente di un collaboratore a tempo pieno. Dato che la sezione non è più integrata nel procedimento decisionale si desume che tra non molto non potrà più disporre delle necessarie conoscenze tecniche e si troverà pertanto nell'impossibilità di servire da organo di stato maggiore del Consiglio d'amministrazione. D'altronde si fa notare che l'influenza dell'Ufficio federale sui servizi di sicurezza aerea è divenuta quanto meno sproporzionata; sarebbe più efficace se SWISSCONTROL potesse agire in veste di organo autonomo e assumesse le proprie responsabilità per quanto concerne il personale ed i costi. Inoltre, si pensa siano state sopravvalutate le conoscenze tecniche dei funzionari rispetto a quelle dei collaboratori dell'organizzazione della sicurezza aerea. Comunque, l'Ufficio federale non avrebbe mai potuto svolgere un ruolo direttivo conforme alle esigenze in materia. Bisognerebbe piuttosto cercare una soluzione di ricambio in un monitoraggio interno della società.

421.3 Garanzia della redditività

SWISSCONTROL non deve garantire unicamente servizi affidabili, bensì attuarli efficacemente e a condizioni vantaggiose. A dire il vero, mancano tuttora dei mezzi che gli consentirebbero di procedere a calcoli esaurienti dei costi. Analogamente, il Consiglio d'amministrazione non ha ancora la possibilità di definire gli obiettivi e di vigilare affinché vengano rispettati. Le proposte elaborate dalla Ditta Hayek Ingeneering mirano a detto risultato.

La mancanza di un mercato o di un altro sistema regolatore su cui sia possibile impernare il regime di sicurezza aerea è un evidente ostacolo ad una gestione economica dell'azienda. La situazione di monopolio e l'assenza di rischio aziendale non incitano ad agire in maniera economica.

A dire il vero, l'influenza un tempo esercitata dall'Ufficio federale e dalla pertinente sezione della sicurezza aerea sulla redditività dell'esercizio era minima. L'argomento della sicurezza permette innanzitutto di fare accettare ogni richiesta di investimento o spesa d'esercizio. Tuttavia, l'Ufficio federale ha cercato di limitare le spese di personale seguendo una politica di investimento giudiziosa e incoraggiando l'automazione nonché di mantenere ad un basso livello i costi inerenti agli investimenti creando situazioni concorrenziali secondo l'ordinanza sugli acquisti.

Il principale vantaggio offerto dall'attuale normativa risiede nel fatto che i rappresentanti degli aerodromi e delle compagnie aeree saranno in grado di far valere il loro punto di vista sulla redditività in seno al Consiglio d'amministrazione. È nell'interesse degli aerodromi pagare lievi canoni di sicurezza aerea fintantoché si considerano in una situazione concorrenziale con gli aeroporti esteri. Le compagnie aeree sono direttamente interessate ad una politica di economia benché in passato abbiano lasciato intendere, nel corso di negoziati sui contratti collettivi di lavoro, che uno sciopero potrebbe costar loro molto di più che soddisfare le richieste del personale. L'Ufficio federale ritiene che l'attuale struttura permette di tener meglio conto delle nuove esigenze in materia di redditività.

421.4 Doppio ruolo dei funzionari nell'apparato amministrativo

La nuova struttura pone particolari problemi riguardo alla situazione del direttore dell'Ufficio federale e di due dei suoi collaboratori con funzioni direttive. Essi si son visti attribuire una doppia funzione nel senso che devono assumere una responsabilità diretta sia a livello dell'Ufficio sia a livello di SWISSCONTROL, ancorché questa responsabilità, nel secondo caso, sia subordinata alla vigilanza esercitata nell'ambito della loro prima attività. La collaborazione dei rappresentanti della Confederazione in seno al Consiglio d'amministrazione induce inevitabilmente a coinvolgere i funzionari in questione nella filosofia aziendale della Società; qualora dovessero sorgere conflitti di interessi tra la Società e la Confederazione ne risulterebbero indeboliti quelli della Confederazione. Fintantoché non sarà creato un secondo organo di controllo (monitoraggio interno o esterno) sussisterà il pericolo che tali tensioni non vengano tempestivamente individuate dalle persone interessate, sicché la fase di prova di due anni non potrà dare risultati decisivi. I negoziati in corso sul contratto collettivo di lavoro di SWISSCONTROL ne sono una prova evidente.

Non ci si può certo attendere dalla Sezione della sicurezza aerea della Divisione dell'infrastruttura, diretta da un membro del Consiglio d'amministrazione, che svolga un'attività di controllo sui propri superiori gerarchici.

La situazione è ancora più complessa per il fatto che la direzione dell'Ufficio federale è responsabile dei settori del servizio della sicurezza aerea che non sottostanno a SWISSCONTROL (cfr. i servizi citati e i piccoli campi d'aviazione). In questi settori i funzionari specialisti di rango inferiore hanno funzioni di linea e non soltanto di consulenza.

421.5 Organico di SWISSCONTROL

SWISSCONTROL occupa circa 300 controllori del traffico aereo, 200 specialisti tecnici e 300 collaboratori nell'amministrazione. Le rivendicazioni in materia di diritto del personale sono state soprattutto presentate dai controllori del traffico aereo. Questi lavorano in turni di 38 ore settimanali e possono andare in pensione a 55 anni. Le condizioni di lavoro figurano in un contratto collettivo che giungerà a scadenza a fine 1989. I controllori del traffico aereo godono

nel mondo intero di una situazione di monopolio e sono pertanto, indipendentemente dalla forma giuridica del loro impiego, in grado di imporre esigenze molto estese.

A seguito dello straordinario incremento del traffico nel 1988, i controllori del traffico aereo hanno preteso un'indennità speciale che è stata in parte loro concessa dal Consiglio d'amministrazione, tenuto conto della situazione degli altri dipendenti della Società. I 15 controllori di Ginevra che si sono dati per malati sono stati sottoposti ad un procedimento disciplinare. I controllori del traffico aereo chiedono che il contratto collettivo sia rinnovato con effetto retroattivo all'inizio del 1988, ossia un anno prima della scadenza. Secondo loro, le rivendicazioni sono giustificate dalla situazione stressante che regna durante i periodi di intensa attività. La direzione commerciale di SWISSCONTROL ribadisce per contro che i disagi di tale situazione non possono essere compensati con aumenti di salario. Si dovrebbe piuttosto cercare di evitare i periodi di punta riorganizzando i piani di volo; inoltre converrebbe adeguare alla situazione la politica degli investimenti e dei costi.

La direzione commerciale si attende difficili negoziati sul contratto collettivo di lavoro poiché lo statuto dei controllori del traffico aereo e le attuali strutture dell'organizzazione di sicurezza aerea non favoriscono una situazione equilibrata tra i compartecipi ai negoziati.

La mancanza di un divieto di diritto pubblico di proclamare lo sciopero solleva, a dire il vero, divergenze d'opinioni. Provvedimenti quali l'annuncio collettivo di casi di malattia potrebbero avvenire anche nell'ambito dello statuto dei funzionari. Tuttavia, ciò che più conta non è tanto l'adozione di norme giuridiche bensì la formazione di un effettivo sufficiente di personale qualificato, esigenza che può esplicare i suoi effetti solo a medio termine.

La Commissione della gestione non può esprimersi sulla fondatezza delle rivendicazioni del personale di SWISSCONTROL. Dedicherà nondimeno la propria attenzione all'evoluzione ed al risultato dei negoziati sul contratto collettivo di lavoro quale banco di prova del funzionamento della nuova struttura d'organizzazione della sicurezza aerea.

421.6 Varianti d'organizzazione

Su invito dell'Ufficio federale della giustizia, il Consiglio federale ha deciso di fare riesaminare la struttura dell'organizzazione della sicurezza aerea dopo i primi due anni di attività. L'Ufficio della giustizia è sempre stato favorevole ad una struttura giuridica analoga a quella di un istituto. Detto istituto dovrebbe essere corredato di una commissione consultiva nel cui ambito sarebbero rappresentate le compagnie aeree interessate e le autorità preposte agli aerodromi e che sarebbe chiamata a formulare la politica di sicurezza aerea. La direzione dell'istituto verrebbe subordinata ad un piccolo Consiglio d'amministrazione composto esclusivamente di specialisti estranei all'Ufficio federale dell'aviazione civile. La vigilanza sarebbe ancora esercitata dalla Sezione della sicurezza aerea, all'occorrenza per il tramite di un organo speciale di controllo.

Se ci si dovesse attenere alla soluzione di una società anonima, l'Ufficio federale della giustizia giudica possibili le tre varianti seguenti:

- La società anonima diverrà autonoma ma i suoi compiti saranno sottoposti alla vigilanza dell'Ufficio federale dell'aviazione civile in quanto organo di controllo indipendente; all'occorrenza bisognerà evitare qualsiasi sovrapposizione delle funzioni.
- Nell'ambito della società verrà istituito un organo di controllo indipendente per le questioni di polizia di sicurezza. Tale organo eseguirà, per conto del Consiglio d'amministrazione, i controlli necessari sull'attività della società. In pratica la Sezione della sicurezza aerea verrebbe trasferita in seno alla società. Anche in questo caso il presidente ed il delegato del Consiglio d'amministrazione non dovrebbero appartenere alla direzione dell'Ufficio federale dato che quest'ultimo ha il compito di deliberare in caso di conflitto.
- L'organo di controllo citato dovrebbe essere integrato nell'ambito della Segreteria generale del Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie anziché in quello della società. Tale soluzione permetterebbe di mantenere più facilmente i rapporti di vigilanza esistenti.

Nella Repubblica federale di Germania la sorveglianza della sicurezza aerea è tuttora garantita da un istituto federale subordinato ai servizi di sorveglianza tecnica del Ministro dei trasporti e delle comunicazioni. I Länder ed i gestori degli aeroporti sono parimenti rappresentati nel Comitato consultivo dell'istituto federale di sicurezza aerea. La vigente struttura organizzativa è per contro oggetto di riesame anche in Germania.

Sul piano europeo, EUROCONTROL svolge in parte compiti di sicurezza aerea ed è strutturato come organizzazione internazionale responsabile della sicurezza, in virtù della Convenzione internazionale del 13 dicembre 1960 sulla cooperazione intesa a garantire la sicurezza della navigazione aerea. Sotto l'alta direzione di una Commissione di sicurezza aerea, le relative funzioni sono assunte dall'«Agenzia della sicurezza aerea» la quale, dal canto suo, è presieduta da un Comitato direttivo e da un direttore generale (la Svizzera non è membro dell'EUROCONTROL, tuttavia ha aderito all'accordo multilaterale sulle tasse di rotta, la cui esecuzione incombe all'Agenzia).

421.7 Analisi di SWISSCONTROL da parte della Hayek Ingeneering SA

Su mandato del Consiglio d'amministrazione di SWISSCONTROL, la Ditta Hayek ha analizzato la struttura organizzativa della Società ed elaborato soluzioni alternative. Gli autori dell'analisi hanno concluso che occorre:

- riorganizzare l'attuale struttura della direzione;
- adottare provvedimenti immediati nell'ambito del personale onde poter reclutare e formare il numero indispensabile di controllori della sicurezza aerea per gli anni novanta e
- sviluppare gli strumenti dirigenziali e allestire procedimenti decisionali più razionali in modo da garantire un migliore quadro d'insieme.

Secondo la Ditta Hayek, nell'attuale delimitazione delle competenze e dei compiti fra l'Ufficio federale, il Consiglio d'amministrazione e il direttore di SWISSCONTROL, manca un servizio che abbia sia competenze tecniche sia la facoltà di vigilare sulla sicurezza delle prestazioni di SWISSCONTROL. Hayek propone la creazione di un organo tecnico in forma di Commissione di sicurezza incaricato di vigilare sull'adempimento delle esigenze tecniche e d'esercizio della Società. Tale organo dovrebbe essere integrato nell'ambito di SWISSCONTROL e incaricato di assistere il Consiglio d'amministrazione.

La ripartizione delle attività di SWISSCONTROL fra i centri regionali di Zurigo e di Ginevra non è contestata; tuttavia, le eventuali ripercussioni negative della suddivisione dello spazio aereo svizzero in due settori verrebbero attenuate dal fatto che il programma operativo, per l'insieme dello spazio aereo, potrà essere controllato dai due centri regionali.

La Commissione della gestione ha preso atto del rapporto Hayek ma non desidera formulare un proprio parere prima che si siano pronunciati in merito il Consiglio d'amministrazione e gli organi di vigilanza competenti.

421.8 Valutazione dell'organizzazione di sicurezza aerea

421.81 Utilità

L'attuale struttura organizzativa presenta vantaggi notevoli rispetto alla situazione precedente. Il fatto che il servizio di sicurezza aerea non costituisca più una sezione di un'impresa che svolge due attività senza connessione tra loro ha permesso di dare maggior rilievo ai problemi dirigenziali e di vigilanza. Chiaro risultato di tale miglioramento è, nell'ambito della vigilanza sulla sicurezza aerea, la collaborazione fra il Cantone sede dell'aeroporto e le due più importanti imprese di trasporti aerei di linea. Esiste per lo meno la certezza che l'aspetto della redditività sarà in un certo senso maggiormente valutato nel processo decisionale.

Contrariamente a quanto avveniva prima, la Società è ora direttamente responsabile dell'organizzazione, della pianificazione aziendale, della gestione dei fondi, del programma d'impiego, delle prescrizioni d'assunzione e della gestione commerciale corrente. Questa maggiore autonomia dovrà incitare ad una più ampia autoresponsabilità. Il Consiglio federale è del parere che i vantaggi pratici tratti dalla soluzione adottata superino gli svantaggi (teorici) possibili. In particolare, la posizione dell'Ufficio federale dell'aviazione civile in quanto servizio tecnico specializzato nonché la necessità di una gestione efficiente, libera da ogni attrito, avrebbero favorito la nomina del direttore dell'Ufficio federale dell'aviazione civile alla presidenza del Consiglio d'amministrazione (risposta del Consiglio federale all'interpellanza ordinaria Mäder, 3 marzo 1988).

Il cumulo delle funzioni direttive e di vigilanza affidate a tre funzionari superiori dell'Ufficio federale potrebbe ostacolare l'autonomia della Società. Ci si pone la domanda se il criterio dell'efficienza tanto ribadita non abbia offuscato le esigenze fondamentali della vigilanza dello Stato portando a responsabilità

poco chiare. Di norma, ogni delega di attività ad un organo autonomo richiede un controllo; alla responsabilità primaria chiaramente definita di un dato organo corrisponde una netta responsabilità di vigilanza di un'autorità statale, la quale non può essere vincolata alle decisioni dell'organo che deve controllare, altrimenti il contrappeso necessario verrebbe vanificato dall'identificazione che si potrebbe presumere tra i funzionari che devono effettuare il controllo e l'organo da controllare.

La Commissione della gestione condivide il parere del Consiglio federale nel senso che i vantaggi pratici offerti dall'attuale struttura giustificano pienamente che si disponga di dati precisi prima di prendere una decisione. Se, trascorsi due anni, si dovesse scegliere un'altra struttura organizzativa, si dovranno cercare soluzioni atte a garantire, per quanto possibile, il mantenimento dei vantaggi odierni.

421.82 Costituzionalità

La valutazione della Commissione della gestione poggia anche in questo contesto e per l'essenziale sul parere dell'Ufficio federale della giustizia del 17 gennaio 1984 concernente le basi giuridiche di Radio Svizzera SA. Detto Ufficio è giunto alla conclusione che è costituzionalmente inammissibile che la Confederazione assuma il servizio di sicurezza aerea nella forma di una società anonima di diritto privato, retta da interessi privati. Nell'ottica costituzionale la Confederazione deve garantire il servizio di sicurezza aerea nella forma di organizzazione di diritto pubblico (p. 66).

La Commissione della gestione condivide dunque detto parere per le seguenti considerazioni:

Di massima lo Stato adempie i propri compiti facendo ricorso a servizi d'utilità pubblica, essendo questo l'unico mezzo per tutelare al meglio i diritti dei cittadini nel rispetto dell'uguaglianza di trattamento conforme alla legge, così da soddisfare le esigenze dello Stato di diritto. Per giustificare il ricorso ad organi privati bisognerebbe almeno addurre motivi pertinenti di opportunità. Il compito dello Stato deve essere svolto in conformità allo scopo conseguito, con ampia mobilità o nella totale neutralità politica, secondo il principio dell'autonomia privata. La Confederazione, onde poter istituire siffatta organizzazione privata o parteciparvi, deve comunque esservi autorizzata dalla legge (base legale che giustifichi l'eccezione ad un regime costituzionale normale). Tali esigenze sono a maggior ragione applicabili qualora si tratti di affidare a privati funzioni di polizia. In linea di massima, l'autorizzare privati ad esercitare diritti di sovranità contrasta con i principi dell'esecuzione democratica delle leggi nella misura in cui venga lasciato ai privati un margine di discrezionalità. Il ricorso ad organizzazioni private nell'ambito del diritto amministrativo economico discende infatti da una base costituzionale espressa. Eccezioni a questo principio possono essere ammesse qualora il compito di polizia sia di natura puramente tecnica (ad esempio l'omologazione di impianti elettrici ad opera dell'Ispettorato degli impianti a corrente forte dell'Associazione svizzera degli

elettricisti) e qualora la legge formale medesima stabilisca sufficienti principi che disciplinino l'adempimento dei compiti.

Sono pertanto definiti i presupposti secondo i quali la Confederazione può delegare taluni compiti ad un'organizzazione responsabile ed essenzialmente indipendente. Argomento da esaminare separatamente è quello di sapere se sia ammissibile che, per una ragione qualsiasi, la Confederazione eserciti un'influenza predominante su una società privata. Innanzitutto è lecito arguire che questo si verifichi ai fini di assumere un compito pubblico. Anche in questo contesto ci si allontana dal principio secondo il quale una collettività pubblica deve assumere i propri compiti facendo ricorso ai suoi organi amministrativi ordinari. Secondo il dettato costituzionale della proporzionalità, il ricorso ad un procedimento diverso deve essere contemporaneamente adeguato ed indispensabile all'adempimento dei compiti in questione e dunque essere giustificato da particolari motivi giuridici. La scelta di una forma di organizzazione di diritto privato non deve, ad esempio, essere adottata per eludere la vigilanza normalmente garantita dal Consiglio federale e dal Parlamento, né tantomeno rendere quest'ultima più difficile. Contrariamente al trasferimento di compiti a un soggetto di diritto privato indipendente, si tratta, all'occorrenza, dell'adempimento di un compito ad opera dello Stato medesimo, tuttavia sotto una forma giuridica privata.

Se il trasferimento a privati di compiti di polizia è ammissibile soltanto se legittimato da argomentazioni rilevanti, l'adempimento dei compiti di polizia da parte dello Stato in forma di diritto privato non può assolutamente giustificarsi. Siccome i vantaggi procurati da un'organizzazione privata decadono ove la società privata sia dominata dall'influenza esercitata dallo Stato, sarà difficile, sotto il profilo costituzionale, trovare una giustificazione pertinente a soluzioni che esulano dal principio dell'esercizio della sovranità da parte dello Stato.

Siffatte considerazioni generali si applicano anche al servizio di sicurezza aerea. La normativa del traffico aereo è infatti un compito di polizia svolto nell'interesse dei viaggiatori e della popolazione nei confronti degli utenti privati e statali dello spazio aereo, sia svizzero che estero. Essa garantisce la protezione dell'integrità fisica e della vita, la salute, la tranquillità e l'ordine pubblico. La Confederazione è responsabile dell'adempimento di tale compito conformemente alle esigenze dello Stato di diritto. Delegare tale compito ad un'organizzazione di diritto privato sulla quale essa eserciti un'influenza preponderante viola non soltanto l'imperativo di una base legale (lacuna che potrebbe venir colmata con l'imminente revisione della legge sulla navigazione aerea) ma contrasta anche con la responsabilità assunta dallo Stato riguardo ai compiti essenziali della collettività liberale; inoltre, tale delega di funzioni non rispetta il principio della proporzionalità né le esigenze di un controllo amministrativo democratico.

Nella fattispecie la normativa speciale ha parimenti l'effetto di vanificare il divieto di sciopero ed il rispetto del dovere di ubbidienza e diligenza sanciti dallo statuto dei funzionari, condizioni basilari affinché lo Stato possa adempiere appieno i propri compiti di polizia. Infine, il fatto che funzionari dirigenti dell'Ufficio federale dell'aviazione civile siedano nel Consiglio d'amministrazione

di SWISSCONTROL viola un principio generale dell'organizzazione e del controllo amministrativi, principio secondo il quale nessuno può esercitare la vigilanza su se stesso.

L'ispezione ha messo in luce che le argomentazioni per le quali è stata adottata la soluzione scelta, a prescindere da considerazioni di opportunità delle quali si potrebbe tener conto anche in altra sede, poggiano soprattutto su questioni inerenti al personale; vi sarebbero da temere resistenze e movimenti d'opposizione tra il personale di SWISSCONTROL, ove quest'ultimo decidesse di lottare per ottenere uno statuto molto più favorevole secondo il diritto dei funzionari, statuto che, incontestabilmente, gli dovrebbe essere concesso. Questo stato di cose nonché l'aumento necessario di 800 unità nell'amministrazione generale hanno manifestamente impegnato il Consiglio federale a cercare una soluzione la quale – fatta astrazione della base legale – rientrasse nella sua competenza. Decisivo è stato certamente il timore che le Camere potessero rifiutare l'aumento massimo autorizzato d'effettivo.

Orbene, tali considerazioni non possono prevalere sulle riserve d'ordine costituzionale che siffatta situazione comporta. Esse evidenziano piuttosto il fatto che, accettando l'attuale regolamentazione, sono state eluse le prerogative del Parlamento che sarebbe stato competente per adottare una soluzione conforme al diritto costituzionale. La Commissione della gestione è giunta alla conclusione che l'attuale struttura dell'organizzazione della sicurezza aerea è in contrasto con la Costituzione e che pertanto va trovata una soluzione alternativa nell'ambito della Costituzione medesima.

422 Argomenti scelti in relazione con l'ispezione

422.1 Osservazioni preliminari

Dato che l'ispezione verteva soprattutto sul tema della sicurezza aerea, l'esposto che segue non si sofferma sul quadro generale dell'Ufficio né tantomeno sui problemi che ne derivano. Analizzeremo solo alcuni aspetti dell'attività dell'Ufficio emersi durante l'ispezione. Complessivamente, si è avuta una buona impressione sia per quanto concerne la direzione degli affari sia per i metodi di lavoro impiegati.

422.2 Problemi di sicurezza

422.21 Concezione della sicurezza

Al pari di tutte le altre moderne tecnologie, la sicurezza del traffico aereo non può essere garantita in maniera assoluta. Malgrado la necessità di ridurre i costi a fini concorrenziali, le autorità federali esigono il rispetto del massimo livello di sicurezza da parte delle compagnie aeree ad esse subordinate. Nella circostanza si applica il criterio che non debba essere superato il rischio normale corso dal passeggero che prende un aereo. Tale criterio vale per l'insieme dei trasporti pubblici ed è inoltre applicato nell'ambito del controllo delle derrate alimentari (come ha dimostrato la recente ispezione della Commissione della

gestione in merito ai provvedimenti presi dopo la catastrofe di Cernobyl). Per stabilire il livello di sicurezza ci si fonda sull'aspettativa di vita media dell'essere umano. Le probabilità che un individuo di 40 anni possa morire subitaneamente perché vittima di una delle fonti di pericolo quotidiane è valutata dalle compagnie di assicurazione a 1:1 000 000. Questa probabilità non deve essere superata dai rischi derivanti dall'aviazione civile.

422.22 Sistema di garanzia della qualità

Anche la vigilanza effettuata dall'Ufficio federale sulle compagnie aeree non si può definire totale. Di fronte alla crescita della penuria di personale l'Ufficio predispone tutti i mezzi in suo possesso in funzione dei rischi. Per tale motivo, il suo compito di controllo si concentra in particolare su punti deboli accertati o presunti. Tale controllo è più marcato nelle piccole imprese che non in quelle bene organizzate quali Swissair, i gradi aeroporti e SWISSCONTROL. Ne consegue che l'Ufficio è meno pressante nelle sue attività di vigilanza nei confronti appunto delle grandi imprese che non nei confronti di quelle piccole o recenti. Invece di controllare i diversi aerei, ispeziona le aziende di manutenzione le quali, a norma di legge, hanno il compito di revisionare gli aerei (nei casi di aerei di piccola capienza si procede per sondaggi mentre vi si rinuncia per i 99 apparecchi di più vaste dimensioni). L'Ufficio concentra i suoi controlli sui problemi organizzativi delle imprese di manutenzione. A ciascuna di esse impone elevate esigenze organizzative ed esige che venga garantita la tutela della qualità indipendentemente dalla produttività. Incombe altresì a dette imprese il compito di vigilare, prescindendo dal personale addetto ai lavori sugli aerei, sul rispetto delle prescrizioni relative alla manutenzione, innanzi approvate dall'Ufficio.

422.23 Obbligo di rispettare le tariffe per questioni di sicurezza

Un tempo le tariffe dell'IATA applicate al traffico aereo internazionale venivano giustificate asserendo che la concorrenza in materia di prezzi non doveva pregiudicare la sicurezza dei viaggiatori. L'esempio della liberalizzazione delle tariffe negli USA mostra tuttavia che l'allentamento dell'obbligo di rispettare le tariffe ha solo momentaneamente incentivato la concorrenza tant'è vero che alla fine il numero delle compagnie si è addirittura ridotto. Argomento preponderante per la sicurezza della navigazione aerea non è tanto la politica tariffaria quanto una concezione di sicurezza che gli uffici nazionali dell'aviazione civile hanno perfettamente recepito.

L'obbligo di rispettare le tariffe poggia sul presupposto che chi è tenuto ad osservare un orario deve lavorare a condizioni tariffali ben definite. Si tratta qui di concetti di natura politica applicabili ai servizi pubblici comprese le ferrovie e le poste, concetti per altro molto discutibili in sé. Il rispetto delle tariffe nel traffico aereo riguardava un tempo appunto vecchi concetti di natura politica. Nel quadro della liberalizzazione in corso sarà il caso di riesaminare tale nozione. La Svizzera costituisce tuttavia un mercato così esiguo che non sarebbe in grado di seguire da sola una propria politica tariffaria.

422.24 Conseguenze delle inchieste sugli infortuni

Le inchieste sugli infortuni aeronautici sono effettuate specificatamente da un servizio della Segreteria generale del DFTCE. Da alcuni problemi emersi, e dei quali in parte si era già occupata la Commissione della gestione, è risultato che fra l'Ufficio di inchieste sugli infortuni aeronautici e l'Ufficio federale dell'aviazione civile non sono sempre intercorsi buoni rapporti. Recentemente però non sono state riscontrate manchevolezze importanti imputabili all'uno o all'altro Ufficio. Perplessità semmai potrebbero sorgere per il fatto che, fino a non molto tempo fa, il presidente della Commissione d'inchiesta sugli infortuni aeronautici abbia eletto domicilio in Giappone e per conseguenza non abbia potuto adempiere appieno ai propri compiti.

Nella nuova legge sulla navigazione aerea dovranno essere semplificate le disposizioni relative alla procedura d'inchiesta. La Commissione della gestione è del parere che bisognerà tener parimenti conto dei diritti che potrebbero far valere i piloti implicati negli infortuni. Nella vigente procedura i rapporti d'inchiesta hanno sovente valore d'accertamento dei fatti sulla cui base i Tribunali valutano le conseguenze giuridiche di un infortunio sebbene i piloti non possano far valere, nella procedura d'inchiesta, i diritti che spettano loro davanti al tribunale.

422.25 Manifestazioni aeronautiche pubbliche

La recente catastrofe di Ramstein in Germania ha chiaramente sollevato la tematica dei pericoli che comportano siffatte esecuzioni acrobatiche. Va lodato l'intervento sollecito del Consiglio federale presso il DFTCE e il DM affinché esaminassero il problema dell'interdizione di tali manifestazioni. La vigente legge non contempla nessun divieto in merito, tuttavia prevede che il Consiglio federale può, mediante ordinanza, subordinare ad autorizzazione tali manifestazioni fissando esigenze di sicurezza.

Gli ispettori della Confederazione, specialmente quelli dell'Ufficio d'inchieste sugli infortuni aeronautici, dovrebbero dar prova della massima prudenza nell'autorizzare tali esecuzioni acrobatiche poiché in caso di incidenti potrebbero sorgere conflitti di interessi in seno al dipartimento.

422.3 Problemi posti dall'adempimento dei compiti

422.31 Aerei stranieri e tutela dell'ambiente

La tutela dell'ambiente, nell'ambito del traffico aereo, è una questione sempre più sentita di cooperazione internazionale. Come in tutti gli altri settori, il diritto svizzero è applicabile, secondo il principio della territorialità, unicamente all'interno dei confini nazionali sicché il traffico aereo internazionale non è adeguatamente e sufficientemente preso in considerazione. Va aggiunto che le nostre prescrizioni legislative sulla protezione dell'ambiente (ad esempio la lotta contro il rumore) riguardano soltanto gli aeromobili svizzeri e che per mo-

tivi di politica dei trasporti le norme svizzere non sono applicate alle compagnie aeree estere. Qualora volessimo vietare l'atterraggio sul nostro territorio ad aeromobili esteri che non soddisfino le norme svizzere, analoghe misure verrebbero inevitabilmente prese nei confronti dei nostri aeromobili nei Paesi in questione.

In siffatte circostanze ci sembra increscioso che le nostre compagnie di bandiera si ostinino a vendere vecchi aerei, non più rispondenti alle vigenti prescrizioni in materia di protezione dell'ambiente, in particolare alle compagnie africane le quali potrebbero utilizzarli anche a destinazione del nostro Paese.

422.32 Soppressione dei sussidi agli aeroporti

Nel quadro degli sforzi intesi ad equilibrare le finanze federali, i sussidi finora concessi dalla Confederazione saranno sostituiti con semplici prestiti a tassi d'interesse vantaggiosi ed a condizioni d'ammortamento favorevoli. A partire dal 1990 non verrà assegnato più alcun aiuto finanziario. Per tutta la durata della regolamentazione non sono stati previsti adeguamenti delle spese di controllo dell'Ufficio federale dell'aviazione civile. L'esame della contabilità permette, come avvenuto finora nell'ambito dei sussidi, di stabilire se tali prestiti siano regolarmente utilizzati per gli scopi previsti. Questo modo di procedere è in un certo senso contrario al principio della proporzionalità che andrebbe rispettato anche durante i controlli amministrativi. Per il rimanente periodo transitorio non sarà ovviamente necessario un adeguamento formale delle prescrizioni. Se si rinunciassero, come previsto, a sopprimere la concessione dei prestiti o se si differisse tale soppressione oltre il 1990, bisognerebbe esaminare la possibilità di adeguare i controlli ai casi specifici.

Il Parlamento ha deciso, per motivi di politica finanziaria, di sopprimere i sussidi agli aeroporti. Agendo in tal senso ha così privato l'Ufficio federale di uno dei suoi strumenti di influenza nell'attuazione della politica federale in detto settore. I principali strumenti di intervento della Confederazione nei confronti dei Cantoni e dei privati sono, come si sa, le prescrizioni legali (comprese le relative sanzioni), l'informazione (nel senso di chiarificazione e persuasione) ed i mezzi finanziari (in forma positiva attraverso sussidi e vantaggi o, al contrario, in forma negativa attraverso la riscossione di tasse, imposte o soppressione di agevolazioni). L'esperienza ha dimostrato che nel nostro Stato federale capita sovente che i Cantoni trascurino in parte l'esecuzione dei provvedimenti laddove la Confederazione decida di sospendere il suo aiuto finanziario. Al momento della soppressione dei sussidi si dovranno pertanto trovare, di volta in volta, misure d'orientamento suppletive qualora si intenda mantenere intatta l'influenza della Confederazione.

422.33 Diminuzione della partecipazione all'aeroporto di Basilea-Mulhouse

I diritti della Svizzera sull'aeroporto di Basilea-Mulhouse sono disciplinati da una Convenzione franco-svizzera. Avendovi la Svizzera investito ingenti som-

me di denaro non è il caso di temere la rescissione della Convenzione in un prossimo avvenire. Tuttavia, le possibilità di influenza si spostano a detrimento della Svizzera da quando la Confederazione ha deciso di non concedere più prestiti e da quando il Cantone di Basilea Città non è più disposto a pagare. Inoltre la Germania dimostra sempre maggiore interesse per questo aeroporto. Infine sussiste il pericolo di una liberalizzazione dell'uso dell'aeroporto in favore del traffico aereo all'interno della Comunità europea e di una discriminazione corrispondente dei viaggiatori provenienti dalla Svizzera. Senza una partecipazione finanziaria sarà chiaramente difficile rappresentare efficacemente gli interessi svizzeri in questo settore.

Spetta al Cantone di Basilea Città esercitare i diritti conferiti alla Svizzera dalla Convenzione citata. Le autorità e l'opinione pubblica della regione basilese dovrebbero valutare a tempo debito le possibili conseguenze di un eventuale disinteresse da parte della Svizzera. Qualora Basilea giungesse alla conclusione che la regione intende occuparsi a lungo termine dell'aeroporto e che il Cantone è disposto a versare un sussidio corrispondente, bisognerà altresì stabilire sul piano svizzero quale vantaggio trarrà il nostro Paese considerando l'aeroporto di Basilea-Mulhouse come uno dei tre pilastri della nostra navigazione aerea.

422.34 Tensioni nella politica sul traffico aereo

La politica del traffico aereo è, da un canto, una componente importante della politica economica estera della Svizzera. Per tale motivo taluni principi generali di detta politica si applicano anche in questo settore. Innanzitutto ciò sottintende un incitamento a liberalizzare una normativa originariamente molto protezionistica. Il mandato conferito all'Ufficio federale di liberalizzare il traffico aereo deve mirare a ottimizzare l'utilità della navigazione aerea per la Svizzera. Le centinaia di accordi bilaterali sui trasporti aerei conclusi dal nostro Paese soddisfano ampiamente le nostre necessità. Attualmente si tratta non tanto di aprire nuove linee aeree quanto di garantire i diritti acquisiti.

D'altro canto bisogna soprattutto evitare l'intasamento degli aeroporti con conseguenti danni all'ambiente. Nel periodo estivo lo spazio aereo europeo è talvolta così congestionato da imporre una gestione centralizzata delle correnti di traffico («Air flow Management»); in Europa esistono undici centrali di controllo del traffico aereo continentale e la Svizzera si appoggia alle centrali di Parigi e di Francoforte. Nell'estate 1988, dette centrali non hanno potuto fronteggiare l'aumento del traffico per motivi tecnici e di personale, sicché le strozzature si sono verificate in questi settori e non hanno influito sulla sicurezza aerea svizzera. I punti nevralgici sono costituiti dagli assi principali del crocevia europeo (Scandinavia - Germania - Penisola Iberica - Regno Unito - Grecia - Vicino Oriente). Ne risultano forti ingorghi nei punti fissi della navigazione aerea di Saint-Prex, nelle vicinanze di Ginevra, e di Trasadingen, nelle vicinanze di Zurigo. Oltre alle oscillazioni annue, gli aeroporti accusano punte giornaliere di traffico nelle ore mattutine, prima e dopo mezzogiorno e nelle ore serali. SWISSCONTROL teme nuovi ingorghi nel nostro spazio aereo ove il traffico dovesse aumentare dell'8-10 per cento nei periodi di punta. L'aeroporto di Zurigo lamenta già ora penuria di parcheggi per gli aeromobili, carenza

d'attrezzature per il settore merci come anche di parcheggi auto per i viaggiatori. L'aeroporto di Ginevra, invece, non ha ancora esaurito le proprie capacità, fatta astrazione di alcuni periodi critici durante i voli charter invernali a destinazione delle stazioni sciistiche. Per contro, le attrezzature destinate al traffico viaggiatori non sono più rispondenti al crescente volume del traffico e sono oggetto di ampliamenti.

La politica del traffico aereo si trova quindi in un campo di tensione tra la concorrenza commerciale e le limitazioni imposte dalle esigenze della tutela dell'ambiente. Le autorità aeroportuali e della Confederazione si sono finora poco occupate di un possibile rovesciamento delle tendenze nell'ambito degli obiettivi perseguiti dalla politica del traffico aereo. Le strozzature che si verificano nel traffico e la presenza di materie inquinanti ostacolano l'attuazione di una valida politica in materia.

Tra gli aeroporti regna attualmente una situazione concorrenziale piuttosto che buoni rapporti intesi ad arginare la saturazione. In caso di sovraffollamento l'Ufficio federale dispone di norma di uno strumento per convogliare il flusso del traffico: l'approvazione dei piani di volo. Bisognerà evitare per quanto possibile una prassi restrittiva, per altro protezionistica, nell'approvazione dei piani di volo delle compagnie estere.

La Commissione della gestione è del parere che l'Ufficio federale debba elaborare possibili scenari per lo sviluppo del traffico aereo. Occorre chiedersi però se a lungo termine non sia preferibile, in Europa, garantire per via aerea un traffico intercontinentale in continua espansione e ricorrere invece maggiormente alla ferrovia per il traffico continentale. Occorrerà comunque vigilare affinché non venga lesa la competitività delle nostre compagnie di bandiera ove la Svizzera decidesse di agire per conto proprio.

422.35 Rapporti con la Comunità europea

Mentre i problemi tecnico-politici relativi al traffico aereo sono stati finora trattati nel quadro della Commissione europea dell'aviazione civile (CEAC), la Comunità europea ha già emanato prescrizioni particolari nelle sue decisioni di liberalizzazione del dicembre 1987. Nel contempo è andato via via scemando l'interesse degli Stati della Comunità per la Conferenza europea. Orbene, l'obiettivo perseguito dalla Conferenza è di migliorare la reciproca collaborazione e la Svizzera è molto interessata a detta collaborazione dato che anche in questo campo sussiste il pericolo di un'eventuale discriminazione.

422.36 Aeromodelli

La legge sulla navigazione aerea non stabilisce quale genere di apparecchio rientri nella nozione di aeromobile. Il 27 gennaio 1988 il Consiglio federale ha limitato tale nozione agli apparecchi in esercizio o che potrebbero esserlo. Gli aeromodelli non sono pertanto contemplati dalla legge sulla navigazione aerea. Agendo in tal senso il Consiglio federale ha tenuto conto delle esigenze della

Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 1980, secondo la quale occorre liberare l'Ufficio federale da un compito che esulava dall'ambito federale. Il 14 marzo 1988 il Dipartimento ha emanato un'ordinanza sulle restrizioni applicabili a taluni apparecchi volanti e proiettili la quale vieta l'uso di aeromodelli ad una distanza inferiore a 5 chilometri dalle piste di un aerodromo e nelle zone di controllo se volano ad oltre 150 metri dal suolo. In questo contesto esiste una normativa che limita l'esercizio degli aeromodelli, ma non esiste alcuna vigilanza e, fattore non trascurabile, alcuna responsabilità causale del detentore dell'apparecchio dato che la legge speciale non è applicabile. A motivo di questi rischi, le autorità comunali non sono molto propense a rilasciare le relative autorizzazioni. Bisognerebbe per conseguenza esaminare la necessità di ripristinare la responsabilità causale per gli aeromodelli e, all'occorrenza, limitare in maniera corrispondente l'esclusione di apparecchi volanti senza occupanti (ai sensi dell'articolo 77 della nuova legge il Dipartimento è autorizzato ad emanare prescrizioni sugli apparecchi che non rientrano nella categoria degli aeromobili).

422.37 Deltaplani e parapendii

A differenza degli aeromodelli, i veleggiatori di pendio (deltaplani e per analogia i parapendii) sono inclusi nel campo di applicazione della legge. L'esame dei piloti e degli apparecchi è delegato alla Federazione svizzera di volo libero. La pertinente base legale dovrà essere precisata all'atto della revisione della legge sulla navigazione aerea. Tenuto conto del fatto che non sussiste o quasi pericolo per i terzi e che le conseguenze di un eventuale rischio sono sopportate da chi lo corre, sembra giustificato l'auspicato allentamento della vigilanza.

422.4 Problemi relativi al personale e all'organizzazione dell'Ufficio federale

Nel corso dell'ispezione si è a più riprese insistito sulla penuria di personale dell'Ufficio. I suoi compiti infatti sono notevolmente accresciuti sia qualitativamente sia quantitativamente. Tenuto conto degli accertamenti effettuati durante l'ispezione, la Commissione della gestione non è in grado di stabilire se l'Ufficio abbia esaurito tutte le possibilità di razionalizzazione. La soppressione di talune attività e l'allentamento della vigilanza nei diversi settori sembrano tuttavia confermarlo.

Un onere supplementare è costituito dai voli VIP ai quali fa sempre maggior ricorso il Consiglio federale. Particolarmente increscioso è l'impiego di funzionari superiori che sono così eccessivamente distolti dalle loro funzioni ordinarie. La Commissione della gestione ha chiesto all'Ufficio di tratteggiare sulla carta nazionale il risparmio di tempo realizzabile con l'elicottero partendo da Berna, Palazzo federale. Rispetto al tragitto in macchina, ne è risultato un leggero guadagno di tempo nello spazio aereo situato tra Losanna, Basilea e Zurigo. Se la Commissione della gestione dà prova di molta comprensione nei confronti delle necessità del Consiglio federale in materia di trasporti, essa ri-

tiene però che tali necessità dovrebbero essere soddisfatte grazie ad un'adeguata organizzazione professionale di piloti; gli altri funzionari dovrebbero essere impiegati solo eccezionalmente.

Contrariamente a quanto auspicato nel 1979 dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale riguardo alle traduzioni nell'amministrazione federale (FF 1980 II 357), la lingua francese non figura allo stesso livello della lingua tedesca nell'ambito dell'Ufficio federale. Del pari, a seguito dei declassamenti intervenuti in occasione della riorganizzazione del 1984, i collaboratori romandi hanno avuto la sensazione di essere stati sfavoriti. Un'importante sezione è stata declassata proprio al momento in cui uno dei collaboratori romandi avrebbe dovuto assumerne la direzione. Secondo i dati forniti dal direttore dell'Ufficio, tale situazione dovrebbe migliorare almeno in parte.

È altrettanto increscioso che il direttore dell'Ufficio federale abbia appreso solo indirettamente che la ditta Mc Kinsey è intenzionata ad esaminare la possibilità di sopprimere posti di lavoro nel quadro del progetto EFFI-QM, posti che ha tuttavia proposto di rioccupare. Questo stato di cose dimostra fino a qual punto la politica d'informazione relativa al progetto EFFI-QM complichino in modo inaccettabile la direzione dell'amministrazione.

Dal punto di vista organizzativo sono emerse, dall'ispezione, solo poche osservazioni. In particolare sono stati presi in considerazione i risultati del riesame effettuato dall'Ufficio federale dell'organizzazione il quale non ha neppure mosso critiche al fatto che la Sezione degli aerodromi non sia stata trasferita in seno alla Divisione diritto e ambiente. A seguito di detto riesame è stato allestito un grafico delle funzioni per l'insieme dell'Ufficio che diverrà operativo dopo la sua elaborazione elettronica. Nell'ambito dell'Ufficio esistono ancora piccole sezioni con soltanto tre collaboratori. Tra queste possiamo nominare la «Sezione del traffico fuori linea e della cooperazione europea» che andrebbe invero riesaminata dato che la delimitazione delle sue competenze rispetto a quelle della «Divisione del traffico aereo e delle relazioni internazionali» lascia a desiderare.

43 Raccomandazioni

431 Organizzazione della vigilanza della sicurezza aerea

Nel quadro dell'amministrazione federale per l'organizzazione della vigilanza della sicurezza aerea bisognerà trovare una soluzione conforme alla Costituzione onde trarre il maggior numero di vantaggi dall'attuale situazione e poter meglio separare le responsabilità dirigenziali da quelle di vigilanza.

432 Formazione dei controllori della sicurezza aerea

Gli sforzi intrapresi per formare un numero sufficiente di controllori della sicurezza aerea dovranno essere, per quanto possibile, incrementati.

433 Concezione della sicurezza

Le esigenze della sicurezza nella vigilanza esercitata dall'Ufficio federale dell'aviazione civile in Svizzera poggiano sul principio che i normali rischi di decesso in volo o al suolo non devono essere accresciuti dalla navigazione civile.

434 Soppressione dei sussidi agli aeroporti

Ove la soppressione dell'insieme dei prestiti stabilita per il 1990 non venisse attuata o fosse differita, bisognerà prevedere la possibilità di adeguare le spese di controllo in modo da tener conto del fatto che verranno ancora concessi soltanto dei prestiti.

435 Aeroporto di Basilea-Mulhouse

Le autorità del Cantone di Basilea Città dovrebbero prendere in considerazione i timori espressi dalla Commissione della gestione in merito alla riduzione della partecipazione svizzera all'aeroporto di Basilea-Mulhouse.

436 Politica del traffico aereo

L'Ufficio federale dell'aviazione civile dovrebbe essere incaricato di definire gli scenari relativi al nuovo sviluppo del traffico aereo. Bisognerà stabilire a lungo termine se la notevole crescita del traffico intercontinentale non debba essere soddisfatta dalla navigazione aerea mentre quello continentale maggiormente indirizzato sulla ferrovia.

437 Aeromodelli

Malgrado l'esclusione degli aeromodelli dal campo di vigilanza federale, si dovrà esaminare la possibilità di reintrodurre una responsabilità causale anche in questo settore.

438 Voli VIP

Qualora la necessità di trasporti aerei del Consiglio federale rimanessero così rilevanti o dovessero aumentare, sarà necessario soddisfarli mediante una idonea organizzazione professionale di piloti. In tal caso l'impiego di altri funzionari potrà essere solamente occasionale.

439 Plurilinguismo della Direzione

Sarebbe opportuno, per quanto concerne la Direzione dell'Ufficio federale dell'aviazione civile, tener conto della raccomandazione della Commissione della

gestione del Consiglio nazionale del 1979 nella quale si chiedeva che la lingua francese o la lingua italiana fossero rappresentate, oltre alla lingua tedesca, in seno alla direzione di ogni ufficio.

44 Parere del Consiglio federale (del 13 marzo 1989)

Il Consiglio federale si è espresso come segue in merito al presente rapporto:

441

Vi ringraziamo di averci trasmesso il rapporto sull'ispezione effettuata presso l'Ufficio federale dell'aviazione civile e constatiamo con soddisfazione che nel complesso la direzione degli affari e la capacità lavorativa hanno lasciato una buona impressione.

Come da voi accennato nella parte introduttiva, è stato posto l'accento sull'organizzazione della sicurezza aerea di cui SWISSCONTROL (Società anonima svizzera per il servizio della navigazione aerea) costituisce il principale elemento dal 1° gennaio 1988. Avete inoltre esaminato tutta una serie di questioni relative al campo di attività dell'Ufficio federale e concluso con diverse raccomandazioni, la cui portata, ad eccezione della prima e dell'ultima, è incontestabile. Non possiamo infatti aderire a quella concernente l'organizzazione della sicurezza aerea in quanto definisce incostituzionale l'attuale struttura organizzativa della vigilanza della sicurezza aerea (n. 431).

442

Riguardo ai risultati dell'ispezione formuliamo quanto segue:

ad 421 Organizzazione della sicurezza aerea

ad 421.1 Carattere di diritto privato di SWISSCONTROL

I fatti esposti sono esatti. Dopo approvazione del rapporto finale dell'8 ottobre 1987 sui lavori preparatori in vista della ristrutturazione di Radio Svizzera SA, elaborato dal Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie, abbiamo conferito, con decisione del 28 ottobre 1987, il seguente mandato per il settore della sicurezza aerea:

- creazione di una società anonima a capitale misto senza scopo lucrativo e alla quale la Confederazione partecipa per almeno i due terzi,
- presentazione al Consiglio federale di un progetto di legislazione d'esecuzione della legge sulla navigazione aerea (LNA) in cui sia previsto il trasferimento dei compiti di sicurezza aerea alla nuova società,
- adeguamento dell'articolo 40 LNA alle conclusioni del rapporto finale in occasione della prossima revisione della legge.

La nuova società, dotata di statuto approvato dal Consiglio federale, è stata fondata il 1° dicembre 1987 e l'ordinanza concernente il servizio della sicurezza aerea è stata emanata il 18 maggio 1988 (entrata in vigore: 1° giugno 1988).

Delle sei soluzioni elaborate dal gruppo di lavoro interdipartimentale «fondamento giuridico di Radio Svizzera SA» abbiamo scelto l'ultima, formulata al termine delle deliberazioni dato che tutti i servizi federali interessati (UFG, PTT, SG DFTCE, UFAC) l'hanno ritenuta più conforme al diritto e più adeguata ai diversi aspetti del problema.

ad 421.2 Vigilanza federale su SWISSCONTROL

Lo scopo di un controllo attraverso due forme di vigilanza, come menzionato nel rapporto, mira a garantire all'organizzazione della sicurezza aerea un'autonomia più estesa di quanto non lo sia stata finora per Radio Svizzera SA. La direzione di SWISSCONTROL è ormai direttamente responsabile dei problemi concernenti l'organizzazione, la pianificazione, la gestione finanziaria, l'effettivo del personale, le condizioni di impiego e l'andamento degli affari. La Confederazione agisce su quest'ultimo attraverso il Consiglio d'amministrazione nel quale è rappresentata a maggioranza. I suoi rappresentanti sono tenuti a coordinare i loro interventi. I compiti di vigilanza non competono unicamente all'Ufficio federale dell'aviazione civile, bensì anche all'Ufficio federale del personale e all'Amministrazione federale delle finanze. È poco probabile che si debba ricorrere al Consiglio federale per disaccordi tra i rappresentanti della Confederazione; per conto si potrebbe prevedere l'intervento del Governo in caso di crisi di natura politica (fallimento dei negoziati relativi al contratto collettivo di lavoro, minacce di sciopero, sovraffollamento dello spazio aereo e degli aeroporti). Rinviamo alla risposta data in merito all'interrogazione ordinaria Mäder, del 3 marzo 1988. A fine 1989 si prevede di poter trarre i debiti insegnamenti dalle esperienze attuate.

Contrariamente a quanto affermato nel rapporto, il compito principale della Sezione della sicurezza dell'Ufficio federale dell'aviazione civile non consiste unicamente nel fungere da organo consultivo del Consiglio d'amministrazione. Essa assume, in primo luogo, rilevanti compiti di pianificazione generale a livello internazionale (OACI, CEAC, Stati confinanti); si interessa dello sviluppo della struttura dello spazio aereo come anche della sicurezza aerea locale sugli aeroporti regionali, del servizio degli ostacoli alla navigazione aerea, dell'elaborazione delle disposizioni di esecuzione, delle costruzioni e degli impianti necessari alla sicurezza aerea, ecc. La sezione verifica inoltre che SWISSCONTROL adegui le sue istruzioni e direttive interne alle vigenti disposizioni internazionali e nazionali.

ad 421.3 Garanzia della redditività

A motivo di una maggiore responsabilità attribuita alla direzione e ai suoi servizi, come anche del maggior interessamento del Consiglio di amministrazione per l'andamento degli affari (Consiglio nel quale gli interessi indispensabili al

settore della sicurezza aerea sono meglio rappresentati che non in quelli di Radio Svizzera SA) l'attuale struttura presta più ampia attenzione al concetto di redditività.

ad 421.4 Doppio ruolo dei funzionari nel Consiglio d'amministrazione

Rinviamo in merito nuovamente alla risposta all'interrogazione ordinaria Mäder, del 3 marzo 1988. È poco probabile che nascano conflitti di interesse tra la Confederazione e la Società che essa controlla e che svolge compiti per suo conto. In caso di incompatibilità, il direttore dell'Ufficio federale dell'aviazione civile si ricuserebbe a causa delle proprie funzioni di vigilanza. Simili casi sarebbero trattati congiuntamente dal direttore supplente e dal capo della Divisione diritto e ambiente o, all'occorrenza, affidate al segretario del DFTCE. Riteniamo non ci siano motivi di preoccupazione. A fine anno la situazione sarà analizzata obiettivamente e senza pregiudizi. Ove i vostri timori dovessero essere fondati non esiteremmo ad emanare le disposizioni necessarie. Esamineremo a tempo debito e accuratamente in quale misura il Consiglio d'amministrazione potrà soddisfare gli impegni assunti senza che debbano intervenire gli esperti dell'Ufficio federale.

ad 421.5 Organico di SWISSCONTROL

Nessuna osservazione.

ad 421.6 Varianti d'organizzazione

Dopo attento esame, nell'ottobre 1987 abbiamo optato per la «variante 6». È significativo che anche l'Ufficio federale della giustizia vi abbia aderito con una soluzione di compromesso. A nostro parere non sarebbe opportuno riprendere la discussione in merito (rinviamo al n. 218.2).

Riferendoci alla situazione nella Repubblica federale di Germania, precisiamo che vi si esamina la possibilità di una privatizzazione ispirata al modello svizzero. Ci auguriamo in tal modo di ottenere la dovuta elasticità nell'attività quotidiana della sicurezza aerea.

ad 421.7 Analisi di SWISSCONTROL da parte della Ditta Hayek

Nessuna osservazione.

ad 421.8 Valutazione dell'organizzazione della sicurezza aerea

ad 421.81 Opportunità

Nessuna osservazione particolare. Secondo le prime esperienze la nuova organizzazione è appropriata. Le tensioni cui si è fatto cenno potranno essere evitate con un atteggiamento ispirato alla cautela.

ad 421.82 Costituzionalità

La «variante 6» da noi scelta nell'ottobre 1987 e successivamente ancorata formalmente nell'ordinanza del 18 maggio 1988 concernente il servizio della sicurezza aerea è stata definita, nel rapporto del 25 febbraio 1986 relativo al fondamento giuridico di Radio Svizzera SA, la più efficace dal punto di vista politico in quanto si poteva lasciare all'organizzazione il carattere di economia mista. Dal punto di vista giuridico, però, tale procedimento non dava completa soddisfazione; i dubbi sollevati sono stati tuttavia attenuati dalla partecipazione maggioritaria della Confederazione. Questa soluzione può ritenersi valida anche alla luce di una pratica pluriennale. Stando così le cose, è difficile capire perché dopo aver per così dire «vinto una battaglia» si rimetta sul tappeto il problema della costituzionalità della soluzione adottata, in particolare dopo un accordo raggiunto in merito alla forma ed al contenuto del chiarimento dato al fondamento giuridico, tuttora appena sufficiente (art. 40 LNA). Un'ulteriore discussione su questo tema e sulla struttura della Società sarebbe incresciosa, tanto più che ne deriverebbero incertezze per il personale e per la direzione, controproducenti in vista dei gravi problemi che SWISSCONTROL deve affrontare. Nostro maggiore desiderio è conseguire una sicurezza aerea funzionale e conforme agli obiettivi prioritari.

In merito alla perizia dell'Ufficio federale della giustizia del 17 gennaio 1984, rileviamo che l'Ufficio federale dell'aviazione civile era giunto ad una conclusione diversa nel proprio parere del 31 agosto dello stesso anno. Anche se per valutare la situazione sono presi in considerazione criteri tanto severi come quelli menzionati nelle pagine 11 e 12 del rapporto, l'attuale struttura di SWISSCONTROL può definirsi valida.

All'occorrenza diamo per scontato che la presenza di funzionari dirigenti dell'Ufficio federale nel Consiglio di amministrazione di SWISSCONTROL, presenza criticata nel vostro rapporto, verrà riesaminata a fine anno.

Teoricamente spetta allo Stato occuparsi della «sicurezza aerea». Nondimeno, nei settori essenziali, esso affida tale compito a SWISSCONTROL, società anonima svizzera per i servizi della navigazione aerea, la quale a sua volta è controllata in maniera preponderante dalla Confederazione; nondimeno è garantita un'ampia partecipazione degli organismi aeroportuali e delle compagnie aeree interessate al buon funzionamento della sicurezza aerea. La soluzione adottata per motivi di opportunità è soprattutto giustificata dall'importanza dei compiti tecnici. Infatti, parallelamente alla prevenzione dei rischi, si pone l'accento sulla partecipazione attiva al regolare svolgimento del traffico, ad una sua maggiore fluidità e alla redditività dei voli. Da un canto, l'ampia au-

tonomia di cui dispone la direzione e, dall'altro, la funzione di controllo del Consiglio di amministrazione, in cui sono rappresentati gli organismi interessati, caratterizzano la soluzione scelta; è in questo modo che la Società deve poter adempiere coscienziosamente i propri impegni. Questo stato di cose è il fondamento dei motivi specifici che giustificano la soluzione adottata, motivi da voi messi in dubbio. Riteniamo, anche in questo contesto, che norme giuridiche precise siano state definite a livello di ordinanza e che in occasione dell'imminente revisione della legge sulla navigazione aerea taluni miglioramenti permetteranno di ovviare alle carenze riscontrate. La ristrutturazione implicherà l'accordo del Parlamento. È fuori questione voler tenere in disparte le Camere federali.

Riguardo alla struttura organizzativa va ancora rilevato che i risultati dell'esame effettuato dalla Ditta Hayek sono tuttora in fase di analisi. Il rapporto sottolinea che in materia organizzativa il margine di manovra è essenziale. Inoltre contiene elementi concreti sulla ripartizione dei compiti tra l'Ufficio federale e SWISSCONTROL.

ad 422 Questioni scelte in relazione all'ispezione

Come indicato nell'introduzione siamo disposti ad accettare le raccomandazioni n. 32 a 38. Possiamo quindi precisare brevemente gli altri temi. Dove non ci sono commenti non abbiamo particolari rilievi da formulare.

ad 422.23 Obbligo di rispettare le tariffe per motivi di sicurezza

Non è tanto l'obbligo in sé di rispettare le tariffe che è superato, bensì l'imposizione estremamente severa applicata prima della disintegrazione del sistema IATA. Né il Dipartimento americano dei trasporti né la Commissione della CE preconizzano una libertà tariffale assoluta. L'esperienza insegna che il dumping in materia di tariffe potrebbe indurre le compagnie a fare risparmi sulla manutenzione dei loro apparecchi, indirizzo opposto alle vigenti prescrizioni.

ad 422.34 Campo di tensione nella politica del traffico aereo

Tutte le questioni sollevate dall'aumento del traffico o dallo sviluppo della rete, dall'affollamento dello spazio aereo e dall'intasamento delle infrastrutture, nonché dalla tutela dell'ambiente, non possono trovare risposta unicamente a livello nazionale ma dovranno essere affrontate a livello internazionale e nel quadro dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI), della Commissione europea dell'aviazione civile (CEAC), dell'Associazione internazionale dei trasporti aerei (IATA), dell'Associazione delle compagnie aeree europee (AEA) e d'Eurocontrol. Questo problema è ovunque oggetto di intensi lavori ai quali la Svizzera partecipa attivamente.

ad 422.35 Rapporti con la Comunità europea

Secondo le esperienze dell'Ufficio federale non è del tutto esatta l'osservazione secondo cui l'interesse degli Stati CE verso la CEAC tenda a diminuire. In effetti, le autorità aeronautiche nazionali tengono molto a conservare le loro competenze e possono certamente farlo nell'ambito della CEAC; tuttavia, ciò non si verifica spesso quando si tratta di soluzioni adottate dalla CE. Tutto quanto viene da Bruxelles non è sempre ben accolto.

ad 422.4 Problemi concernenti il personale e l'organizzazione; plurilinguismo della direzione

A seguito del riesame dell'organizzazione menzionata nel vostro rapporto, verso la metà del 1985 le due divisioni dell'Ufficio sono state suddivise in quattro sezioni. Una di esse è diretta da un funzionario di lingua francese il quale partecipa alle sedute degli affari di direzione che hanno luogo di norma una volta la settimana.

Vi ringraziamo di averci dato l'opportunità di esprimerci in merito al vostro rapporto d'ispezione.

III. Elenco delle richieste trattate dalle Commissioni della gestione nel 1988

Le Commissioni della gestione ricevono ogni anno numerose informazioni di cui si avvalgono per l'esercizio dell'alta vigilanza. Qui di seguito menzioniamo un certo numero di richieste che, a livello formale, sono state trattate separatamente. Non citiamo invece quelle depositate da funzionari federali.

Ogni anno, parecchie richieste sono tolte di ruolo, senza dar loro seguito a livello formale, ma le indicazioni da esse fornite sono spesso prese in considerazione nell'ambito dell'alta vigilanza.

1. Michael Asante, Basilea, contro il Dipartimento federale di giustizia e polizia

La procedura d'asilo concernente Michael Asante pone problemi sostanziali in rapporto con l'osservanza dei principi legalitari nella nuova procedura d'asilo applicata dopo il 1° gennaio 1988, segnatamente a causa dell'assenza di un disciplinamento transitorio. La Commissione della gestione ha invitato il Consiglio federale a trattare questa richiesta come ricorso gerarchico.

2. Domande d'asilo

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale riceve, nel corso dell'anno, parecchie richieste che non può esaminare separatamente ma dalle quali può nondimeno enucleare talune osservazioni concernenti la prassi in materia d'asilo. I principali problemi dell'anno trascorso sono esaminati nel n. II.2 del presente rapporto.

3. Michael Ausfeld, Zurigo, contro il Tribunale federale

Il richiedente lamenta che il Tribunale federale abbia trattato separatamente come due oggetti distinti, contro i quali sarebbe necessario interporre separatamente un eventuale ricorso in nullità, da un lato la commisurazione della pena e, dall'altro, l'esecuzione condizionale della medesima. Tale questione concerne l'interpretazione della legge da parte del tribunale e non è dunque di competenza delle Commissioni della gestione.

4. Duilio di Censo e Ingrid Maisch-di Censo, contro il Tribunale federale

In una procedura d'assistenza giudiziaria in favore dell'Italia, i coniugi di Censo rimproverano al Tribunale federale di aver trattato soltanto questioni procedurali e non il merito stesso della causa. Fanno valere che la rinuncia del loro legale a una notificazione giuridicamente valida di una decisione, contrariamente alla volontà riconoscibile del cliente, non sarebbe determinante. Inoltre, il Tribunale federale avrebbe violato chiare norme giuridiche nella sua argomentazione materiale. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha spiegato ai richiedenti perché non ha potuto entrare nel merito di queste censure.

5. Fritz Fankhauser, contro il Tribunale federale

A due riprese, il richiedente ha, verosimilmente per insufficienti conoscenze giuridiche, omesso di adempiere alle condizioni imposte dalla legge sui ricorsi

indirizzati al Tribunale federale. Anche se il disciplinamento vigente può sembrare troppo severo in un caso particolare, non si può rimproverare al Tribunale federale d'essersi attenuto alle norme procedurali vigenti.

6. Eduard Heimann, contro il Tribunale federale

Il richiedente esige che il Tribunale federale faccia eseguire le analisi d'alcolemia secondo due metodi fondamentalmente diversi su proprietà distinte della molecola d'alcool. Il Tribunale federale si accontenta di due metodi di misura fondati sulla stessa proprietà. Quale documento a sostegno, il richiedente esibisce una perizia e pretende che l'interpretazione tecnica di quest'ultima renda legalmente imperativo il ricorso a due metodi fondamentalmente diversi. Tale però non è il caso secondo la dottrina e la giurisprudenza. L'interpretazione della legge spetta alla competenza dei tribunali. Se il Tribunale federale determina i metodi da applicare non in base a norme scientifiche ma in virtù della legge, esso agisce nei limiti della propria competenza e le Commissioni della gestione non possono esercitare alcun controllo sulle sue decisioni.

7. Richard Jung, contro il Consiglio federale

Il richiedente si duole per la presunta perdita di un telegramma. Le lettere da lui inviate alla Commissione non permettono di determinare in quale misura vi sia stata lesione dei suoi diritti o trattamento non corretto. Tenuto conto di altre comunicazioni scritte del richiedente, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha deciso di non più trattare dettagliatamente le richieste che, per forma, linguaggio o contenuto, non sono idonee ad essere esaminate da lei.

8. Cantone del Giura, contro il Consiglio federale

Il Canton del Giura esige che il Consiglio federale esamini il suo ricorso contro i versamenti effettuati dal Governo del Cantone di Berna a privati in occasione della campagna precedente i plebisciti sul Giura. Le Camere federali hanno deciso di non entrare in materia poiché la causa era già pendente innanzi il Tribunale federale (Boll. uff. 1988 n. 616 seg. 551).

9. Siegfried Kaech, Bienne, contro il Tribunale federale

Al richiedente è stata rifiutata l'assistenza giudiziaria gratuita nella procedura di revisione dinanzi all'istanza cantonale. Il Tribunale federale ha respinto il ricorso di diritto pubblico per ragioni formali. Le Commissioni della gestione hanno esaminato la decisione contestata con il Tribunale federale. Esse hanno constatato che la richiesta ha avuto esito negativo a causa delle conoscenze giuridiche insufficienti del ricorrente. Il Tribunale può, in procedura d'appello, ed in casi di rigore, incaricare un avvocato di rappresentare la parte civile a spese della cassa del Tribunale federale. Tale possibilità è però esclusa in caso di ricorso di diritto pubblico. La Commissione della gestione ha dunque deciso di sottoporre la questione alla Commissione preparatoria della revisione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria. Tale Commissione ha ritenuto che una modifica della legge non sarebbe giustificata.

10. Alfons Maza, Ginevra, contro il Delegato ai rifugiati

Il richiedente contesta soprattutto la decisione di internamento presa nell'ambito della procedura di rinvio (cfr. il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulle richieste Maza e Musey, che sarà pubblicato prossimamente nel Foglio federale).

11. Matthieur Musey, Kinshasa, contro il Delegato ai rifugiati

50 Consiglieri nazionali hanno richiesto un esame dell'espulsione della famiglia Musey. Il Sig. Musey chiede la riapertura della procedura. I chiarimenti in merito figurano nel rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulle richieste Maza e Musey.

12. Roland Pythoud, Losanna, contro il Tribunale federale

Le Camere federali non hanno dato seguito a questa richiesta (cfr. Boll. uff. 1988 n. 709 seg. 327).

13. Rikard Radicevic, Zurigo, contro il Tribunale federale

Il richiedente ha deposto tardivamente un ricorso di diritto pubblico contro una decisione cantonale d'ultima istanza e lamenta di non essere stato informato sulla possibilità di interporre ricorso di diritto pubblico. Poiché, nell'ordinamento giuridico svizzero, questo tipo di ricorso è considerato un rimedio giuridico straordinario, un'informazione in merito non è affatto prescritta. Conseguentemente, il rifiuto di aprire una procedura gratuita, da parte del Tribunale federale, non rappresenta una violazione del diritto d'essere uditi.

14. J. S., Zurigo, contro il Tribunale federale

La signora S. censura la presentazione dei fatti, che ritiene lesiva della personalità, in occasione della pubblicazione prevista della decisione del Tribunale federale. Il Tribunale ha rinunciato a questa pubblicazione. (Il caso è di nuovo pendente dinanzi alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale).

15. Hans-Ulrich Stössel, Berna, contro il Tribunale federale

Il richiedente si è rivolto al Tribunale federale per denunciare un inquinamento punibile dell'acqua potabile nel comune di Worb, dove l'acqua erogata dalle condotte non soddisferebbe alle esigenze in materia di qualità. Egli lamenta che la decisione di rigetto del Tribunale federale non rispetti il principio della proporzionalità. Orbene, il Tribunale federale non viola alcuna norma fondamentale di procedura limitando il suo esame all'ambito del ricorso di diritto pubblico, conformemente all'articolo 4 della Costituzione federale. La censura allegata dal ricorrente concerne l'accertamento del diritto da parte del Tribunale, questione che non può essere riesaminata dalle Commissioni della gestione.

16. Ota Vejskal, Windisch, contro il Dipartimento federale di giustizia e polizia

Il richiedente censura una violazione delle disposizioni della legge sull'asilo e della convenzione sui rifugiati. Secondo la Commissione della gestione, si

tratta di una richiesta di competenza del Consiglio federale. Secondo la prassi finora seguita, una richiesta siffatta presuppone che vi sia stata violazione reiterata o reiterabile di chiare disposizioni di diritto materiale o procedurale, violazione che uno Stato di diritto non potrebbe per lungo tempo tollerare e che il richiedente non può contestare mediante rimedio giuridico ordinario o straordinario, né mediante richiesta a un'autorità di vigilanza inferiore. Contrariamente al parere del Dipartimento, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ritiene che tale sia il caso nella fattispecie. Ha dunque trasmesso per decisione la causa al Consiglio federale.

17. Oreste Zanolari, Zurigo, contro il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie

Il richiedente lamenta che il Dipartimento non abbia sufficientemente adempito il suo dovere di vigilanza in occasione di un incidente di tram a Zurigo. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale è giunta alla conclusione che gli organi di vigilanza hanno adempiuto ai loro obblighi nei limiti del possibile. Anche se non è provato che la conducente non abbia violato alcuna norma nel caso di specie, non è possibile dimostrare il contrario senza obbligare le autorità federali a un lavoro invero sproporzionato.

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali sulle ispezioni e le richieste nel 1988 del 6 aprile 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.05.1989
Date	
Data	
Seite	211-291
Page	
Pagina	
Ref. No	10 116 003

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.