

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali concernente le ispezioni e le richieste nel 1992

del 6 aprile 1993

Onorevoli colleghi,

Nel presente rapporto, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati vi informa sui seguenti temi:

- funzione di pianificazione e coordinamento in materia di politica estera.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale si pronuncia su una richiesta concernente

- l'applicazione della legge sulla protezione degli animali.

Dopo l'ultimo rapporto annuale, sono stati pubblicati i seguenti rapporti:

- indicazioni concernenti la pratica del diritto d'asilo (CdG-N; Boll. uff. 1992 1169 segg.);

- limitazione degli effettivi (CdG-N+S; rapporto e mozione; Boll. uff. 1992 433 segg.);

- la sorveglianza telefonica della Confederazione (CdG-N; FF 1993 I 865 segg.);

- compiti e strutture dell'Istituto Paul Scherrer (CdG-S; FF 1993 I 1197 segg.).

Vi proponiamo di prendere atto del presente rapporto.

6 aprile 1993

In nome delle Commissioni della gestione:

I presidenti:

Jean Cavadini, consigliere agli Stati

Rolf Seiler, consigliere nazionale

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

Pianificazione e coordinamento della politica estera (Rapporto al Consiglio federale del 23 nov. 1992)

1 Motivazioni e procedimento

La Commissione della gestione si è occupata nel 1987 delle strutture direzionali del Dipartimento federale degli affari esteri (FF 1987 II 592) in materia di organizzazione e di controllo del coordinamento nel dipartimento medesimo e tra dipartimenti.

Nel 1990 decise di analizzare i meccanismi del coordinamento e la ripartizione delle responsabilità tra il Dipartimento degli affari esteri (DFAE) e gli altri dipartimenti nella gestione della politica estera.

L'ispezione in oggetto concerne i due temi seguenti:

- modalità di funzionamento del sistema organizzativo in seno all'amministrazione nel cui ambito viene elaborata e applicata la politica estera svizzera e,
- modalità di elaborazione di una politica estera coerente e coordinata.

In questo contesto la Commissione ha analizzato anche il ruolo e i compiti assegnati alla Segreteria politica nei servizi centrali della Direzione politica.

La sezione Orizzontale 1¹⁾ (precedentemente DFAE²⁾) ha raccolto il materiale necessario ed ha proceduto a una serie di audizioni (elenco allegato). Ha inoltre preso atto delle informazioni contenute nei documenti relativi al tema interdipartimentale 1990 della Commissione della gestione come anche del risultato dell'ispezione dell'Ufficio federale dei trasporti sulle relazioni internazionali.

Dato il carattere particolare di questa ispezione la sezione non ha ritenuto necessario esaminare il funzionamento dell'Ufficio di integrazione DFAE/DFEP incaricato di coordinare gli sforzi della Svizzera in materia di integrazione. La nostra Commissione aveva già effettuato nel 1988 un'ispezione presso l'Ufficio medesimo.

Qui di seguito i temi trattati durante le varie audizioni:

- significato e definizione del ruolo di responsabilità primaria nella conduzione degli affari internazionali;
- come e da chi è definita la presenza Svizzera in politica estera;
- come è organizzato il coordinamento tra i diversi servizi dell'amministrazione federale interessati agli obiettivi di politica estera.

2 Situazione attuale

Secondo la legge del 19 settembre 1978 sull'organizzazione e la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (LOA; RS 172.010) e l'ordi-

¹⁾ Membri: Iten (presidente), Cavadini Jean, Frick e Schallberger.

²⁾ Membri: Josi Meier (presidente), Miville e Jelmini (sostituito da Schallberger).

nanza del 9 maggio 1979 sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici (RS 172.010.15), detti gruppi e uffici devono rappresentare la Svizzera in seno alle Organizzazioni che dibattono temi di competenza dell'Ufficio fatta salva la competenza del Dipartimento federale degli affari esteri e dell'Ufficio federale dell'economia esterna.

La *Direzione politica* del DFAE, nel quadro del proprio mandato generale, coordina i lavori nel proprio dipartimento e tra i dipartimenti.

La *Direzione delle organizzazioni internazionali* ha il compito di mantenere le relazioni con le Organizzazioni internazionali, fatta salva la competenza dell'Ufficio federale dell'economia esterna, e garantire l'armonizzazione delle opinioni politiche sostenute dalla Svizzera in seno alle Organizzazioni internazionali.

Il *segretariato generale* del Dipartimento degli affari esteri svolge un'attività di coordinamento nel dipartimento medesimo e tra i dipartimenti.

L'*Ufficio federale dell'economia esterna* è responsabile, nel quadro del proprio mandato generale, del mantenimento delle relazioni con le Organizzazioni internazionali che si occupano essenzialmente di questioni economiche.

21 Ruolo del Dipartimento degli affari esteri nella gestione della politica estera

I temi dibattuti dalla sezione con i responsabili del Dipartimento degli affari esteri vertevano soprattutto sulle definizioni delle competenze di politica estera e sulle attività di coordinamento che il dipartimento deve svolgere per garantire una politica estera coerente.

La sezione non ignora che il DFAE sia consapevole del fatto che l'internazionalizzazione di ogni progetto rende difficile il proprio operato, da cui la necessità crescente di garantire una politica estera coerente, in particolare con le questioni di politica economica.

Il DFAE sottolinea che per garantire una politica estera coerente vanno rispettate le seguenti condizioni:

- definire una *strategia globale* a cui devono riferirsi i vari problemi che hanno implicazioni con l'estero;
- essere *consapevoli*, a livello amministrativo, della necessità di tale gerarchia affinché la strategia globale sfoci in soluzioni concrete;
- poter *disporre, a livello di DFAE, di tutte le informazioni* fornite dagli altri dipartimenti per un esame costante dell'evoluzione della situazione onde adeguare la strategia globale.

Il DFAE afferma di non poter svolgere un ruolo di *coordinamento* (e neppure lo considera suo compito) in tutti i settori che richiedono contatti internazionali.

Il DFAE sostiene che per garantire una politica estera coerente si dovrebbero istituzionalizzare le procedure di consultazione per l'elaborazione delle decisioni e la partecipazione alle delegazioni, anche a quelle la cui presidenza spetterebbe ad altri dipartimenti.

Secondo il DFAE sussistono tuttora *difficoltà* nell'assumere questo ruolo di garante della coerenza in materia di politica estera e citiamo le più note: autonomia dei dipartimenti, circolazione insufficiente delle informazioni e carenza di specialisti tecnici a livello internazionale.

Dall'*attuale dibattito* in seno al dipartimento sulle ridefinizioni del proprio ruolo teso ad una politica estera coerente nell'ambito dell'amministrazione emerge, a motivo del numero sempre più elevato di settori interessati dalle relazioni internazionali e della penuria di personale, che non si considera prioritario lo sforzo per accrescere un'istituzionalizzazione del coordinamento. Per garantirlo il DFAE dovrebbe sensibilizzare i diversi uffici amministrativi affinché tengano conto, negli obiettivi di loro competenza, degli aspetti internazionali e di politica globale.

211 Ruolo e compiti della Segreteria politica

La sezione ha deciso di esaminare la Segreteria politica anche nell'ottica dei problemi generali della sua ispezione per verificare il ruolo svolto nella pianificazione e nel coordinamento della politica estera. La Segreteria politica adempie due funzioni principali: quella di centro di documentazione e quella di pianificazione politica.

In quanto *centro di documentazione* essa raccoglie, elabora e gestisce i dati relativi alle questioni di politica estera. I rapporti politici regolari delle missioni, basati sulle analisi e sui colloqui in loco, la stampa, le pubblicazioni, le conferenze e i seminari specializzati fanno parte delle sue principali fonti di informazione che vengono accuratamente verificate e valutate ed infine succintamente presentate al capo del Dipartimento e all'occorrenza al Segretario di Stato, ai servizi federali e alle ambasciate interessate. Nel contesto della conferenza di situazione, il DFAE (Segreteria politica) e il Dipartimento militare federale (DMF) si scambiano mensilmente documenti, informazioni e analisi.

La *pianificazione politica* mira a definire gli obiettivi di politica estera tenuto conto degli eventi in continua trasformazione nel mondo (integrazione, Europa dell'Est, Terzo mondo, politica di sicurezza). La pianificazione comporta anche l'elaborazione di rapporti sulle singole regioni o singoli Paesi. I rapporti descrivono, analizzano e valutano la situazione allo scopo di riunire i dati necessari per stabilire, a tempo debito, l'utilità, l'ampiezza e l'urgenza di un impegno operativo svizzero.

22 Gestione delle relazioni con le Organizzazioni internazionali

Dall'esame delle risposte presentate dai dipartimenti sul tema interdipartimentale 1990 concernente le relazioni internazionali, la Commissione ha potuto rilevare che parecchi uffici si autodefinivano prioritariamente responsabili della stessa organizzazione internazionale, ragione per cui la sezione ha dovuto approfondire il tema della propria ispezione (vedi n. 1) sia a livello di Direzione delle Organizzazioni internazionali sia dell'Ufficio federale dell'economia

esterna (UFEE) responsabile delle relazioni con l'OCSE, l'AIE e il GATT. In merito la sezione ha svolto un'indagine presso alcuni uffici che gestiscono, nel quadro dell'OCSE, i fascicoli di loro competenza (vedi elenco allegato).

221 Ruolo della Direzione delle Organizzazioni internazionali (DOI)

Diversa applicazione del concetto di responsabilità primaria

Secondo l'ordinanza sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici, la DOI mantiene le relazioni con le Organizzazioni internazionali (fatta salva la competenza dell'UFEE) e garantisce, nell'ambito di dette organizzazioni, l'*armonizzazione* delle opzioni politiche sostenute dalla Svizzera. Tale responsabilità assume diversi significati se si considera l'ampiezza dei settori nei quali spaziano le Organizzazioni internazionali e di conseguenza il numero degli uffici amministrativi interessati. Nei confronti della «*responsabilità primaria*» la DOI ha un ruolo ben preciso allorché si addossa la responsabilità politica ed operativa di una questione internazionale (ad es. nel caso dell'Agenzia spaziale europea).

Ove altri uffici fossero invece responsabili delle pratiche di propria competenza, la responsabilità primaria della DOI assumerebbe unicamente carattere di coordinamento e di armonizzazione della politica sottesa ad una collaborazione tra i diversi dipartimenti e uffici i quali variano, tra l'altro, in funzione del tipo di organizzazione internazionale.

Mezzi per garantire la responsabilità primaria

I mezzi per garantire questi due tipi di responsabilità primaria spaziano dall'organizzazione di conferenze interdipartimentali (ad es. prima dell'assemblea generale dell'ONU allo scopo di elaborare gli schemi della ripartizione delle responsabilità), riunioni di coordinamento finanziario, riunioni di carattere strategico tra i direttori degli uffici responsabili delle diverse organizzazioni internazionali, contatti personali, all'informazione preliminare della DOI sulle posizioni fondamentali da sostenere nel corso di una conferenza.

Difficoltà nell'assumere la responsabilità primaria

I compiti di responsabilità primaria della DOI incontrano diversi ostacoli e *difficoltà*; diamo qui di seguito un elenco di quelli più importanti:

- il numero crescente delle conferenze internazionali che rende difficile uno svolgimento razionale dei lavori;
- la penuria di personale;
- l'autonomia degli uffici cui è attribuita la responsabilità primaria per il disbrigo dei compiti di loro competenza, che rischia di indebolire la coerenza della posizione svizzera nell'ambito delle Organizzazioni internazionali;
- il fatto che taluni uffici non si rendano conto dell'importanza di una definizione comune della posizione Svizzera nelle Organizzazioni internazionali, da cui l'assunzione di decisioni autonome senza consultazioni con la DOI;
- alla DOI non sono sempre garantite le informazioni da parte degli altri uffici;

- la creazione di servizi per gli affari internazionali nell'ambito di uffici il cui mandato non è necessariamente ben definito rispetto alle competenze della DOI.

Per rendere più efficace detto *coordinamento* la DOI suggerisce una presenza più attiva nei diversi campi trattati dalle Organizzazioni internazionali: ciò significa disporre di specialisti con competenze tecniche oltre che politiche. Una definizione più precisa degli incarichi dei servizi degli affari internazionali degli altri uffici potrebbe migliorare l'armonizzazione e il coordinamento.

222 Relazioni internazionali nel quadro dell'OCSE, dell'AIE e del GATT

L'UFEE è l'ufficio responsabile delle relazioni con le Organizzazioni internazionali. L'estensione delle attività di queste organizzazioni, in particolare per quanto concerne l'OCSE ad altri settori diversi da quelli strettamente economici, fa sì che altri uffici siano presenti e attivi nel sistema di dette Organizzazioni.

222.1 OCSE

L'OCSE si prefigge di garantire uno scambio di vedute permanente e istituzionalizzato tra i responsabili nazionali competenti in un settore specifico.

L'OCSE consta di 230 organi (60 comitati, 160 gruppi di lavoro, 10 sottogruppi e diverse riunioni ad hoc di esperti). I vari settori a livello federale sono ripartiti in sei dipartimenti e distribuiti in una trentina di uffici federali. Vi si aggiungono la Banca nazionale svizzera, la Commissione federale dei cartelli, la Commissione federale delle banche, gli enti cantonali e i rappresentanti del settore privato.

Anche se i lavori dell'OCSE non hanno incidenza giuridica diretta (come ad es. i negoziati GATT) occorre riconoscere che l'importanza di questa organizzazione scaturisce dalla sua capacità ad avviare un processo di collaborazione tra le nazioni nei campi più disparati la cui rilevanza in politica interna è paragonabile a quella dei trattati. I problemi connessi con la responsabilità primaria, il coordinamento e la coerenza della posizione svizzera rivestono quindi importanza nella gestione delle pratiche connesse a questa organizzazione.

Gerarchia nella responsabilità primaria

La Commissione afferma che i responsabili dell'UFEE sono consapevoli dell'importanza di una buona gestione delle pratiche dell'OCSE.

Secondo l'UFEE la *responsabilità primaria* va disciplinata in maniera gerarchica: esso è responsabile della politica generale della Svizzera nei confronti dell'OCSE mentre gli altri uffici sono responsabili del proprio settore specifico, sotto la direzione dell'UFEE. Gerarchia nella responsabilità primaria significa anche ripartizione delle responsabilità nei negoziati: l'UFEE è responsabile dei negoziati con le istanze decisionali dell'Organizzazione mentre gli altri uffici lo sono nei diversi comitati o gruppi di lavoro che trattano gli oggetti di propria competenza e di competenza amministrativa.

Secondo l'UFEE la competenza tecnica va lasciata ai diversi uffici specializzati sempre che questi adottino il programma di lavoro dell'Organizzazione. Al pari della DOI, l'UFEE esercita la propria responsabilità primaria a due livelli: a livello generale, in quanto responsabile delle relazioni con l'OCSE, e a livello tecnico nei settori specialistici delle proprie competenze specifiche (p. es. investimenti diretti e politica commerciale).

Garanzia della posizione comune

La *posizione comune* della Svizzera nei confronti dell'OCSE dovrebbe essere garantita sia da riunioni preparatorie con gli uffici interessati sia da consultazioni interne tra i diversi uffici. Questa consultazione dovrebbe anche garantire un coordinamento che non essendo istituzionalizzato funziona, a detta degli esperti dell'UFEE, soltanto se gli addetti ai lavori seguono le istruzioni e sono consapevoli del fatto che dovranno fornire tutti i dati sulle questioni OCSE.

Lacune nell'organizzazione della gestione delle relazioni con l'OCSE

L'*audizione di un certo numero di uffici competenti in materia di relazioni con l'OCSE* ha messo in luce le lacune esistenti nel sistema organizzativo delle relazioni con l'Organizzazione.

Per gli uffici che trattano un gran numero di comitati o gruppi di lavoro dell'OCSE, la ripartizione delle competenze tra l'UFEE e gli uffici stessi non sembra molto chiara. È stata evocata la necessità di migliorare il coordinamento avendo riscontrato carenze direzionali. Si pensa quindi di istituzionalizzarlo per sopperire all'attuale sistema fondato sulle necessità e disponibilità dei diversi uffici. Il suo miglioramento dovrebbe consentire ai servizi OCSE dell'UFEE di avere una migliore visione d'insieme e pertanto garantire la coerenza della posizione Svizzera in particolare nei settori gestiti dai diversi uffici specializzati, quali ad esempio la statistica.

Lacune nel coordinamento

L'analisi dei diversi pareri espressi dagli uffici che trattano argomenti dei quali l'UFEE non ha competenze tecniche (educazione, formazione, affari fiscali) ha fatto emergere che gli uffici in questione hanno e intendono conservare una forte autonomia nella gestione delle proprie pratiche. Il loro approccio ai settori che li concerne avviene più sulla base di una decisione interna che a seguito di una consultazione con l'UFEE. La sezione ha inoltre osservato che essi affrontano i temi internazionali senza necessariamente interpellare i servizi interessati dalla politica estera. Il coordinamento con l'UFEE consisterebbe quindi in uno scambio di vedute e in una consultazione puntuale sui problemi specifici di politica estera.

222.2 GATT (Uruguay Round) e AIE

La sezione fa inoltre notare che per queste organizzazioni sono ormai chiaramente definite sia la responsabilità primaria sia l'organizzazione della consultazione e del coordinamento tra i diversi uffici.

Riguardo al GATT, in particolare ai negoziati dell'Uruguay Round, le responsabilità vanno ricercate nel mandato del Consiglio federale del 1987 dato che l'UFEE risponde della presenza svizzera nei negoziati. È stato da poco istituzionalizzato un gruppo di collegamento presieduto dal segretario di Stato Blankart e nel quale sono rappresentati tutti gli uffici interessati ai negoziati nonché le organizzazioni mantello.

Riguardo all'*AIE*, invece, la sezione ha potuto constatare che la ripartizione delle responsabilità e il coordinamento tra i diversi dipartimenti (DFAE, DFEP, DFCTE) si svolgono in maniera efficace; ciò è sicuramente dovuto al fatto che gli oggetti trattati da questa organizzazione non interessano un numero considerevole di uffici federali come avviene per l'OCSE.

23 Misure previste dal Consiglio federale per il coordinamento delle relazioni internazionali (Rapporto del Consiglio federale del 27 gen. 1992)

Il tema interdipartimentale sul rapporto di gestione 1989 aveva consentito di costituire un importante fascicolo, i cui primi dati risalgono al 1980, mirato allo sviluppo delle relazioni internazionali dell'amministrazione pubblica. Il documento è stato trasmesso al Consiglio federale con preghiera di visionare le diverse risposte degli uffici nell'intento di elaborare un rapporto da sottoporre alla Commissione. Il Consiglio federale avrebbe dovuto esprimere il proprio parere ed indicare le misure organizzative da adottare per fronteggiare l'aumento delle relazioni internazionali nell'ambito dell'amministrazione federale.

Dal canto suo, la Commissione aveva presentato al Consiglio federale una serie di osservazioni sui problemi della responsabilità primaria, sul coordinamento e sulla coerenza della politica estera chiedendogli di esaminare due provvedimenti atti a migliorare la collaborazione nelle relazioni internazionali: da un lato la possibilità di creare, a livello di ciascuna segreteria generale, un posto di coordinatore per le questioni internazionali e, dall'altro, di disciplinare l'organizzazione di queste relazioni internazionali in un'ordinanza sulla base dell'articolo 48 capoverso 3 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione.

Il Consiglio federale, in data 27 aprile 1992, ha presentato alla Commissione un rapporto sul coordinamento delle relazioni internazionali nell'amministrazione federale; *il rapporto contiene gli elementi seguenti:*

231

Il Consiglio federale conferma quanto enunciato dalla Commissione, ossia che esiste *una manifesta evoluzione verso un'internazionalizzazione avanzata delle attività amministrative.*

Un numero sempre maggiore di settori – tenuto conto del riavvicinamento in atto in Europa – non possono essere affrontati unicamente in un'ottica nazionale. Peraltro è innegabile che i temi trattati divengano sempre più tecnici, spe-

cifici e complessi. I collaboratori con conoscenze generali non bastano, si richiedono specialisti. Tutto questo assume una certa rilevanza anche per il DFAE e per il ruolo che svolge nel settore del coordinamento.

232

Il Consiglio federale ammette nel suo rapporto che nonostante le forme di attività interdipartimentali e gli strumenti di coordinamento esistenti, questi possono presentare debolezze, lacune o difficoltà. Pur concludendo che la collaborazione tra dipartimenti è in definitiva abbastanza soddisfacente, in particolare per quanto concerne le relazioni quotidiane e lo svolgimento dei lavori correnti e che in linea di massima nelle proprie relazioni con l'estero la Svizzera sostiene una politica coordinata e coerente, fa nondimeno osservare che *sussistono problemi* connessi con i seguenti temi:

232.1

Nell'amministrazione federale la maggior parte dei settori di attività ha dimensioni internazionali. Per questo motivo sarà importante sapere a chi verrà assegnata la *responsabilità primaria* di talune materie.

232.2

Da anni ormai appare sempre più evidente che la responsabilità assunta da un dipartimento su un tema di politica interna è determinante anche per la competenza di questo dipartimento o di un ufficio nel campo estero. Tutto questo fa emergere la tematica della *priorità della competenza*. L'ordinanza del 9 maggio 1979 sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici stabilisce che spetta alla Direzione del DFAE il compito di trattare tutte le questioni generali di politica estera e garantire il coordinamento dei lavori del dipartimento in questo settore. Il Consiglio federale giudica tale asserzione troppo generica, non più rispondente alle attuali esigenze.

232.3

Malgrado una responsabilità, che di norma viene attribuita in maniera del tutto chiara, può accadere che nei diversi campi trattati da più dipartimenti si verifichino *lacune nella coerenza* di una politica corrispondente o nella percezione di quanto avviene all'estero. Questo fa pensare che l'esistenza di molti servizi estranei al DFAE, che collaborano alle attività di politica estera o addirittura se ne occupano autonomamente, aumenti il rischio di una maggiore perdita di coerenza nella politica estera del nostro Paese. Lo stesso dicasi della politica economica esterna. La poca chiarezza nella definizione delle priorità può dare luogo ad atteggiamenti contraddittori; inoltre, un insufficiente scambio di vedute tra dipartimenti può generare confusione nei servizi interessati sulle priorità degli interlocutori o sugli interessi globali della Svizzera. Una carenza asso-

luta di comunicazione appare evidente qualora il DFAE venga tenuto all'oscuro delle attività di politica estera svolta dagli altri servizi federali. Il Consiglio federale ribadisce che doppioni e settori insufficientemente o per nulla trattati possono diminuire l'efficacia delle attività interdipartimentali. Rivalità e ambizioni sono sovente alla base di comportamenti le cui conseguenze conducono inevitabilmente ad una perdita di tempo e di energie.

233

A questo punto il *Consiglio federale intende migliorare il coordinamento* dei vari servizi pianificando il margine di manovra dei numerosi servizi federali nelle relazioni con l'estero allo scopo di garantire una politica per quanto possibile coerente.

233.1

Sul piano generale il coordinamento dovrà effettuarsi mediante un'*attribuzione chiara e trasparente delle competenze*. A livello strutturale si dovranno trovare invece misure che snelliscano le procedure. Tra le misure strutturali il Consiglio federale preconizza un miglioramento del personale del DFAE (rotazione attuale troppo rapida, specializzazione, allungamento dei termini di trasferimento del personale alla sede centrale). Si dovrà dare la precedenza all'*aumento dell'effettivo del personale* che si occupa delle attività con l'estero.

233.2

Si dovrà rivalutare il ruolo esercitato dalla politica estera nei servizi che intrattengono relazioni con l'estero. In questo caso bisognerà prestare *maggiore attenzione al DFAE in quanto interlocutore* e l'importanza delle sue attività dovrà essere chiaramente recepita dai servizi degli altri dipartimenti. In merito occorrerà intensificare lo scambio di informazioni in seno all'amministrazione.

233.3

I numerosi problemi che scaturiscono dalla collaborazione interdipartimentale sono sovente generati da un'attribuzione non ben definita delle competenze. Queste difficoltà si potranno risolvere grazie a normative o accordi precisi. L'essenziale comunque sarebbe di sottolineare *l'importanza della politica estera e delle sue priorità*.

233.4

Nell'ambito esterno e nel coordinamento delle attività specifiche dello Stato il DFAE svolge indubbiamente un ruolo motore. Per migliorare la collaborazione tra dipartimenti si dovranno *chiaramente definire la peculiarità della politica*

estera e predisporre un capitolato d'oneri del DFAE che non lasci alcun dubbio circa il suo ruolo. La vasta esperienza del DFAE sarà di grande aiuto a tutti i servizi interessati dalla cooperazione interdipartimentale e andrebbe maggiormente valorizzata ad esempio nell'ambito dei negoziati, delle relazioni tra Stati, del diritto internazionale pubblico, ecc.

233.5

Riguardo al *DFAE, alla sua organizzazione e ai suoi strumenti*, il Consiglio federale ritiene che si debba innanzitutto potenziare il numero dei collaboratori che si occupano del coordinamento ed asserisce che il DFAE debba rivedere il «concetto di generico» affinché taluni collaboratori possano accedere ad attività specifiche. Una rotazione del personale meno severa dovrebbe aumentare l'efficacia dei lavori interdipartimentali.

233.6

Il Consiglio federale ha ancora sottolineato la necessità di *aumentare la trasparenza nei servizi internazionali*: molti servizi intrattengono relazioni dirette con l'estero senza interpellare il DFAE.

233.7

Il Consiglio federale ha inoltre ribadito che si dovranno adottare altre due misure in materia di coordinamento: *rafforzamento del ruolo della Conferenza dei servizi stampa e informazione* e collaborazione nei progetti di viaggio e visite dei consiglieri federali attraverso una rilevazione regolare operata dal DFAE.

233.8

Infine suggerisce che per migliorare il coordinamento delle relazioni internazionali si dovrà creare un clima di fiducia tra collaboratori nell'ambito dello stesso dipartimento e nelle attività di cooperazione interdipartimentale. Non si tratta in questo caso di fissare linee direttive, bensì di stabilire le «regole del gioco» secondo cui tutti coloro che intrattengono relazioni internazionali «navigano in definitiva nelle stesse acque».

234

La Commissione della gestione aveva proposto al Consiglio federale due metodi per migliorare il coordinamento: designazione di un coordinatore vero e proprio in ciascun dipartimento e emanazione di un'ordinanza che disciplinasse le relazioni internazionali dell'amministrazione federale. La creazione di tali

posti, secondo il Consiglio federale, avrebbe il vantaggio di definire chiaramente la situazione dell'interlocutore sempre che le sue funzioni siano chiaramente precisate.

Il Consiglio federale non ritiene opportuno risolvere con una ordinanza la regolamentazione delle relazioni internazionali: tenuto conto del gran numero dei campi di attività con l'estero, non sarebbe logico nominare separatamente ogni gruppo e ogni ufficio interessati in quanto un'ordinanza è volta a stabilire norme d'ordine generale. I contatti con l'estero non solo si svolgono in maniera molto irregolare, ma i temi trattati sono anche sovente diversi sicché dette norme dovrebbero essere estremamente dettagliate per adeguarsi ad ogni evenienza o, al contrario, molto generiche per consentire una più ampia interpretazione. Il Consiglio federale non è molto soddisfatto delle soluzioni proposte e suggerisce di aggiornare e completare la direttiva 502 del DFAE in cui sono elencati i servizi federali che possono intrattenere contatti diretti con le rappresentanze svizzere all'estero.

3 Conclusioni della Commissione della gestione

L'ispezione ha consentito di prendere atto di un certo numero di situazioni e di formulare le seguenti osservazioni riguardo alla gestione della politica estera svizzera.

31 Gestione della politica estera

311

La gestione dei *problemi internazionali non è più appannaggio dei servizi tradizionalmente designati*. Questo stato di cose non riguarda solamente il DFAE bensì anche l'UFEE. Quest'ultimo, infatti, nella sua veste di specialista e di rappresentante economico della Svizzera all'estero, cura e coordina l'attività degli uffici che trattano altri settori connessi con la politica economica.

312

La nozione di «*politica estera*» ha assunto un'altra connotazione. In ogni settore di politica interna esiste una componente di politica estera. È inesatto quindi parlare di «*politica estera*» in quanto campo specifico le cui competenze sono delimitate e ripartite in seno all'amministrazione pubblica. Lo stesso dicasi della nozione di «*politica economica esterna*».

313

Sulla base delle risposte al tema interdipartimentale e delle informazioni raccolte durante l'ispezione e da quanto emerge dal rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 1992, la Commissione ha rilevato che non *esiste una defini-*

zione di gestione degli affari esteri che tenga conto di questa nuova situazione e pertanto la componente «politica estera» è delegata ai diversi servizi specializzati e decentralizzati.

Il *frazionamento dei compiti* contribuisce certamente alla raccolta di conoscenze specifiche di politica estera ma comporta, secondo la Commissione, alcune lacune:

- perdita di coerenza della posizione svizzera nelle diverse istanze internazionali;
- carenze nella conduzione globale della politica estera;
- doppioni dovuti in parte anche alla creazione nei diversi dipartimenti di servizi per gli affari internazionali e di posti di specialisti nel DFAE per le questioni tecniche.

314

Secondo la Commissione l'esempio dell'*OCSE* rivela che l'amministrazione non dispone ancora di strutture per una gestione della politica estera che comporti un'internazionalizzazione sempre più marcata in ogni settore politico.

L'organizzazione decentralizzata delle attività dell'*OCSE* poggia su un organismo dell'*amministrazione federale abituato a lavorare in modo frammentario* e che necessita di uno sforzo considerevole di coordinamento e di definizione di un atteggiamento comune nei confronti di questa organizzazione.

La nozione di *responsabilità primaria è assai problematica*. Il fatto che non rivesta nei vari uffici la stessa connotazione indica che viene maggiormente applicata in funzione di una frammentazione del lavoro che non in base a una prassi fondata su nuove strategie.

315

La Commissione fa osservare che i responsabili del *DFAE* sono sovente *esitanti* nel fronteggiare questa nuova situazione di frammentazione e delega della politica estera. Le attuali tendenze basate sulla strategia di una definizione dei punti salienti delle relazioni con l'estero e sul ruolo di sensibilizzazione dell'amministrazione denotano che il *DFAE* continua a perseguire una politica settoriale limitata alla gestione dei settori tradizionali.

316

La Commissione fa osservare che il compito di *pianificazione* attualmente assunto dalla *Segreteria politica* non è un compito di pianificazione politica vera e propria, bensì l'elaborazione di analisi a fini interni e più esattamente per conto del capo del dipartimento e del segretario di Stato. Si limita pertanto a un *servizio interno del DFAE* che funziona sulla base di priorità prestabilite per raggiungere gli obiettivi della sua politica estera. Il contenuto delle analisi di

politica estera elaborate dalla Segreteria politica non è sufficientemente noto agli altri dipartimenti. La pianificazione, sempre secondo la Commissione, va intesa come elaborazione di progetti che servono da punti di riferimento rispetto ai quali si situano tutti gli addetti interessati da una determinata politica (nella fattispecie la politica estera). Scopo essenziale della pianificazione sarà un aumento della coerenza, ossia un'armonizzazione del comportamento e della strategia per il conseguimento degli obiettivi comuni.

317

Analoghe osservazioni sono indirizzate anche al *centro di documentazione*. La raccolta e la gestione delle informazioni sono concepite prevalentemente in funzione delle necessità del capo del dipartimento e del segretario di Stato ad eccezione della Conferenza di situazione e del Servizio di informazione del DFAE. La raccolta dei dati di politica estera presso gli altri dipartimenti non è istituzionalizzata. La Commissione ha rilevato che il sistema adottato (reti, criteri, periodicità) poggia su metodi ormai superati e che la gestione delle informazioni non è abbastanza adeguata alle attuali necessità decisionali (in particolare in caso di crisi). Il DFAE non può sopperirvi non avendo mezzi tecnici a sufficienza. Mancano infatti banche di dati informatizzate e non è neppure garantito un collegamento con le banche di dati esterne.

32 Valutazione delle misure adottate dal Consiglio federale sul coordinamento delle relazioni internazionali

La Commissione non è soddisfatta del rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 1992 dato che non espone chiaramente le debolezze e le lacune e, di conseguenza, adeguate misure atte a migliorare la gestione della politica estera. Il Consiglio federale presenta sicuramente – più in forma interrogativa che affermativa – un dato numero di problemi e di carenze nella direzione della politica estera (assegnazione di responsabilità primaria, mancanza di coerenza, collaborazione interdipartimentale). La valutazione positiva del funzionamento della collaborazione interdipartimentale si basa anche sull'analisi delle risposte formulate da ciascun servizio sul tema interdipartimentale della nostra Commissione. Pare infatti che detta collaborazione non sia stata per nulla criticata ma al contrario giudicata buona. Tale constatazione, fa notare la Commissione, si presta a varie interpretazioni, diverse da quelle legate al corretto funzionamento del coordinamento. La debolezza dell'attuale gestione della politica estera può costituire una libertà di manovra per ogni settore dell'amministrazione e pertanto minori intoppi alle loro attività.

Secondo la Commissione, le difficoltà enunciate dal Consiglio federale, seppure in forma interrogativa, mostrano chiaramente la mancata coerenza nella gestione della politica estera. Questo stato di cose richiede un approfondimento della situazione che va oltre la semplice elaborazione delle misure proposte dal Consiglio federale. Il rapporto conferma la tesi della Commissione secondo cui

non esistono strutture atte a condurre e coordinare una politica estera e sussiste tuttora una totale carenza di strategia globale.

Nella risposta del Consiglio federale la Commissione ha sottolineato i punti che considera problematici:

321

L'asserzione secondo cui chi ha i mezzi finanziari deve assumersi anche le spese del settore in questione (criterio della responsabilità della gestione finanziaria) non corrisponde alla tematica della gestione della politica estera. La Commissione ritiene che si debbano prima definire le competenze generali e in seguito concedere i mezzi necessari attraverso il canale abituale del bilancio.

322

Il capitolo sulla responsabilità primaria e la priorità delle competenze rileva che non esistono punti concettuali o strategie di sorta. La Commissione è invece del parere che la riflessione e di conseguenza le soluzioni più adeguate risiedano proprio in questi due concetti.

323

Il Consiglio federale fa notare che l'esistenza di molti servizi estranei al DFAE che collaborano o addirittura si occupano autonomamente di politica estera rischia di incrinare maggiormente la coerenza della politica estera del nostro Paese. Questo si potrà verificare se venisse meno un sufficiente scambio di informazioni, sussistesse una duplicazione di interventi, fossero ignorati taluni settori o si creassero rivalità e ricerche di prestigio.

324

La Commissione non è soddisfatta delle misure proposte dal Consiglio federale per un miglioramento del coordinamento:

- a. Tutte le misure proposte non lasciano intravedere un nesso nella concezione della gestione della politica estera. Non basta sottolineare «l'importanza della politica estera» e pertanto riconsiderare il DFAE in quanto partner degli altri servizi federali. Tutto questo avrebbe senso se esistesse un chiaro concetto di politica estera e delle sue priorità e se fosse ben definito il ruolo svolto dal DFAE in materia. Il rapporto del Consiglio federale sottolinea infatti che il DFAE dispone di vasta esperienza nelle relazioni internazionali (negoziati, relazioni tra Stati, diritto internazionale pubblico, ecc.) e che questa esperienza dovrà essere maggiormente valorizzata; inoltre, qualora detta esperienza fosse considerata indispensabile, dovrà essere imposta agli altri servizi e non lasciata alla loro discrezionalità. Il rapporto conferma ciò che la Commissione ha potuto constatare durante l'ispezione sul ruolo del DFAE nella gestione della politica estera,

ossia che esso manca di fermezza e si limita alla gestione dei settori tradizionalmente di sua competenza.

- b. Alla proposta della Commissione della gestione di regolamentare le relazioni internazionali in un'ordinanza, il Consiglio federale suggerisce di aggiornare e completare la direttiva 502. Ora, questa direttiva disciplina unicamente le relazioni dirette di taluni uffici con le rappresentanze svizzere all'estero. La Commissione sostiene che il provvedimento non reca alcun giovamento alla gestione della politica estera ed è sorpresa nell'apprendere che tale direttiva risale al 15 aprile 1966 (e concerne soltanto dieci uffici di quattro dipartimenti: DFGP, DMF, DFF, DFEP) e non è mai stata aggiornata da allora.
- c. Il Consiglio federale argomenta la propria opposizione all'ordinanza citata elencando il numero elevato di attività statali con l'estero e di conseguenza il numero di uffici interessati (difficoltà a stabilire regole generali da applicare alle singole realtà).

In sintesi, il rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 1992 conferma quanto dedotto dalla Commissione durante l'ispezione:

Occorre una chiara concezione per la conduzione e il coordinamento delle diverse attività internazionali dell'amministrazione.

Il DFAE deve assumere la direzione della politica estera garantendone la coerenza.

Le nozioni di responsabilità primaria e di priorità delle competenze non sono più consoni alle attuali esigenze di politica estera. Sono sicuramente valide in politica interna ma non necessariamente determinanti per definire le competenze nel campo estero. Questo stato di cose conduce inevitabilmente ad un frazionamento della gestione della politica estera.

Secondo la Commissione le proposte formulate dal Consiglio federale non sono sufficienti a fronteggiare le nuove esigenze in materia di gestione della politica estera.

4 Raccomandazioni

Sulla base di quanto precede la Commissione della gestione formula le seguenti raccomandazioni:

41

Il Consiglio federale è invitato a presentare la *propria concezione in materia di gestione della politica estera* tenendo conto dei seguenti elementi:

411

Competenze del DFAE, responsabilità primaria e priorità della competenza

La concezione deve indicare chiaramente:

- le competenze direzionali e di coordinamento affidate al DFAE per garantire la coerenza in materia di politica estera svizzera;
- il principio secondo cui è stabilita la responsabilità primaria;
- il principio secondo cui è stabilita la priorità della competenza.

412

Pianificazione della politica estera

Occorre elaborare una pianificazione politica atta a rafforzare la coerenza attraverso l'armonizzazione dei comportamenti e delle strategie. La pianificazione deve costituire un punto di riferimento per tutte le unità amministrative che nel loro ambito di competenza perseguono obiettivi di politica estera.

413

Coordinamento

Considerato il numero elevato di servizi estranei al DFAE che collaborano alle attività di politica estera o addirittura se ne occupano autonomamente, il Consiglio federale è invitato ad indicare in quale maniera intenda organizzare il coordinamento della politica estera. Si dovrà considerare anche il coordinamento tra gli uffici dell'amministrazione pubblica interessati ai lavori nei diversi organismi internazionali per poter garantire una politica interna ed estera coerente.

42

Sulla base della concezione della gestione della politica estera il Consiglio federale è invitato a:

421

esaminare se l'attuale organizzazione della Direzione politica sia in grado di fronteggiare le nuove esigenze di politica estera;

422

presentare alla Commissione una definizione (obiettivi e mezzi) del compito di pianificazione assegnato alla Segreteria politica;

423

adottare misure affinché la Segreteria politica, in quanto centro di documentazione, venga attrezzata con mezzi tecnici moderni (mezzi informatici e di comu-

nicazione) nel senso che la raccolta e la gestione delle informazioni sia conforme alle attuali esigenze e alle attività di pianificazione politica. La Commissione della gestione raccomanda al Consiglio federale di concepire lo sviluppo dei centri di documentazione in quanto strumenti di coordinamento e di informazione di politica estera in seno all'amministrazione. In questo contesto si raccomanda di studiare la possibilità di affidare alla Segreteria politica il futuro servizio strategico di informazioni tuttora allo studio;

424

a stabilire mediante ordinanza, sulla base dell'articolo 48 capoverso 2 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione, la normativa delle relazioni internazionali in seno all'amministrazione.

43

Durante l'elaborazione della concezione in materia di gestione della politica estera, la Commissione invita il Consiglio federale a tener conto delle nuove esigenze dell'articolo 47^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli concernente la partecipazione del Parlamento ai compiti di politica estera.

5 Seguito dei lavori

La Commissione della gestione prega il Consiglio federale di presentarle entro il 20 gennaio 1993 il seguito che intende dare a questo rapporto. A fine gennaio si informerà circa la situazione dei provvedimenti adottati.

6 Risposta del Consiglio federale (del 20 gen. 1993)

Nella seduta del 20 gennaio 1993, il Consiglio federale ha esaminato le proposte e le questioni sollevate dalla Commissione della gestione ed è giunto alle conclusioni seguenti.

Il Consiglio federale approva, in linea di massima, il rapporto della Commissione della gestione, il quale mira a chiarire le competenze, a migliorare la pianificazione e a consolidare le strutture organizzative in materia di politica estera. Dalle argomentazioni seguenti risulta che sono state prese in considerazione o sono già state adottate misure concrete conformi alle intenzioni della Commissione della gestione. È chiaro che il DFAE non solo auspica ma si adopera attivamente per promuovere la gestione e il coordinamento in materia di politica estera. La Direzione politica intende salvaguardare in seno al DFAE e tra i dipartimenti le funzioni di gestione e coordinamento previste nell'ordinanza del 9 maggio 1979 sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici (RS 172.010.15) e organizzarsi di conseguenza. Essa potrà adempiere i compiti di coordinamento, che sono sempre più numerosi, in funzione del personale supplementare che sarà messo a sua disposizione.

Il Consiglio federale constata anche che il rapporto della Commissione della gestione accorda poca importanza agli organi e ai meccanismi di coordinamento attualmente esistenti. Ciò significa non riconoscere che il principio tipicamente svizzero della collegialità e del consenso abbinato alle particolari procedure di consultazione, ha instaurato già oggi un coordinamento politico relativamente ben strutturato. Da ultimo, alcuni concetti fondamentali lasciano un ampio margine di interpretazione. Ciò vale soprattutto per i concetti di politica estera, pianificazione, coerenza e coordinamento.

Per quanto concerne le raccomandazioni, il Consiglio federale tiene a ricordare quanto segue:

Competenza, responsabilità primaria e coordinamento delle competenze materiali

Riguardo alle competenze del DFAE, alla responsabilità primaria e alla priorità della competenza materiale (rapporto CdG, n. 411), occorre notare innanzitutto che la politica estera comprende l'insieme delle relazioni con l'estero e non si limita a singoli campi. Essa si definisce principalmente attraverso i suoi destinatari (altri Stati, Organizzazioni internazionali e sopranazionali); in altri termini, è l'azione politica estera della Svizzera, in qualità di soggetto sovrano di diritto internazionale pubblico. I diversi ambiti politici come l'economia, l'ambiente, la sicurezza, la droga, gli affari sociali, ecc. hanno sempre una dimensione di politica estera. È compito della politica estera promuovere le richieste della Svizzera in questi e altri campi. Per assicurare una rappresentanza efficace degli interessi del nostro Paese, è necessaria una politica estera coerente. Tale coerenza richiede uno stretto coordinamento di tutte le attività con l'estero. Il Consiglio federale risolve eventuali conflitti di obiettivi dopo aver ponderato gli interessi contrapposti.

L'ordinanza menzionata del 9 maggio 1979 sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici descrive la ripartizione delle competenze tra il DFAE e gli uffici di altri dipartimenti. Tre sono gli aspetti particolarmente importanti:

In primo luogo, l'articolo 2 lettera b stabilisce che gli affari esteri rientrano nella competenza del DFAE. La lettera a determina inoltre i compiti essenziali.

In secondo luogo, è stabilita la *competenza di coordinare le questioni importanti di politica estera* in seno al DFAE e fra i dipartimenti (art. 3 n. 2 lett. A, b), la quale incombe alla Direzione politica.

Infine, per quanto concerne la ripartizione delle competenze fra i dipartimenti - fatte salve le competenze del DFAE e del DFEP (UFEE) - l'articolo 1 lettera i determina la priorità della competenza materiale dei singoli uffici.

Per l'applicazione dell'ordinanza summenzionata, il Consiglio federale ritiene fondamentali i seguenti *principi*:

- *quando il DFAE è materialmente competente conformemente all'ordinanza, esso assume tale competenza e informa gli altri dipartimenti della sua attività;*
- *quando un altro dipartimento o ufficio è materialmente competente, spetta al DFAE discutere e coordinare gli aspetti importanti di politica estera.*

Diverse vie permettono di *assicurare* il coordinamento:

- a. una competenza esclusiva a dare istruzioni (cfr. p. es. il modello dell'ufficio di integrazione in riferimento alla CE);
- b. un obbligo di consultazione vincolante dal punto di vista giuridico in determinati settori specifici (p. es. esportazioni di materiale da guerra);
- c. un obbligo generale di informazione e di consultazione in tutti i settori in cui non è prevista alcuna procedura ai sensi delle lettere a e b.

I *presupposti* per l'adempimento di tali compiti di coordinamento sono:

- gli altri dipartimenti e uffici devono informare il DFAE e, all'occorrenza, il DFEP/UFEE delle relazioni internazionali che intrattengono prima e dopo i contatti; tale obbligo potrebbe assurgere a principio in un'ordinanza di carattere prettamente normativo, conformemente al suggerimento che figura al numero 424 del rapporto della Commissione della gestione;
- a tale scopo, il DFAE deve essere in grado di avere in ogni momento una veduta d'insieme delle relazioni della Svizzera con un Paese o un'organizzazione internazionale, per poter consigliare e informare in modo pertinente gli altri dipartimenti. Per questo motivo, è particolarmente importante realizzare rapidamente i progetti di informazione già iniziati;
- da ultimo, si deve fare appello alle istanze di arbitrato esistenti e, se mancano, devono esserne create nuove.

In generale, il DFAE svolgerà sempre un ruolo di coordinamento particolarmente attivo nelle questioni che si possono definire importanti in politica estera (Esempio del conflitto jugoslavo: lo stato maggiore interdipartimentale «Jugoslavia» è posto sotto la direzione della Divisione politica 1. Esempio della posizione della Svizzera nel contesto della sicurezza europea: il gruppo informale «strutture europee di sicurezza» è posto sotto la direzione del Segretario di Stato. Esempio della preparazione della conferenza di Rio: istituzione di una struttura per il coordinamento della posizione svizzera con la partecipazione di 15 uffici federali. Esempio dell'aiuto all'Europa dell'Est: Comitato di programma interdipartimentale).

Gestione della politica estera

Il Consiglio federale è concorde, per principio, con l'idea di elaborare un programma per la gestione della politica estera (n. 41). Tale programma non può tuttavia essere concepito trascurando i contenuti politici, ma deve essere considerato parte di un programma più vasto di politica estera. Esso sarà contenuto nel «Rapporto sulla gestione della politica estera negli anni Novanta». Il progetto del rapporto, la cui redazione definitiva è stata ritardata per ragioni ormai note, analizza la situazione della politica estera svizzera, stabilisce gli obiettivi, definisce i mezzi a disposizione per raggiungere tali obiettivi, indica le lacune della Svizzera riguardo alla collaborazione sul piano internazionale e determina, a grandi linee, le priorità per gli anni Novanta. Basandosi su queste argomentazioni, il rapporto riprende i problemi di coerenza in materia di politica estera e i bisogni che emergono a tale proposito in diversi ambiti. Ne risultano problemi di ripartizione delle competenze e di coordinamento, enunciati nel rapporto sulla politica estera.

Il DFAE è disposto ad assumere le proprie responsabilità nella gestione della politica estera. Questa volontà si esprime in particolare nelle sue iniziative volte ad assumere la direzione di organi di coordinamento interdipartimentali in cui è definita la posizione della Svizzera nelle importanti questioni di politica estera. Anche il DFAE difende tali posizioni all'estero. Nell'adempiere questa funzione direttiva, il DFAE rispetta ovviamente le competenze settoriali specifiche dei singoli uffici nell'ambito della collaborazione internazionale, stabilite nell'ordinanza sui compiti dei dipartimenti, dei gruppi e degli uffici. Le posizioni difese in questi settori devono tuttavia concordare con le grandi linee della politica estera. Da qui scaturisce l'importanza del coordinamento interdipartimentale.

Pianificazione

Ai sensi della descrizione degli obiettivi strategici, delle direttive e delle intenzioni, il rapporto sul programma di legislatura 1992-1995 costituisce già ora una solida base per la politica estera. Il rapporto sulla politica estera degli anni Novanta approfondirà e svilupperà questi punti. Rispetto alla politica interna, la pianificazione in materia di politica estera risulta comunque più difficile, poiché il contesto internazionale sfugge in gran parte alla nostra influenza e non facilita l'attuazione della pianificazione (cfr. anche le argomentazioni seguenti riguardo alla Segreteria politica della Direzione politica).

Adeguamenti organizzativi

Per adempiere in modo ottimale i compiti di coordinamento, il DFAE in generale e la Direzione politica in particolare hanno intrapreso un esame globale dei compiti e delle funzioni dei vari servizi, dal quale sono risultate le prime proposte concrete, che nel corso di quest'anno saranno oggetto di un esame ancora più approfondito prima di essere adottate definitivamente. Tre sono gli orientamenti principali:

- a. *in seno alla Direzione politica*, si terrà conto dei bisogni crescenti di coordinamento interdipartimentale grazie ad un rafforzamento della competenza in materia di coordinamento;
- b. *in seno al dipartimento*, sono stati formulati i primi suggerimenti, che dovranno essere approfonditi nel corso dell'anno e che riguardano soprattutto l'attuazione di decisioni nel quadro della riforma del governo;
- c. *fra i dipartimenti*, dovrebbero essere istituite strutture durevoli di consultazione e di coordinamento solo dove effettivamente è possibile prevedere compiti duraturi. A tale proposito, alcuni meccanismi sono già in funzione (Commissione interdipartimentale «Integrazione»; Commissione interdipartimentale «Scienza e ricerca»; Comitato di programma interdipartimentale, gruppi specializzati per l'aiuto ai Paesi dell'Europa orientale e centrale). Esistono inoltre importanti gruppi di lavoro ad hoc posti sotto la direzione del DFAE o perlomeno funzionanti con la partecipazione di quest'ultimo (stato maggiore interdipartimentale Jugoslavia). Da ultimo, va menzionata la Conferenza dei Segretari generali quale organo superiore di coordinamento.

In relazione ai tre livelli summenzionati, sono in fase di elaborazione le proposte atte a migliorare l'andamento dei lavori. Esse dovrebbero sfociare nell'elaborazione di un progetto, che definisca in modo più preciso le competenze e i compiti di coordinamento del DFAE.

Segreteria politica

L'idea di dotare la Segreteria politica, quale centrale di documentazione, di mezzi moderni è stata lanciata già da qualche tempo dallo stesso DFAE, sostenuto dalla Commissione della gestione. Attualmente si sta mettendo a punto un sistema pilota che consiste in una banca di dati informatizzata estesa a tutti i Paesi. In caso di riuscita dell'operazione, si prevede ancora per quest'anno la connessione di tale sistema con la Direzione politica e la Segreteria generale del DFAE. La questione che riguarda le possibilità di accesso degli altri dipartimenti a questa banca di dati deve essere esaminata separatamente. In tal modo sarebbero creati i presupposti tecnici richiesti dalla Commissione della gestione.

Rimane aperta, invece, la questione del ruolo della Segreteria politica. Come è già stato spiegato, essa fa parte della Direzione politica del DFAE e lavora soprattutto per il dipartimento. Il suo compito principale consiste nel procurare, elaborare e analizzare le informazioni. In futuro si occuperà anche di pianificazione politica in relazione all'impegno operativo della Svizzera in settori caratterizzati da grande instabilità e in cui l'evoluzione è molto importante per il nostro Paese. L'informatizzazione dovrebbe consentire di dedicare più tempo a questo compito. La mancanza di personale costituisce tuttavia un serio ostacolo, poiché costringe la Segreteria politica a concentrarsi su pochi punti chiave.

Non è ancora possibile affermare se e come la Segreteria politica sarà eventualmente connessa con un futuro servizio strategico di informazioni. Il Consiglio federale non ha ancora deciso in merito all'istituzione di un tale servizio, la cui idea è stata lanciata dal CPI/DMF in un postulato.

Il gruppo di lavoro istituito dal Consiglio federale ha suggerito, nel suo rapporto finale del 25 agosto 1992, la creazione di un vasto servizio d'informazione nazionale, il quale poggerebbe sugli organi informativi dei singoli dipartimenti e avrebbe il compito principale di coordinare l'informazione destinata al Consiglio federale.

In questo affare, la responsabilità primaria incombe al DMF che, attualmente, sta esaminando in modo approfondito i risultati del gruppo di lavoro. L'istituzione di un servizio d'informazione nazionale terrà conto, in particolare, della riforma del governo.

Ordinanza concernente le relazioni internazionali nell'Amministrazione

Il Consiglio federale darà seguito alla proposta di enunciare principi in merito alla gestione delle relazioni internazionali nell'amministrazione grazie ad un'ordinanza che si basa sulla legge sull'organizzazione dell'amministrazione. Tale ordinanza andrebbe oltre le disposizioni attualmente in vigore e mirerebbe ad assicurare la coerenza nella politica estera. Tuttavia ciò non sarebbe possibile senza un programma di politica estera e senza prima aver chiarito le altre que-

stioni rimaste aperte. Non si tratterà di modificare le competenze, ma di stabilire e precisare le norme inerenti alle relazioni che i dipartimenti, i gruppi e gli uffici intrattengono con l'estero. Eventuali modifiche di competenze potrebbero risultare dall'attuazione della riforma di governo.

Attuazione dell'articolo 47^{bis} della legge sui rapporti fra i Consigli: partecipazione del Parlamento nelle questioni di politica estera

Le Commissioni degli affari esteri delle due Camere hanno istituito un gruppo di lavoro comune diretto dal presidente della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale, il quale, con la partecipazione di collaboratori dell'amministrazione, ha iniziato l'attuazione dell'articolo summenzionato. La composizione del suddetto gruppo di lavoro dovrebbe garantire che nell'elaborazione del programma siano prese in considerazione le richieste della Commissione della gestione. Un primo disegno riguardante l'attuazione dell'articolo summenzionato è previsto per la metà del 1993.

7 Parere della Commissione della gestione

Nella seduta del 9 febbraio 1993, la Commissione della gestione ha preso atto della presente risposta con la quale si dichiara d'accordo. Su richiesta del Consiglio federale, ha incaricato la sua sezione competente di proseguire il dialogo incentrato sulla realizzazione delle sue proposte.

La sezione ha sentito le persone seguenti:

- Dipartimento federale degli affari esteri

Jakobi, segretario di Stato

Ambasciatore Ducrey, capo della Segreteria politica

Giovannini, vicedirettore DSA

Guldemann, collaboratore diplomatico, Segreteria politica

Ambasciatore Keusch, direttore DOI

Schaller, segretario generale DFAE

Ambasciatrice Von Grünigen, direttore sostituto, Divisione politica III

Widmer, capo del servizio CSCE, Divisione politica III

- Ufficio federale dell'economia esterna

Blankart, segretario di Stato

Eichenberger, capo della Sezione Questioni energetiche

Stingelin, capo della Sezione OCSE

Leduc, capo sostituto della Sezione OCSE

Wasescha, capo della Divisione commercio mondiale, GATT

- Altri uffici federali

Brünger, capo del Centro di coordinamento e di pianificazione, UST

Depeursinge, capo della Sezione ricerca generale, UFES

Kind, direttore sostituto, UFIAML

Lüthi, vicedirettore, AFC

Wallimann, direttore sostituto, UFAFP

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

Parere del 26 agosto 1992 sulla richiesta all'autorizzazione di vigilanza del «Verein gegen Tierfabriken» concernente l'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali, all'attenzione del Consiglio federale

Nel corso del trattamento del rapporto di gestione 1989, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha sottoposto al capo del Dipartimento federale dell'economia pubblica (DFEP) due richieste all'autorità di vigilanza presentate dal «Verein gegen Tierfabriken» (Associazione contro le fabbriche di animali, di seguito detta Associazione) e concernenti l'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali. Il capo del DFEP ha espresso un parere esaustivo sulla questione.

Il 17 gennaio 1991, l'Associazione ha presentato una denuncia penale a cui le commissioni delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali di allora non hanno dato seguito, trasmettendola invece alle Commissioni della gestione sotto forma di richiesta all'autorità di vigilanza.

Nel contempo, l'Associazione ha presentato alla nostra commissione nove altre richieste sullo stesso tema.

Su domanda della segreteria, a nome dell'Associazione il dott. Erwin Kessler ha riassunto le critiche in una sola richiesta.

Nel corso della seduta plenaria del 20 agosto 1992, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha esaminato la richiesta sotto il profilo materiale. Il suo parere al riguardo è il seguente:

1 Parere della Commissione in merito alle singole critiche sollevate nella richiesta del 24 gennaio 1992

Di seguito sono riassunte le critiche dell'Associazione contro le fabbriche di animali e i pareri del Dipartimento federale dell'economia pubblica del 5 marzo 1992 e dell'Ufficio federale di veterinaria (UFV) del 14 maggio 1992. Per ogni tema la nostra Commissione fornisce inoltre una raccomandazione o un parere.

11 Legislazione sulla protezione degli animali

111 Box per le scrofe

L'Associazione accusa il Consiglio federale di non rispettare l'articolo 4 capoverso 1 della legge federale del 9 marzo 1978 sulla protezione degli animali (LPDA, RS 455) che vieta i modi di custodia manifestamente contrastanti con i principi della protezione degli animali. È provato scientificamente che la custodia nei box non è conforme alla protezione degli animali.

Il *DFEP* sostiene che, a seguito di alcuni lavori di ricerca e grazie all'apparizione sul mercato di nuovi modi di custodia, la custodia in box e i dispositivi d'attacco toracico sono messi sempre più in discussione. Di conseguenza, in caso di revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali, si esaminerà se è opportuno vietare i box e i dispositivi d'attacco toracico nelle costruzioni nuove o ristrutturare. Il Dipartimento fa tuttavia notare che i detentori di animali dovrebbero investire importi considerevoli per la ristrutturazione delle loro stalle e non capirebbero per che motivo si debba vietare a breve termine sistemi di custodia ancora ammessi, sostituendoli anche se sono tuttora funzionali e si sono dimostrati validi.

La *Commissione* raccomanda al Consiglio federale di esaminare la possibilità di vietare i box e i dispositivi d'attacco toracico per le scrofe, nell'ambito della prevista revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali, lasciando tuttavia un termine di transizione adeguato.

112 Pareggio del becco dei pulcini

L'*Associazione* constata che questa misura, volta a impedire lo sviluppo di determinati comportamenti, è inutile se gli animali sono custoditi in modo conforme alla protezione degli animali. Essa serve unicamente a consentire una forte densità d'occupazione in pollai d'allevamento intensivo.

Secondo il *DFEP*, uno studio realizzato nel 1984 al PF di Zurigo dimostra che il pareggio del becco è probabilmente doloroso per l'animale e riduce l'efficacia del becco. Per tale motivo, l'UFV esaminerà la possibilità di vietare generalmente il pareggio del becco a titolo preventivo.

Cannibalismo e beccate: l'UFV ritiene che questi disturbi comportamentali si verificano in tutte le forme di custodia e per tutte le densità d'occupazione, anche nei pollai che lasciano libertà di movimento. Sinora non si è riusciti a risolvere questo problema. Nell'aprile 1992 v'è stato un incontro tra i custodi di volatili interessati, la Protezione svizzera degli animali, gli esperti di diverse facoltà veterinarie, la Scuola svizzera d'avicoltura e l'UFV sul tema del cannibalismo (anche in relazione alle anatre d'ingrasso). In quell'occasione si è discusso a fondo sull'ulteriore procedura da seguire per l'elaborazione di un progetto di ricerca su questo tema e per uno scambio regolare di esperienze.

La *Commissione* raccomanda al Consiglio federale di riesaminare la questione del pareggio del becco nell'ambito della prevista revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali. L'UFV è invitato a continuare le ricerche sulle cause dei disturbi comportamentali summenzionati ed eventualmente a prevedere un divieto della pratica contestata. Al riguardo occorrerà probabilmente distinguere tra i pollai destinati all'ingrasso dei polli e quelli previsti per l'ingrasso delle anatre.

113 Taglio della coda dei lattonzoli

L'*Associazione* indica gli stessi argomenti di cui al numero 112.

Secondo l'UFV, il taglio della coda dei lattonzoli serve unicamente a impedire che gli animali si mordano reciprocamente la coda. Si può rinunciare a questa pratica se la custodia è conforme ai principi della protezione degli animali. Dal momento però che nelle stalle attuali non si riesce ancora a impedire completamente questa forma di cannibalismo, il taglio della coda non è stato sinora vietato. In ogni caso, l'intervento effettuato sui lattonzoli è considerato molto meno grave rispetto alle ferite che possono formarsi a causa dei morsi alla coda. Anche se il taglio della coda non è in grado di impedire completamente i morsi alla coda, ne può tuttavia limitare la frequenza.

Anche l'UFV ritiene che il taglio della coda dei lattonzoli costituisca unicamente un palliativo. Non specifica tuttavia come possono essere evitati i morsi alla coda. La *Commissione* raccomanda quindi al Consiglio federale di continuare le ricerche per trovare forme di custodia dei lattonzoli conformi alla protezione degli animali.

114 Custodia delle galline nell'oscurità

L'*Associazione* denuncia la custodia delle galline nell'oscurità come misura puramente palliativa per evitare il cannibalismo. Le galline sono molto sensibili alla luce, tanto da reagire fisicamente e da mutare il loro comportamento secondo la posizione del sole, l'ora del giorno o la stagione.

Luce diurna: secondo l'UFV, tutti i pollai devono essere illuminati dalla luce diurna, tranne nei casi in cui la costruzione di finestre comporta costi sproporzionati. A questo proposito esiste una serie di criteri che autorizzano a rinunciare alla costruzione di finestre ma devono essere soddisfatti cumulativamente; essi figurano nel Bollettino dell'Ufficio federale di veterinaria del 18 aprile 1986: «Sistemi di custodia per ovaiole e altri volatili domestici».

Provvisoriamente, ma al più tardi entro la fine della durata di custodia in corso, è tuttavia possibile rinunciare alla luce diurna se questa misura consente di prevenire eventuali manifestazioni di cannibalismo o di ridurre la frequenza. L'UFV ritiene che non si possa evitare il cannibalismo, che si verifica anche con sistemi di custodia conformi alla protezione degli animali, riducendo semplicemente la densità d'occupazione. In alcuni casi, è addirittura indispensabile ridurre la luce diurna, parallelamente ad altre misure. L'UFV conferma che la riduzione della luce diurna costituisce un provvedimento puramente preventivo.

Intensità d'illuminazione: l'UFV indica che l'intensità d'illuminazione necessaria non è uguale per tutte le parti di un sistema di custodia. Condizioni d'illuminazione diverse migliorano infatti l'ambiente degli animali. La posizione degli edifici, i locali vicini, il colore delle pareti interne e il colore degli animali influiscono notevolmente sul numero di lux registrato. Non sembra quindi ragionevole prevedere una superficie minima di finestre nei pollai. Una serie di misurazioni ha dimostrato che una superficie di finestre pari al 2-3 per cento della superficie del pollaio consente una buona illuminazione di quest'ultimo anche quando la luce esterna è media.

La *Commissione* riconosce che, in alcuni casi, la costruzione di finestre comporterebbe costi sproporzionati. Essa ritiene che, considerata l'applicazione cu-

mulativa dei criteri menzionati nel Bollettino dell'UFV, imperativi per l'Ufficio, i casi in cui sarebbe consentito rinunciare alla costruzione di finestre sono estremamente rari.

La Commissione è d'accordo con l'UFV nel ritenere che a volte è possibile prevenire il cannibalismo solo riducendo la luce diurna o rinunciandovi temporaneamente. Questa misura non dovrebbe tuttavia essere presa se con la stessa si intende unicamente aumentare la densità d'occupazione.

115 Stabulazione individuale dei vitelli

L'*Associazione* deplora il fatto che i vitelli, giovani e pieni di vitalità, siano custoditi individualmente e non possano fare un passo o voltarsi. Essi sono inoltre esclusi da ogni tipo di contatto con i loro simili, ciò che non si giustifica né dal punto di vista economico né a livello aziendale. La custodia dei vitelli in gruppo si è dimostrata valida nella pratica e si giustifica dal punto di vista economico.

Secondo il *DFEP*, la stabulazione fissa e la custodia in box singoli di vitelli che hanno meno di tre settimane non sono messi in discussione dalle associazioni di protezione degli animali, sempre che i box siano abbastanza spaziosi.

È contestata invece la stabulazione individuale di vitelli più anziani. Nell'ambito della revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali, bisognerà quindi esaminare se conviene imporre la custodia in gruppo dei vitelli di più di tre settimane.

La *Commissione* raccomanda al Consiglio federale di esaminare, nell'ambito della prevista revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali, la possibilità di vietare la custodia individuale dei vitelli che hanno più di tre settimane. Bisognerebbe tuttavia escludere da questo divieto la custodia in capanne per vitelli e la stabulazione fissa in piccole aziende di montagna che si mantengono grazie all'ingrasso dei vitelli, se il numero limitato di vitelli di taglia diversa non consente la custodia in gruppo.

116 Custodia dei conigli in gabbie reticolate

L'*Associazione* ritiene che questa forma di custodia è contraria all'articolo 4 capoverso 1 della legge federale sulla protezione degli animali.

L'*UFV* è dell'opinione che il suolo reticolato non può essere considerato in misura generale contrario alla protezione degli animali. Un suolo reticolato che non provoca ferite e non lascia passare le zampe degli animali può essere considerato valido. La custodia dei conigli in gabbie reticolate è vantaggiosa soprattutto dal punto di vista igienico e della tecnica di lavoro. Il fatto che gli animali non possano crearsi un vero e proprio microclima su un suolo reticolato è preso in considerazione nella misura in cui le gabbie senza lettiera possono essere utilizzate unicamente in locali climatizzati. La custodia in gruppo delle coniglie d'ingrasso in box strutturati è possibile anche in aziende d'allevamento intensivo. Al contrario, la custodia in gruppo dei conigli d'ingrasso di sesso maschile

si è rivelata problematica e non è quindi raccomandabile. Per tale motivo l'UFV ha dovuto rinunciare a proporre il divieto della custodia dei conigli nelle gabbie in occasione della revisione dello scorso anno dell'ordinanza sulla protezione degli animali.

L'affermazione secondo cui le nuove disposizioni sono state emanate principalmente per motivi economici non è esatta. Queste disposizioni rappresentano il minimo accettabile per gli animali.

La *Commissione* è cosciente del fatto che la ricerca nell'ambito della custodia dei conigli non è avanzata come quella concernente la custodia di vitelli, suini e galline. Per tale motivo deve essere concesso più tempo agli organi interessati per sviluppare un sistema di custodia dei conigli conforme alla protezione degli animali.

La *Commissione* non dispone attualmente di elementi sufficienti per poter contrastare la posizione dell'UFV.

117 Occupazione dei suini

L'*Associazione* sostiene che le insufficienti disposizioni dell'UFV concernenti l'occupazione degli animali scagionano i detentori di animali che continuano ad utilizzare i box e le poste totalmente graticciate, non adatti ad un'occupazione conveniente. Inoltre, le prescrizioni minime concernenti il rifornimento di paglia sono assolutamente insufficienti.

Secondo il *DFEP*, la principale difficoltà risiede nel fatto che molti custodi di animali sono poco comprensivi e attribuiscono all'occupazione un ruolo secondario. Sarebbe inutile rendere più severe le prescrizioni dal momento che manca una volontà di base. In questo settore occorre svolgere un lavoro d'informazione e di persuasione attraverso articoli su riviste specializzate nel campo dell'agricoltura o in occasione di conferenze.

Diverse ricerche hanno dimostrato che una manciata di paglia è sufficiente per tenere occupati i lattonzoli per un periodo prolungato. Per i suini d'ingrasso, sono sufficienti due o tre manciate per dieci animali.

La *Commissione* condivide l'opinione del *DFEP* secondo cui occorre sensibilizzare i custodi di animali sull'importanza dell'occupazione dei suini, facendo uno sforzo d'informazione e di persuasione.

Al contrario, la *Commissione* ritiene che bisogna riesaminare le prescrizioni minime che figurano nelle direttive relative all'occupazione riguardanti la quantità di paglia da fornire ai suini d'ingrasso.

118 Custodia intensiva delle quaglie

L'*Associazione* constata che, mediante una direttiva, l'UFV autorizza la custodia di questi animali selvatici in batteria, anche se non sono ancora stati sviluppati sistemi conformi alla protezione degli animali.

L'UFV ammette che l'informazione pubblicata nel 1982 sulle condizioni di custodia delle quaglie destinate all'allevamento industriale è ormai superata e dovrà essere adeguata non appena si disporrà delle basi decisionali necessarie. Non esistono ancora proposte di sistemi conformi alla protezione degli animali, ma l'UFV ha intenzione di lanciare un progetto di ricerca nel 1993, per il quale prevede una durata di realizzazione di tre anni.

Attualmente, l'UFV si oppone a un divieto di custodia delle quaglie per il fatto che esso impedirebbe la produzione in Svizzera; la domanda di quaglie sarebbe in tal caso coperta dall'importazione dai Paesi vicini.

La *Commissione* raccomanda all'UFV di elaborare al più presto un sistema di custodia conforme alla protezione degli animali o di promuoverne lo sviluppo. Essa riconosce che l'elaborazione delle basi decisionali necessarie richiede tempo. Il periodo di realizzazione indicato (più di tre anni) le sembra tuttavia eccessivo.

La relativa regolamentazione deve essere inserita nell'ordinanza sulla protezione degli animali.

12 Alta vigilanza sull'esecuzione

121 Controllo degli impianti di stabulazione

L'*Associazione* accusa l'UFV di non rispettare le disposizioni transitorie dell'ordinanza sulla protezione degli animali, in vigore dal 1981, e di continuare a tollerare box per le scrofe non conformi.

Secondo il *DFEP*, diverse aziende hanno presentato domande d'autorizzazione per box, dispositivi d'attacco toracico e poste da parto nell'ambito della procedura d'esame e d'autorizzazione concernente i sistemi e gli impianti di stabulazione prodotti in serie. Durante l'esame è tuttavia risultato che questi sistemi non soddisfano le esigenze di conformità della protezione degli animali e che non esistono altri sistemi utilizzabili nella pratica. Dal momento che questi sistemi sono ancora autorizzati dall'ordinanza sulla protezione degli animali, non si è potuto respingere le domande. Queste ultime non sono state tuttavia più trattate in seguito, dal momento che nel frattempo diversi progetti per lo sviluppo di sistemi alternativi sovvenzionati mediante fondi di ricerca dell'UFV stanno concretizzandosi.

La *Commissione* è soddisfatta della risposta del *DFEP*. Essa auspica tuttavia che, al termine della revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali, le decisioni concernenti le domande in sospenso siano prese rapidamente.

122 Detentori d'animali colpevoli d'infrazioni e funzionari cantonali

L'*Associazione* scrive che il veterinario cantonale di Friburgo ha reso noto sulla stampa che non intende effettuare controlli nelle stalle.

Il *DFEP* sostiene che l'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali spetta ai Cantoni. L'organizzazione e la frequenza dei controlli sono determinati dalle autorità cantonali competenti sulla base della legislazione cantonale e secondo la pratica in vigore. La posizione assunta dalla Direzione dell'interno e dell'agricoltura del Canton Friburgo, secondo cui non sussistono obblighi di controllare la custodia degli animali, tranne che nel caso in cui vi siano evidenti segnali di mancata osservanza delle prescrizioni sulla protezione degli animali, non può essere contestata secondo i principi della vigilanza. Ciò non significa tuttavia che l'UFV non debba fare alcuno sforzo per incitare le autorità competenti ad assumere un atteggiamento più efficace. Da diversi anni, durante le sue giornate di formazione e le conferenze dei veterinari cantonali, si impegna infatti a favore di un'esecuzione ottimale delle disposizioni, come pure di controlli nelle aziende e di dichiarazioni personali.

La *Commissione* è soddisfatta della risposta del *DFEP*.

Secondo l'*Associazione*, il veterinario cantonale di Zurigo dichiara che le direttive dell'UFV non sono imperative e che egli non può quindi intervenire in caso d'infrazione. Dalla perizia legale richiesta in seguito è risultato che le direttive dell'UFV sono vincolanti per le autorità cantonali, mentre per i custodi di animali lo sono solo se sono state emanate relative disposizioni cantonali.

Secondo il *DFEP*, le direttive dell'UFV sono vincolanti solo quando l'autorità cantonale d'esecuzione fa riferimento ad esse in una decisione destinata all'interpretazione di una disposizione della legislazione sulla protezione degli animali.

La *Commissione* condivide l'opinione del *DFEP*.

L'*Associazione* denuncia il fatto che nel Canton Zugo il veterinario cantonale ha elaborato una perizia, a seguito di una denuncia dell'Associazione contro i custodi di suini, giungendo alla conclusione che è praticamente impossibile, al livello attuale raggiunto dalla scienza, rispettare le disposizioni concernenti l'occupazione dei suini. L'UFV avrebbe confermato questa opinione sostenendo che le sue direttive non sono formulate in modo abbastanza preciso.

L'UFV avrebbe inoltre rinunciato a promuovere un'azione d'ufficio contro la decisione di archiviazione dell'autorità d'inchiesta.

Il *DFEP* constata che la sospensione dell'inchiesta penale si basava sulle direttive in vigore a quell'epoca, le quali non erano rispettate a sufficienza.

Questa considerazione e il rispetto della competenza giudiziaria del Cantone, come pure la decisione di mantenere un certo riserbo nell'ambito del potere giudiziario in qualità di autorità amministrativa hanno spinto l'UFV a rinunciare a promuovere un'azione presso l'istanza competente del Canton Zugo.

La *Commissione* non comprende perché l'UFV non potrebbe ricorrere pienamente ai mezzi di cui dispone in nome dell'alta vigilanza, promuovendo un'azione d'ufficio conformemente all'articolo 32 della legge federale sulla protezione degli animali (cfr. n. 4 di seguito [Mezzi d'esecuzione]).

Secondo l'*Associazione*, l'Ufficio federale della sanità pubblica e l'UFV hanno constatato, a seguito di una puntata di «Kassensturz» sul canale svizzero-tedesco, che la loro circolare concernente le esigenze minime da rispettare per la custodia di galline all'aria aperta non erano vincolanti.

Il *DFEP* fa notare che, su domanda delle associazioni dei consumatori, nel 1984 l'UFV ha elaborato un bollettino informativo concernente la custodia all'aria aperta. Le indicazioni pubblicate non sono vincolanti dal punto di vista giuridico, dal momento che la legislazione sulla protezione degli animali non presenta alcuna base giuridica che consenta di definire determinate forme di custodia allo scopo di indicarle sugli imballaggi alimentari. La legge sulle derivate alimentari non può servire come base in questo caso.

La *Commissione* condivide l'opinione del *DFEP*.

13 Valutazione generale

Secondo l'*Associazione*, si assiste a un'inosservanza generale dell'esecuzione delle disposizioni. Si è cercato di calmare l'opinione pubblica con una legge «progressista» sulla protezione degli animali ma nel contempo si autorizza insidiosamente l'inosservanza della stessa, in modo che la legge non abbia alcun effetto pratico.

Il *DFEP* ammette che vi sono lacune nell'esecuzione, ma contesta in modo deciso i rimproveri dell'*Associazione*. La legislazione sulla protezione degli animali ha portato notevoli miglioramenti nella custodia di bovini, suini, conigli, volatili, animali selvatici e animali da esperimento, come pure nel commercio zoologico, nella formazione dei guardiani di animali e negli esperimenti su animali.

La *Commissione* condivide in linea di principio l'opinione del *DFEP*, ma ritiene che i problemi messi in evidenza debbano essere risolti al più presto.

2 In merito all'ordinanza sulla protezione degli animali in generale

La *Commissione* ha constatato che l'ordinanza sulla protezione degli animali contiene molti concetti giuridici imprecisi. Formulazioni come «... possibilmente illuminate con luce diurna naturale», «... deve potersi spostare temporaneamente fuori della sua posta» o «spazio sufficiente» consentono diverse interpretazioni e favoriscono un'applicazione contrastante della legislazione sulla protezione degli animali. Il *DFEP* condivide questa opinione.

La *Commissione* è giunta alla conclusione, d'accordo con il *DFEP*, che l'ordinanza sulla protezione degli animali contiene troppi termini giuridici imprecisi e favorisce un'applicazione divergente della relativa legislazione. Essa raccomanda al Consiglio federale di attribuire un'attenzione particolare a questo problema nell'ambito della prevista revisione dell'ordinanza stessa.

3 Situazione della revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali

La revisione è in preparazione presso l'UFV dall'autunno 1991. Nel 1992 si sono svolte diverse riunioni con esperti esterni. Nel 1993 il disegno deve essere

sottoposto alla procedura di consultazione. La revisione riguarda i seguenti capitoli: prescrizioni generali sulla custodia di animali, animali domestici (disposizioni generali, bestiame bovino, suini e volatili domestici), animali selvatici, trasporti di animali, interventi e pratiche vietate. Devono inoltre essere disciplinati i seguenti punti, custodia di cavalli, custodia di pecore e capre, allevamento di animali (obbligo di evitare dolori e ferite provocati dai metodi d'allevamento), narcotizzazione di animali destinati al macello.

La *Commissione* prende atto delle scadenze.

4 Mezzi d'esecuzione

Su richiesta della *Commissione*, il DFEP ha allestito una lista dei mezzi che utilizza nell'ambito dell'alta vigilanza. A titolo informativo, essi sono riassunti brevemente qui di seguito:

- direttive e informazioni per Cantoni e custodi di animali;
- giornate informative per le autorità cantonali (veterinari cantonali e altri organi incaricati dell'esecuzione);
- consulenze, perizie, pareri su singoli casi;
- ammonimenti/appelli del direttore dell'UFV per un'esecuzione più efficace;
- comunicati e conferenze stampa;
- altre attività di relazioni pubbliche (conferenze, pubblicazioni, ecc.);
- sondaggi presso i Cantoni.

Da questa lista la *Commissione* deduce che l'UFV sta facendo notevoli sforzi per mettere in pratica la legislazione sulla protezione degli animali.

5 Conclusioni della Commissione della gestione

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale riconosce che, dall'entrata in vigore della legge sulla protezione degli animali, sono stati intrapresi notevoli sforzi in questo campo che hanno comportato grandi progressi.

La Commissione è cosciente del fatto che l'esecuzione della legislazione sulla protezione degli animali spetta ai Cantoni, mentre la Confederazione esercita solo l'alta vigilanza, ciò che rende difficile un'applicazione uniforme delle disposizioni concernenti la protezione degli animali e il relativo controllo.

Essa conclude che le preoccupazioni espresse nella richiesta del 24 gennaio 1992 sono in parte giustificate, ciò che del resto è stato ammesso anche dagli organi responsabili.

La Commissione della gestione chiede al Consiglio federale di accelerare la revisione dell'ordinanza sulla protezione degli animali e di attribuire maggiore attenzione al problema dell'esecuzione della relativa legislazione. Raccomanda all'UFV di impiegare tutti i mezzi di cui dispone per esercitare l'alta vigilanza.

La Commissione esaminerà nel corso del 1993 se il Consiglio federale, il Dipartimento federale dell'economia pubblica e l'UFV hanno tenuto conto delle sue preoccupazioni e messo in atto le sue raccomandazioni.

La Commissione della gestione ritiene che non si possano fare progressi in questo campo se non si coordinano gli sforzi. Le sembra perciò importante la ricerca di un compromesso tra le preoccupazioni giustificate dei produttori (custodi di animali) e quelle delle associazioni di protezione degli animali. Questo obiettivo può essere raggiunto solo con la comprensione reciproca e la disponibilità al dialogo.

III. Lista delle richieste all'autorità di vigilanza trattate nel 1992 dalle Commissioni della gestione

Qui di seguito sono elencate le richieste trattate formalmente dal plenum della commissione competente. Il loro numero rispetto al totale delle richieste è in netto regresso, a diretta conseguenza della messa in pratica delle nuove linee direttive delle Commissioni della gestione. La stragrande maggioranza delle richieste è stata sottoposta per decisione a una sezione, mentre in alcuni casi le procedure sono state concluse dalla segreteria per mancanza di competenza al riguardo da parte delle commissioni, ritiro delle richieste o mancanza di fondamento delle stesse. Inoltre, la segreteria ha dovuto nuovamente regolare alcuni casi attraverso la mediazione o la trasmissione all'autorità competente. Il numero delle richieste pervenute (52) si è stabilizzato sul livello degli anni precedenti (escluso il 1991). Alla fine del 1992 vi erano 23 richieste pendenti.

Colpisce il fatto che numerose richieste riguardano i tribunali e le autorità giudiziarie amministrative. In questo campo le possibilità delle Commissioni della gestione in qualità di organo parlamentare sono limitate. A causa della separazione dei poteri, esse esaminano unicamente se il tribunale ha violato, mediante la sua decisione, principi fondamentali di procedura e in particolare se v'è stato rifiuto di giustizia sotto il profilo formale o rifiuto del diritto di essere sentiti.

A questo proposito si ribadisce che le Commissioni della gestione non possono trattare richieste che si oppongono a decisioni e misure prese dalle autorità e dai tribunali cantonali e comunali.

Osservazioni concernenti le diverse richieste trattate dal plenum della commissione competente:

Per motivi di protezione della personalità, si rinuncia a pubblicare una delle richieste.

1. Richieste concernenti la politica d'asilo (Consiglio nazionale)

Cfr. Boll. uff. N 1992 1169 segg. (Indicazioni concernenti la pratica del diritto d'asilo - Rapporto della Commissione della gestione del 19 maggio 1992).

2. Richieste del «Verein gegen Tierfabriken» (Associazione contro le fabbriche di animali) contro il DFEP e l'UFV (Consiglio nazionale)

Cfr. numero II del Rapporto

Attualmente, una sezione della Commissione del Consiglio degli Stati sta effettuando un'ispezione relativa alla protezione degli animali.

3. W. J., Muttenz, contro il DFAE (Consiglio degli Stati)

Secondo il richiedente, durante la procedura di selezione del progetto per il Padiglione svizzero all'esposizione universale 1992 di Siviglia sono emerse gravi lacune che rendono necessari provvedimenti in materia di diritto di vigilanza.

La sezione competente della Commissione della gestione ha proceduto a uno scambio di opinioni con il capo del DFAE e il suo segretario generale. Durante l'esame del rapporto di gestione 1991, il Consiglio federale ha risposto anche ad altre domande.

In qualità di organo parlamentare incaricato dell'alta vigilanza, la Commissione non deve giudicare se la scelta del progetto sia stata ragionevole, dal momento che si tratta di una questione di valutazione che compete alla Commissione di coordinamento per la presenza della Svizzera all'estero (COCO). In compenso, la Commissione ha constatato che lo svolgimento della procedura risulta poco chiaro. Essa esige che le misure annunciate dal capo del Dipartimento siano messe in pratica e sottopone al DFAE alcune proposte riguardanti la struttura futura dell'organizzazione: in breve, raccomanda la creazione della funzione (a tempo parziale) di «delegato per le esposizioni universali» e auspica, nei casi in cui la Svizzera fa erigere la propria costruzione, che si applichi la procedura di pianificazione dei progetti di costruzione. La fase d'esecuzione deve competere all'Ufficio delle costruzioni federali. Per motivi politici, la Commissione del Consiglio degli Stati si è opposta all'affidamento del lavoro a un organismo privato prima che sia stato scelto il progetto.

Nella sua risposta, il DFAE fa notare che le discussioni sulla struttura futura nell'ambito delle «esposizioni universali» proseguiranno con il nuovo presidente della COCO, l'ex-segretario di Stato M. K. Jacobi. Esse saranno basate sulle raccomandazioni della Commissione della gestione. Nell'ambito delle domande di posti di lavoro del DFAE per il 1993, è stata prevista un'unità per lo svolgimento di questi compiti al di fuori della segreteria generale.

Durante l'esame del rapporto di gestione 1992, la Commissione controlla in che misura e sotto quale forma sono state messe in pratica queste raccomandazioni.

4. Association des Suisses spoliés d'Algérie ou d'outre-mer contro il Consiglio federale (Consiglio degli Stati)

Nella sessione autunnale 1991, il Consiglio nazionale ha trasmesso una mozione del consigliere nazionale Houmard del 21 marzo 1990, con 28 voti contro 27, nella quale si incarica il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un decreto federale per la concessione di un credito di garanzia affinché i cittadini svizzeri che hanno risieduto in Algeria e hanno perso la loro proprietà a seguito della nazionalizzazione e di misure analoghe, dopo l'indipendenza di questo Paese nel 1962, siano indennizzati dalla Confederazione.

Su proposta del consigliere agli Stati Petitpierre, il 10 marzo 1982 la Camera alta ha deciso di sospendere la sua decisione sino a che il problema sarà nuovamente trattato dalla Commissione della politica estera o dalla Commissione della gestione a cui l'Associazione ha presentato una richiesta.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati è giunta alla seguente conclusione durante il trattamento della richiesta:

Nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare, le Commissioni della gestione devono esaminare, tra l'altro, la gestione degli affari del Consiglio federale. A questo proposito, la questione sull'eventuale indennizzo da parte della Confe-

derazione agli Svizzeri che hanno subito danni in Algeria a seguito della nazionalizzazione non è inclusa nella discussione, come invece è richiesto dalla mozione Houmard. Si tratta di una decisione puramente politica che non compete alle Commissioni della gestione. La Commissione deve esaminare se il Consiglio federale ha preso i provvedimenti necessari per giungere a una soluzione soddisfacente per il tramite di negoziati. Nel suo parere, il Consiglio federale precisa che tutti gli sforzi intrapresi sino ad oggi per riparare i danni dovuti alle nazionalizzazioni sono stati vani.

Il Consiglio federale ha concluso che per il momento non si giustificano ulteriori negoziati. Ritornerà ad occuparsi del problema quando le circostanze renderanno possibile l'apertura di nuovi negoziati.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati è soddisfatta della risposta del Consiglio federale nella misura in cui considera adeguati i provvedimenti presi.

5. *Th. I., Finstersee, contro il Tribunale federale*

Dopo che la II Corte civile del Tribunale federale ha pronunciato tre decisioni di irricevibilità di tenore praticamente identico in merito a domande di revisione basate sugli stessi fatti, addebitando alla richiedente 300 franchi di emolumenti giudiziari per ogni caso, quest'ultima si è rivolta alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale. La sezione competente si è in seguito rivolta al Tribunale federale chiedendo se l'incasso di tre emolumenti giudiziari sia conforme alla pratica corrente.

Il presidente del Tribunale federale ha risposto affermativamente, precisando che la procedura dipende essenzialmente dal fatto di sapere se è sufficiente un incarto per il trattamento della richiesta o se è necessario consultarli tutti. Fa inoltre notare che la revisione parziale della legge sull'organizzazione giudiziaria stabilisce un margine di manovra più vasto nell'ambito degli emolumenti giudiziari e alza il limite superiore degli stessi. Aggiunge inoltre che, all'interno di questo margine, spetta al Tribunale determinare l'importo dell'emolumento, che può variare anche a seconda delle possibilità di successo del ricorso.

La Commissione conclude che gli emolumenti incassati nel caso in questione hanno indubbiamente un fondamento legale, ma deplora l'assenza di direttive interne sulla loro riscossione, che invece esistono per i tribunali cantonali. Il Tribunale è di conseguenza invitato a colmare questa lacuna.

6. *C.S.D., Sciaffusa, contro il Consiglio federale (Consiglio nazionale)*

Il richiedente si lamenta del fatto che, contrariamente alle affermazioni del capo del Dipartimento davanti al Consiglio nazionale, il Dipartimento federale degli affari esteri non è stato in grado di creare le condizioni giuridiche e amministrative necessarie per consentire agli Svizzeri all'estero di partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale dell'autunno 1991.

Nel suo parere, il Dipartimento risponde a questa critica spiegando nei dettagli i motivi di questo ritardo (osservanza del termine di referendum, organizzazione di una consultazione concernente l'ordinanza d'esecuzione, data d'entrata in vigore della legge riveduta, ecc.).

Riconosce che è stato sottovalutato il tempo necessario per i lavori d'adeguamento in seno alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni (segnatamente per la riprogrammazione del sistema informatico IMMAPRO installato nelle rappresentanze svizzere all'estero e per la modificazione richiesta delle leggi cantonali).

La Commissione del Consiglio nazionale accetta i motivi presentati dal Consiglio federale per giustificare il ritardo nell'istituzione del diritto di voto per corrispondenza degli Svizzeri all'estero e non considera necessario prendere altre misure relative al diritto di vigilanza.

7. F.I., Jongny, contro l'incaricato speciale per il trattamento dei documenti di sicurezza dello Stato (Consiglio nazionale)

In merito alla consultazione dei documenti allestiti contro il richiedente, quest'ultimo accusa le autorità federali e quelle del Canton Lucerna d'aver tenuto un comportamento scorretto che ha avuto conseguenze rovinose per lui.

Occorre segnalare al richiedente che, nella misura in cui la sua richiesta si oppone alle istanze cantonali, non è possibile entrare in materia per mancanza di legittimità; d'altro canto, per quel che concerne la consultazione delle schede, esiste una procedura ben definita che dà la possibilità di ricorrere presso l'incaricato speciale e poi presso il Consiglio federale, sicché anche in questo caso la Commissione della gestione non è competente. Per quanto riguarda la denuncia penale promossa contro l'incaricato speciale, spetta al Ministero pubblico della Confederazione trattarla.

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali concernente le ispezioni e le richieste nel 1992 del 6 aprile 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.033
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.06.1993
Date	
Data	
Seite	270-307
Page	
Pagina	
Ref. No	10 117 424

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.