

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali concernente le ispezioni e le richieste nel 1993

del 12 aprile 1994

Onorevoli colleghi,

Nel presente rapporto, le Commissioni della gestione delle Camere federali vi informano sull'ispezione congiunta concernente:

- la pianificazione e la gestione dei locali nell'amministrazione generale della Confederazione.

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

- mozione concernente la sorveglianza telefonica (intervento concernente il pertinente rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 9 novembre 1992, FF 1993 I 865, Boll. uff. N 1993 1232, Boll. uff. S 1993 973);
- linee direttive della Delegazione delle Commissioni della gestione (FF 1993 II 257);
- interpretazione delle direttive sulla protezione dello Stato (Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione, FF 1993 II 264);
- scambio di piloti con il Sudafrica (Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione, FF 1994 I 81);
- valutazione EFFI-QM-BV (Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, FF 1994 I 398);
- difficoltà d'applicazione nella protezione degli animali (Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, FF 1994 I 580).

Sono inoltre in fase di conclusione le seguenti inchieste:

- concezione di esecuzione della politica in materia di rifugiati (Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale);
- coerenza delle attività dello Stato sull'esempio dell'attuazione della politica di protezione dell'aria (Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale);
- valutazione del coordinamento regionale delle politiche della Confederazione (Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale).

Vi proponiamo di prendere atto del presente rapporto.

12 aprile 1994

In nome delle Commissioni della gestione:

I presidenti:

Heinz Schwab, consigliere nazionale

Robert Bühler, consigliere agli Stati

I. Esame approfondito

Pianificazione e gestione dei locali nell'Amministrazione federale generale

A. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali al Consiglio federale, del 5 e 13 novembre 1993

1 Introduzione

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha esaminato a più riprese il problema delle costruzioni federali. Dopo lo studio del caso concernente la nuova sistemazione del castello di Prangins, sede romanda del Museo nazionale svizzero, ha iniziato l'esame delle procedure di costruzione della Confederazione. Al termine di questo esame, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati aveva allestito nell'aprile del 1990 un rapporto intermedio indirizzato al Gruppo di lavoro istituito dal Consiglio federale per lo studio della riorganizzazione delle costruzioni federali. Essa aveva sospeso la sua ispezione sino al momento dell'introduzione della nuova organizzazione, indicando nel contempo all'Esecutivo i criteri secondo i quali intendeva esaminare le conclusioni del Gruppo di lavoro. Essa ha altresì rinviato l'ispezione prevista sulla sistemazione dell'amministrazione federale nella regione di Berna. Infatti la riorganizzazione in materia di costruzioni comprende ad un tempo le procedure di costruzione e la pianificazione dell'acquisto di locali per l'amministrazione generale.

L'esecuzione di un'ispezione in materia di acquisto di locali è stata decisa nell'ambito del programma di lavoro 1992 delle Commissioni della gestione e affidata al Gruppo di lavoro composto dalle sezioni delle due Commissioni incaricate del controllo delle risorse finanziarie (Sezione orizzontale 3 per la Commissione della gestione del Consiglio nazionale e Sezione orizzontale 2 per la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati).

Dopo aver riunito la necessaria documentazione e aver proceduto a numerose visite e audizioni (cfr. la lista in allegato), il Gruppo di lavoro ha redatto il presente rapporto, successivamente sottoposto per approvazione alle due Commissioni della gestione.

2 Obiettivi dell'ispezione

Tema di base dell'ispezione è stata la pianificazione del fabbisogno di locali per l'amministrazione generale e la loro attribuzione. Nel corso dell'ispezione sono emersi altri aspetti che sono parimenti stati esaminati.

Nel procedere all'ispezione, il Gruppo di lavoro si è concentrato su un approccio metodico di pianificazione e sui relativi risultati.

Le Commissioni della gestione ritengono che la pianificazione del fabbisogno di locali debba essere strutturato in modo più razionale, tenendo conto dell'utilizzazione dei mezzi esistenti in seno all'amministrazione e facendo capo al relativo strumentario.

Le relative esigenze possono essere riassunte come segue:

- a) Definizione di una strategia globale:
 - fissazione di obiettivi in materia di acquisto di locali
 - mobilitazione dello strumentario per raggiungere questi obiettivi (organizzazione amministrativa, procedure, metodi di lavoro)
- b) Sviluppo di una metodologia che consenta di far capo a basi oggettive e a strumenti di lavoro idonei all'atto di decidere acquisti di locali.

L'ispezione si prefiggeva di rispondere alle seguenti domande:

- come vengono effettuate la pianificazione del fabbisogno di locali e l'attribuzione degli stessi?
- I locali vengono utilizzati in modo razionale?
- La riorganizzazione nel settore delle costruzioni federali produce effettivamente i miglioramenti auspicati nella gestione e nell'acquisto dei locali?

3 Situazione esistente

Allorquando il Gruppo di lavoro incaricato dalle Commissioni di effettuare l'inchiesta ha avviato i suoi lavori (settembre 1992), la riorganizzazione delle costruzioni federali decisa dal Consiglio federale il 27 novembre 1989 e successivamente approvata il 21 dicembre 1990 era già in fase di attuazione. La nuova ordinanza sulle costruzioni federali è entrata in vigore il 1° gennaio 1992, ragione per la quale il Centro di coordinamento delle costruzioni civili (CCC) ha potuto cominciare la sua attività all'inizio del 1992. La riorganizzazione non esplica i suoi effetti unicamente sulla procedura di costruzione come tale, bensì anche sull'insieme della pianificazione e dell'acquisto di locali.

Nell'ambito del progetto EFFI-QM, la ditta McKinsey aveva analizzato l'insieme dei servizi di costruzione e proposto diverse misure di riorganizzazione. Al seguito di questo esame e delle proposte fatte dalla ditta McKinsey nel 1988, il Consiglio federale ha istituito un Gruppo di lavoro, presieduto dal direttore dell'Amministrazione federale delle finanze, con l'incarico di presentare per fine 1990 un rapporto e una proposta di principio sulla riorganizzazione e la relativa attuazione. Il Consiglio federale ha definito nei seguenti termini il mandato del Gruppo di lavoro:

- riduzione delle spese di condotta e di gestione, e in quest'ottica, miglioramento dei sistemi di condotta per il tramite di un corrispondente management dei progetti;
- chiara definizione delle responsabilità tra i diversi servizi che partecipano alla costruzione;
- riduzione dell'onere amministrativo per il tramite di una maggiore attribuzione di ordini al settore privato;
- indicazione dei posti che possono essere liberati senza conseguenze negative per il personale;
- creazione in seno al DFF (Amministrazione delle finanze), analogamente a quanto esiste presso il DMF, di un centro di coordinamento per le costruzioni civili per il settore non militare;
- riorganizzazione totale dell'Ufficio delle costruzioni federali ed in particolare rafforzamento della sua gerarchia.

Il Gruppo incaricato dal Consiglio federale ha proposto un modello di riorganizzazione sulla scorta di un determinato numero di principi organizzativi e di svolgimento. I principali principi sono indicati qui di seguito:

I diversi servizi che partecipano alla costruzione devono fondare il loro operato su mandati, competenze e responsabilità chiaramente definiti: lo svolgimento dei lavori deve corrispondere al principio secondo il quale mandante e il mandatario devono essere ben separati. Ne sono risultati una nuova definizione del ruolo di tutti i partecipanti e quindi nuovi compiti e strutture nelle costruzioni federali.

Questi lavori di riorganizzazione sono sfociati nella creazione di un Centro di coordinamento per le costruzioni civili e in una nuova organizzazione dell'Ufficio delle costruzioni federali.

Con decisione del 21 dicembre 1990, il Consiglio federale ha approvato il rapporto del Gruppo di lavoro e stabilito i termini di attuazione della nuova organizzazione e delle procedure di svolgimento.

La nuova organizzazione ha introdotto un certo numero di cambiamenti per quanto concerne la gestione dei locali. Nell'ambito delle vecchie strutture organizzative, la gestione era in gran parte attribuita all'Ufficio delle costruzioni federali (UCF), che assumeva compiti strategici e operativi. Ai fini della pianificazione e dell'attribuzione dei locali era parimenti competente la Commissione di coordinamento per la sistemazione dell'amministrazione generale della Confederazione (KUB). La pianificazione degli investimenti ed il Servizio degli immobili spettavano invece all'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Nell'ambito della nuova organizzazione, il settore strategico e quello operativo sono separati sin dall'inizio; il CCC è competente per il settore strategico e l'UCF per quello operativo.

31 Obiettivi in materia di pianificazione del fabbisogno di locali

Il primo piano di ripartizione dell'amministrazione generale della Confederazione a Berna è stato allestito nel 1961. Questa pianificazione aveva lo scopo di stabilire le ubicazioni delle diverse unità amministrative nella Città di Berna. In seguito all'aumento del personale, questo primo piano ha dovuto essere sottoposto a revisione nel 1977; in questo ambito sono state proposte nuove ubicazioni nei Comuni periferici. Tra il 1977 ed il 1984 è stata effettuata una nuova ripartizione degli uffici tra i Dipartimenti ed anche l'effettivo del personale è aumentato del 7,1 per cento (644 unità). Per questi motivi, nel 1985 è stato elaborato un nuovo piano generale, approvato dal Consiglio federale il 29 settembre 1986. Il 15 marzo 1993, il Consiglio federale ha approvato un nuovo piano generale, detto «Piano 2002». L'obiettivo principale di tutti questi piani è sempre stato quello di ridurre l'onere degli affitti alloggiando a lunga scadenza vantaggiosamente gli uffici in stabili appartenenti alla Confederazione. Contemporaneamente all'elaborazione del piano del 1985 sono stati definiti ulteriori obiettivi, ossia una migliore gestione ed una gestione attiva degli immobili della Confederazione. Il «Piano 2002» riprende gli obiettivi principali (riduzione dell'onere degli affitti e raggruppamento sostanziale degli uffici in un numero ridotto di ubicazioni). Grazie alle misure che saranno prese nell'ambito di questo piano, sarà possibile aumentare da 7500 a 10 500 (60%/75%) il numero di posti di lavoro ubicati in locali appartenenti alla Confederazione.

Per poter dare un'idea della situazione dal profilo della pianificazione del fabbisogno di locali, presenteremo in un primo tempo l'organizzazione e la ripartizione delle competenze in virtù della vecchia organizzazione e, successivamente, in funzione di quella nuova.

Vecchia organizzazione (sino al 1991)

La sistemazione dell'amministrazione generale della Confederazione come pure l'attribuzione dei locali erano di competenza dell'Ufficio delle costruzioni federali. Tale competenza comprendeva la gestione e l'acquisto dei locali, la tenuta di una banca di dati, l'elaborazione di piani a media e lunga scadenza e la loro attuazione. La pianificazione finanziaria, la gestione e il servizio degli immobili incaricato degli acquisti rientravano invece nelle competenze dell'Amministrazione federale delle finanze. L'ex Ufficio federale dell'organizzazione (UFO) era associato alla gestione dei locali dal profilo organizzativo.

Dal 1978, su decisione del Dipartimento federale delle finanze e del Dipartimento federale dell'interno, è stata istituita una Commissione di coordinamento incaricata di analizzare i problemi di sistemazione dell'amministrazione generale della Confederazione (KUB), avente come scopo principale il coordinamento e il promovimento dell'attività dei diversi uffici interessati alla pianificazione, all'attuazione e allo sfruttamento delle possibilità di sistemazione dell'amministrazione generale. Tale decisione ratificava l'esistenza di una commissione ad hoc, istituita per mettere ordine nella gestione immobiliare un po' vacillante degli anni 60-70. La KUB era composta da rappresentanti dell'Amministrazione federale delle finanze (che ne assumeva la presidenza), dell'Ufficio delle costruzioni federali e dell'Ufficio federale dell'organizzazione. Benché avesse lo statuto di Commissione di coordinamento, la KUB ha svolto compiti ben precisi nella gestione globale dei locali dell'amministrazione generale:

- pianificazione generale e riesame periodico della sistemazione;
- elaborazione all'attenzione degli organi decisionali di prescrizioni generali per la concezione e l'utilizzazione delle possibilità di sistemazione;
- esame delle richieste di spazi supplementari da parte degli Uffici;
- elaborazione di proposte dei Dipartimenti al Consiglio federale in materia di attribuzione dei locali;
- vigilanza dell'osservanza delle prescrizioni in materia di occupazione dei locali;
- verifica dell'attuazione della pianificazione (conformità con gli obiettivi).

La Commissione era parimenti incaricata di collaborare con gli organi aventi compiti complementari o analoghi. Fra i diversi organi interessati alla gestione dei locali, ne menzioniamo in particolare due: la Commissione per l'acquisto di terreni dell'amministrazione e la Commissione incaricata di esaminare i problemi di sistemazione dei Cantoni, delle regioni e dei Comuni. Sulla scorta della decisione del Consiglio federale del 1983 di decentralizzare un certo nu-

mero di Uffici, è stata altresì creata una commissione ad hoc presieduta dal segretario generale del Dipartimento delle finanze.

Organizzazione attuale

L'ordinanza sulle costruzioni federali del 18 dicembre 1991 definisce i compiti, le competenze e le responsabilità dei servizi interessati alle costruzioni. I compiti affidati al CCC rientrano nel settore strategico, mentre l'UCF è responsabile del settore operativo.

Il CCC (cfr. art. 5 dell'ordinanza precitata) è l'organo centrale di direzione in materia di costruzioni federali. Tale compito principale consiste nel mettere a disposizione della Confederazione l'infrastruttura in materia di locali della quale necessita (costruzione e installazione). Al CCC sono pertanto attribuiti tutti i compiti di pianificazione e di attivazione dei locali. Oltre alle unità effettivamente incaricate delle costruzioni (Sezione delega di progettazione), la struttura organica del CCC comporta parimenti una Sezione per l'attribuzione e gestione dei locali e un Servizio degli investimenti. Per il 1993 è stata prevista una revisione dell'organizzazione del CCC, nel senso che i compiti in materia di locazione degli immobili — attualmente assegnati alla Sezione attribuzione e gestione dei locali — verrebbero trasferiti ad una «Sezione Locazione» del Servizio degli immobili.

La KUB è stata sciolta a fine 1992 in virtù della nuova ordinanza sulle costruzioni. La sua sopravvivenza non è più giustificata a mente delle nuove competenze del CCC. Si intende sostituirla con un organo di coordinamento con altri compiti e di diversa composizione. Nell'ambito dei provvedimenti « Diritto fondiario nel settore urbano», il Consiglio federale ha istituito il 18 gennaio 1991 il Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione», presieduto dal direttore dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio, con il compito di studiare e proporre soluzioni al problema dell'ubicazione dei posti di lavoro in una prospettiva globale a lunga scadenza e coordinata tra i diversi servizi della Confederazione (amministrazione generale e regie), dei Cantoni e dei Comuni. Gli obiettivi di questo gruppo di coordinamento sono l'elaborazione di concetti in materia di posti di lavoro della Confederazione e l'allestimento di un compendio delle riserve di sfruttamento negli immobili della Confederazione.

33 Metodi di lavoro

L'ispezione aveva parimenti lo scopo di informarsi sulla metodicità della prassi affinché le decisioni in materia di utilizzazione dei locali fossero nella misura del possibile il frutto di un calcolo oggettivo fondato su pertinenti strumenti di lavoro.

Le Commissioni della gestione hanno potuto constatare che il trasferimento dei compiti di pianificazione dall'UCF all'Amministrazione federale delle finanze ha avuto ripercussioni positive sulla metodicità della pianificazione del fabbisogno. Il CCC si sta infatti dotando di tutta una serie di strumenti di lavoro per una più efficiente utilizzazione dei locali. Fra questi strumenti si possono elencare:

- raccolta di informazioni (lista dei locali e registrazione elettronica di tutti i posti di lavoro dal profilo quantitativo e qualitativo);
- trattamento dell'informazione in vista di una gestione rapida e puntuale del fabbisogno di locali (creazione, tra l'altro, di un sistema di priorità);
- sistemi di pianificazione degli investimenti che consentono di evidenziare rapidamente e in modo trasparente le possibilità finanziarie.

Gli strumenti qui sopra menzionati non sono ancora operativi. In alcuni casi, come per esempio in quello dei sistemi di priorità, è ancora in atto una fase sperimentale e di sviluppo in collaborazione con un consulente esterno. A parere dei responsabili del CCC, il ritardo nell'attuazione di questi strumenti di lavoro è dovuto al fatto che i metodi di lavoro applicati prima della riorganizzazione presentavano numerose lacune. Pertanto, in mancanza di un materiale di base elementare, il CCC non può ancora introdurre e applicare un gestione efficiente dei locali.

Determinanti ai fini della gestione dei locali non sono unicamente questi strumenti, bensì le seguenti direttive, istruzioni e promemoria interni:

- direttive del 29 settembre 1986 in materia di attribuzione dei locali nell'amministrazione generale della Confederazione: esse definiscono i criteri per determinare i generi e le dimensioni degli uffici in funzione delle responsabilità e delle funzioni degli agenti;
- istruzioni del 1979 concernenti i piani di attribuzione per la sistemazione dell'amministrazione generale; le disposizioni concernenti la ripartizione dei compiti sono attualmente in fase di revisione in modo da adeguarle alla ripartizione delle competenze in virtù della nuova ordinanza sulle costruzioni federali e da attualizzare i mezzi d'azione e i processi decisionali;
- promemoria del 1978 in materia di formulazione del fabbisogno, anch'esso in fase di revisione per i motivi indicati qui sopra.

Il CCC ci ha presentato uno schema di svolgimento della pianificazione, dal quale risultano le seguenti tappe:

- dapprima una *pianificazione strategica* che comporta innanzitutto la definizione a lunga scadenza dei compiti dello Stato sulla base degli obiettivi stabiliti dal Parlamento e dal Consiglio federale, e successivamente, la fissazione di obiettivi finanziari e in materia di personale;
- una *pianificazione operativa* che è l'espressione dei diversi obiettivi strategici a livello dipartimentale e degli Uffici;
- un *concetto globale* di sistemazione che tenga conto dei seguenti fattori: fabbisogno di locali in funzione della pianificazione strategica e operativa, obiettivi particolari in materia di gestione dei locali, gestione economica del parco immobiliare, qualità dei posti di lavoro e sfruttamento ottimale dei locali;
- infine l'*acquisto dei locali*: fissazione di un sistema di priorità nel programma di costruzione, di locazione e di acquisto di immobili e della relativa manutenzione, controllo corrente della gestione e dell'attribuzione dei locali.

4 **Costatazioni**

41 **In merito agli obiettivi**

L'obiettivo principale, ossia la «Riduzione degli affitti alloggiando a lunga scadenza vantaggiosamente gli uffici in stabili appartenenti alla Confederazione» non è stato precedentemente perseguito con rigore e pertanto non è stato raggiunto.

Dal 1961, data della prima pianificazione in materia di locali, al 1992, la percentuale di locali in stabili presi in affitto è passata dal 30 per cento al 40 per cento circa. Attualmente nella regione di Berna sono sistemati circa 12 500 agenti, di cui 7500 (60%) in 50 stabili appartenenti alla Confederazione e 5000 (40%) in 117 stabili presi in affitto. Nel corso dei soli ultimi tre anni, la Confederazione ha dovuto sottoscrivere 55 contratti d'affitto per sistemare 2000 posti di lavoro supplementari.

Dall'inizio degli anni Sessanta, la Confederazione non ha più costruito edifici propri.

In virtù del messaggio sulle costruzioni del 1991 - che concretizza il piano di raggruppamento del 1985, grazie al quale dovrebbero essere sopresse le difficoltà di sistemazione -, la Camere federali hanno approvato i crediti per la costruzione di sette edifici che consentono di sistemare circa 1800 agenti, 600 dei quali all'infuori di Berna (provvedimenti di decentralizzazione). I lavori di costruzione saranno completati tra il 1994 ed il 1998. Il «Piano 2002» prevede la locazione con diritto di compera di due immobili situati nell'agglomerazione di Berna con una capienza di 1100 agenti. I relativi contratti sono stati nel frattempo elaborati e firmati. L'inizio dei lavori di costruzione è previsto per il 1994.

Il fatto che la Confederazione abbia rinunciato per lunghi anni alla costruzione di immobili per la sistemazione dell'amministrazione generale nell'agglomerazione bernese ha determinato le seguenti conseguenze:

- a) Un aumento importante dei costi annui dei posti di lavoro negli stabili presi in affitto. Il costo globale annuo dei locali è passato da 1,65 milioni di franchi nel 1961 a 16 milioni nel 1988 e a 30 milioni nel 1991. Per il 1993 i costi sono stati preventivati in 38 milioni di franchi. Nel corso degli ultimi tre anni, il costo è più che raddoppiato, passando da 16 a 38 milioni di franchi.

Il canone d'affitto per posto di lavoro è passato da una media di 1000 franchi nel 1961 a 7600 nel 1992. Anche in questo caso si avverte una sensibile accelerazione nel corso degli ultimi tre anni. Nel 1998 infatti, il prezzo medio del posto di lavoro era di 5000 franchi. Sulla base dei prezzi attuali, i nuovi canoni potrebbero raggiungere un limite superiore di 20 000 franchi.

Occorre menzionare che i posti di lavoro sono offerti allo stadio di costruzione grezza e che pertanto la Confederazione deve provvedere essa stessa agli investimenti necessari per le infrastrutture e gli impianti interni.

- b) Visto che la scelta degli uffici in locazione ha dovuto e deve adeguarsi all'offerta del mercato immobiliare, buona parte degli edifici presi in locazione sono di dimensioni ridotte. Ne risulta uno sparpagliamento delle unità amministrative con ripercussioni negative a livello d'esercizio e organizzativo. Solo per dare un esempio, il Dipartimento federale degli affari esteri è attualmente ripartito su 18 diverse ubicazioni, il Dipartimento federale dell'interno su 33 e il Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia su 20. I servizi dell'Ufficio federale di statistica sono ripartiti su 10 diverse ubicazioni e quelli della Direzione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario su 8. Nell'ambito della loro ispezione, le Commissioni della gestione hanno esaminato in seno a due Uffici (Ufficio federale della sanità e Ufficio federale dell'economia esterna) le conseguenze di questo stato di cose dal profilo dell'organizzazione del lavoro e della qualità dei posti di lavoro. Presso l'UFEE, visto l'aumento del numero dei collaboratori e la cessione di taluni uffici a altri servizi del Dipartimento federale dell'economia pubblica, si è dovuto da un canto spostare un determinato numero di collaboratori all'esterno e, d'altro canto, procedere a concentrazioni nell'ala est di Palazzo federale. Questa concentrazione ha provocato una degradazione delle condizioni di lavoro, degradazione che è stata parimenti constatata dal servizio di medicina del lavoro che ha postulato un certo numero di provvedimenti. La comunicazione tra le diverse unità sparpagliate è parimenti difficile e provoca problemi di direzione. Questi inconvenienti hanno potuto in parte essere compensati con l'adozione di un sistema di comunicazione informatizzato. Si constatano però sempre notevoli perdite di tempo.

Dopo un colloquio con i responsabili dell'UFEE, i membri del Gruppo di lavoro hanno effettuato un sopralluogo dei locali situati nell'ala est di Palazzo federale. Essi hanno potuto constatare che l'infrastruttura di una parte degli uffici non raggiunge sempre le norme auspicabili in virtù delle esigenze di funzione dei collaboratori di questo ufficio.

La medesima constatazione è stata fatta nell'ambito del sopralluogo degli uffici della Direzione politica del DFAE, situata nell'ala ovest di Palazzo federale. In entrambi i casi è emerso che lo sfruttamento dello spazio non è razionale (per esempio disseminazione delle medesime unità amministrative su più piani) e che la qualità delle infrastrutture lascia a desiderare (per esempio sistemazione di un ufficio in una piccola cucina o in ex gabinetti).

I responsabili sentiti dal Gruppo di lavoro hanno addotto motivi diversi per spiegare il mancato trasferimento dei posti di lavoro da locali presi in affitto a edifici appartenenti alla Confederazione:

- a) Innanzitutto motivi di ordine finanziario: le condizioni precarie delle finanze federali non hanno indotto il Consiglio federale a presentare messaggi per progetti di costruzione o di acquisto di immobili. Anche il Parlamento ha a più riprese stralciato i crediti di costruzione presentati nell'ambito del preventivo annuale.
- b) Nel corso degli anni Sessanta, le riserve immobiliari della Confederazione erano ritenute sufficienti per far fronte ad una crescita dei posti di lavoro

sino ad un totale di 20 000 unità. I responsabili ritenevano altresì che la costruzione di edifici non avrebbe posto problemi.

- c) Per lottare contro il surriscaldamento congiunturale, il Consiglio federale aveva rinunciato a presentare progetti di costruzione di immobili.
- d) La rapida crescita dell'effettivo di personale della Confederazione tra il 1961 ed il 1976 ha preso in contropiede la pianificazione prevista a suo tempo e la Confederazione ha dovuto porvi rimedio procedendo a locazioni.
- e) Se è vero che all'epoca la locazione poteva essere considerata vantaggiosa rispetto agli investimenti propri, è incontestabile che una simile evoluzione dei costi è stata sottovalutata.
- f) I differenti piani di raggruppamento elaborati dopo il 1961 palesano che i problemi di locazione di uffici erano noti. Sembra tuttavia che la soluzione dell'acquisto e della costruzione di edifici non sia stata considerata prioritaria dal Consiglio federale.
- g) La pianificazione del fabbisogno di locali era impedita da più motivi. Mancava innanzitutto una pertinente metodologia di lavoro. Non esisteva ancora una pianificazione dell'evoluzione degli effettivi di personale. L'introduzione in un primo tempo del blocco degli effettivi e poi della stabilizzazione degli stessi ha potuto far credere che l'aumento dei posti di lavoro potesse essere tenuto sotto controllo. Purtroppo questo non è stato il caso. La ripartizione delle competenze in merito alle responsabilità di pianificazione e di attribuzione dei locali non era sufficientemente chiara, di modo che i Dipartimenti erano assolutamente liberi di decidere. Ne è risultata una mancanza di coordinamento e di sostegno nell'applicazione di misure atte a migliorare la gestione dei locali (applicazione di norme di sfruttamento dei locali, accettazione dei diversi piani di raggruppamento degli uffici).
- h) La ricerca di ubicazioni idonee nella Città di Berna e nell'agglomerazione bernese si è rivelata un compito sempre più difficile. Con riferimento alla situazione del mercato immobiliare, la realizzazione di posti di lavoro supplementari incontra difficoltà sempre maggiori: da un canto la penuria di terreni edificabili e, d'altro canto, le complessità delle procedure di autorizzazione di costruzione nel Cantone di Berna. Sino a qualche anno fa la Città di Berna si è mostrata sempre meno aperta ad una concentrazione dell'amministrazione sul suo territorio. L'argomento addotto per giustificare questo atteggiamento era che l'amministrazione provoca più inconvenienti che vantaggi alla popolazione e all'economia.

42 In merito all'organizzazione amministrativa e alla ripartizione delle competenze

La concezione dell'organizzazione amministrativa in materia di gestione di locali era insufficientemente pertinente per garantire procedure decisionali efficaci. L'organizzazione attuale dovrebbe compensare un certo numero di disfunzioni.

Con la riorganizzazione dei servizi di costruzione entrata in vigore il 1° gennaio 1992 è stata operata una separazione netta tra i servizi incaricati di compiti strategici (CCC) e quelli responsabili di compiti operativi (UCF). Il fatto che il CCC sia l'organo centrale di direzione nel campo delle costruzioni federali civili dovrebbe essere portatore di miglioramenti nel processo decisionale di pianificazione e di attribuzione dei locali. Visto che la riorganizzazione è stata attuata solo di recente, le Commissioni della gestione non sono ancora in grado di valutare le ripercussioni nell'efficacia di gestione dei locali. È tuttavia lecito rammentare che l'attuale organizzazione dovrebbe compensare un certo numero di disfunzioni dell'organizzazione precedente. Grazie alla nuova organizzazione e alla relativa attribuzione di competenze (giusta l'ordinanza del 18 dicembre 1991 sulle costruzioni federali):

- i dati più importanti relativi ai locali sono stati registrati e aggiornati conformemente alle esigenze dell'informatica;
- l'applicazione del «Piano 2002», approvato il 15 marzo 1993 dal Consiglio federale, è in corso;
- tutti i progetti di costruzione che figurano nel messaggio sulle costruzioni del 1991 sono stati iniziati e saranno verosimilmente terminati entro i termini previsti, e
- un programma di investimenti su un periodo di 12 anni (al posto della fase di pianificazione di soli 4 anni come sinora) è stato elaborato in collaborazione con i Dipartimenti, tenendo conto dei tempi di pianificazione e della realizzazione dei futuri investimenti della Confederazione nel settore civile.

Per quanto concerne la gestione e il coordinamento in materia di pianificazione e attribuzione dei locali, le Commissioni della gestione hanno constatato che l'organizzazione precedente presentava debolezze che provocavano blocchi nel processo decisionale. Tre diverse unità amministrative erano responsabili della gestione propriamente detta: l'Ufficio delle costruzioni federali, l'Amministrazione federale delle finanze e la KUB. All'Ufficio delle costruzioni federali competevano compiti strategici e compiti operativi in quanto servizio specializzato per la messa a disposizione e l'attribuzione dei locali. La KUB, che non disponeva di competenza in linea, assumeva parimenti competenze strategiche: pianificazione generale, elaborazione delle prescrizioni in materia di utilizzazione dei locali e proposte di attribuzione dei locali. In realtà, la KUB decideva il da farsi e impartiva successivamente i mandati all'Ufficio delle costruzioni federali. Dal canto suo, l'Amministrazione federale delle finanze era responsabile della pianificazione finanziaria in materia di locali. Le Commissioni della gestione ritengono che la ripartizione delle competenze tra due Dipartimenti e un organo di coordinamento come pure l'accavallarsi delle competenze hanno creato un vuoto decisionale di cui hanno approfittato i diversi Dipartimenti e Uffici. A più riprese i responsabili sentiti dalle Commissioni della gestione hanno fatto parte delle loro difficoltà a fare accettare decisioni, come per esempio il piano di raggruppamento, lo sfruttamento ottimale dei locali, insomma tutte le misure atte a migliorare la gestione dei locali. La volontà dei Dipartimenti e degli Uffici aveva pertanto il primato su una concezione generale e coordinata della pianificazione del fabbisogno di locali. Gli Uffici poi avevano l'impressione che i servizi responsabili dell'acquisto dei locali non

svolgersero efficacemente il loro compito: assenza di concezione pianificatrice a lunga scadenza, mancanza di strategia e vuoto in fatto di comunicazione. Essi ritenevano che un'ulteriore difficoltà di comunicazione tra servizi specializzati era dovuta al fatto che le responsabilità e le competenze non erano sufficientemente chiare. L'Ufficio delle costruzioni federali era certo competente per la ricerca di soluzioni nell'attribuzione dei locali, ma la competenza effettiva spettava alla KUB.

Il carattere conflittuale dei rapporti tra gli uffici richiedenti/utenti e il servizio centrale di direzione non potrà essere totalmente eliminato. La nuova organizzazione dovrebbe però essere in grado di creare le condizioni in vista della soluzione di questi conflitti. I responsabili del CCC sono nondimeno consapevoli del fatto che la resistenza passiva o attiva da parte degli Uffici costituirà una delle principali difficoltà di attuazione della pianificazione del fabbisogno e dell'attribuzione dei locali. Questo timore è confermato dal fatto che questo tipo di conflitto è già stato segnalato in uno degli uffici oggetto del sopralluogo. Appena i negoziati tra l'Ufficio e i servizi specializzati sembrano dirigersi verso una situazione di bloccaggio, il ruolo direttivo del CCC è contestato con l'argomento che gli Uffici sono meglio in grado di trovare soluzioni che tengano maggiormente conto dei bisogni specifici. Occorre altresì rilevare che il nuovo approccio di pianificazione e di attribuzione dei locali da parte del CCC è stato giudicato positivamente.

43 In merito ai metodi di lavoro

Gli strumenti necessari ad una gestione efficace mancano e devono ora essere creati.

Per fare fronte ai suoi nuovi compiti, il CCC deve dotarsi di tutta una serie di strumenti tuttora assenti, ossia:

- lista dei locali e registrazione elettronica di tutti i posti di lavoro dal profilo quantitativo e qualitativo;
- sistema di fissazione di priorità che consenta di reagire rapidamente e conformemente agli obiettivi ai nuovi bisogni (domanda o offerta di locali);
- sistemi di pianificazione degli investimenti che consentono di evidenziare rapidamente e in modo trasparente le possibilità finanziarie. Importanti ritardi devono essere colmati nel campo dei piani generali e della pianificazione della sistemazione. Il materiale di base elementare manca tuttora. I metodi di lavoro applicati sinora dalla Sezione attribuzione e gestione dei locali (sezione che è stata trasferita all'Ufficio delle costruzioni federali), non hanno potuto essere ripresi tali e quali.

Le Commissioni della gestione si sono informate sui metodi di lavoro applicati prima della riorganizzazione dei servizi di costruzione, constatando che gli strumenti di pianificazione erano effettivamente pressoché inesistenti, benché il piano di raggruppamento del 1985 avesse stabilito l'obiettivo di un miglioramento a livello di gestione e di organizzazione: assenza di dati sulla situazione dei posti di lavoro e il fabbisogno di locali, mancanza di mezzi informatici per una gestione corrente e futura dei locali, nessuna priorità, assenza di previsioni

in merito all'evoluzione degli effettivi di personale e quindi dei posti di lavoro. I responsabili dell'Ufficio delle costruzioni federali hanno addotto più cause per spiegare questo stato di fatto: l'Ufficio delle costruzioni federali - responsabile prioritariamente della pianificazione e dell'attribuzione dei locali - non disponeva di personale e di mezzi tecnici sufficienti per affrontare questi compiti. Era difficile elaborare una pianificazione per l'attribuzione dei locali a causa della resistenza degli Uffici e dei Dipartimenti alle decisioni dell'UCF. I criteri ai fini della definizione delle priorità dipendevano in maggior misura dal carattere d'urgenza dei bisogni e dal grado di preparazione di un progetto che non da parametri metodologici.

44 In merito alla collaborazione tra amministrazione federale centrale, regie e DMF in materia di acquisto di locali

La collaborazione tra i diversi servizi di gestione degli immobili non era sufficientemente istituzionalizzata per garantire una gestione armoniosa del differente fabbisogno di locali.

Le Commissioni della gestione si sono parimenti chieste in quale misura le diverse divisioni degli immobili dell'amministrazione generale, ossia delle FFS, delle PTT e del DMF si adoperavano al coordinamento dei loro sforzi per trovare soluzioni d'insieme in merito all'utilizzazione dei fondi e degli edifici, in particolare nell'agglomerazione di Berna. I colloqui con i responsabili di questi servizi hanno evidenziato che da tempo esiste una certa qual forma di coordinamento, anche se essa non si iscrive in una strategia ben definita. I servizi degli immobili hanno istituzionalizzato dal 1975 lo scambio di informazioni sulle offerte di immobili. Questa circostanza non ha tuttavia consentito né agli uni né agli altri di integrare nella loro gestione degli immobili soluzioni armonizzate (messa a disposizione reciproca di locali disponibili e progetti di costruzione comuni).

Ancora recentemente si trattava quindi di un modo di agire individuale. Questa tendenza è stata rafforzata dalla situazione tesa del mercato immobiliare di Berna e dintorni, circostanza che rende ancor più difficile la ricerca di aree edificabili o in affitto e provoca una certa concorrenza tra i diversi interessati (pubblici e privati). Come l'amministrazione generale, le due regie precitate si prefiggono quale obiettivo della gestione immobiliare la riduzione delle superfici prese in affitto e la loro sostituzione con immobili di loro proprietà. Anche l'Azienda delle PTT è confrontata con il problema della disseminazione delle unità amministrative e quindi con la ricerca di soluzioni in vista del loro raggruppamento. Attualmente la collaborazione tra l'amministrazione centrale e le due regie si è instaurata grazie alla loro partecipazione in seno al Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione».

Il Gruppo di coordinamento è stato istituito per trovare soluzioni armonizzate al problema dell'ubicazione dei posti di lavoro in collaborazione con il Cantone e la Città di Berna. La ragione prima dell'esistenza di questo Gruppo poggia sulla necessità di sottoporre la Confederazione, in quanto proprietario immobiliare, alla legislazione federale in materia. In particolare, la Confederazione è

sottoposta come i Cantoni all'obbligo di effettuare un rilevamento delle riserve di sfruttamento di zone urbane.

Il presidente del Gruppo di coordinamento è del parere che la creazione del Gruppo ha evidenziato innanzitutto la necessità di uno scambio di informazioni tra i diversi partner (finora inesistente) in materia di gestione immobiliare.

5 Problemi e raccomandazioni

51 Pianificazione

La pianificazione ha un senso se persegue da un canto una strategia globale per la soluzione dei problemi esistenti e se, d'altro canto, si assicura i mezzi idonei per pervenire allo scopo.

511 Coordinamento delle diverse pianificazioni

Lo schema di pianificazione proposto dal CCC (cfr. il n. 33) è pienamente conforme alle norme metodologiche giuste le quali occorre tener conto di tutti gli aspetti determinanti ai fini di una decisione definitiva in materia di gestione del fabbisogno di locali. Fondandosi sui compiti futuri della Confederazione, si dovrebbero poter pianificare i bisogni particolari, il fabbisogno di personale e quindi di posti di lavoro. Nondimeno questo schema di pianificazione comporta talune difficoltà. Infatti è difficile stabilire una relazione coerente e prevedibile a lunga scadenza dei diversi obiettivi: obiettivi politici stabiliti dal Parlamento, dal Consiglio federale e dai Dipartimenti e obiettivi in fatto di gestione del personale e di gestione finanziaria. Questo coordinamento sarà gioco-forza evolutivo e dipendente dalle fluttuazioni congiunturali, e potrà quindi essere posto in forse in ogni momento. Una prova esemplare ne è fornita dalla pianificazione degli effettivi di personale dell'amministrazione generale prevista dal programma di legislatura 1991-1995. Nello spazio di pochi mesi questa pianificazione ha subito numerose revisioni a causa della situazione finanziaria.

512 Criteri per una pianificazione a lunga scadenza

La pianificazione a lunga scadenza del fabbisogno di locali rimane comunque una necessità; la sua maggiore difficoltà consiste nel fatto che deve essere operata sulla base di bisogni difficilmente prevedibili. Pertanto essa deve essere elaborata sulla scorta di opzioni fondamentali in materia di ubicazione dei posti di lavoro e di criteri di ordine economico in materia di gestione dei locali.

Il piano globale del 1985 - che doveva risolvere le difficoltà di sistemazione dell'amministrazione generale nell'agglomerazione bernese - aveva posto chiaramente il problema in termini economici: la sistemazione dell'amministrazione doveva essere effettuata tenendo conto di criteri ben precisi che garantissero una gestione efficace. Il piano di raggruppamento partiva dall'idea che la sistemazione dei posti di lavoro doveva essere operata in funzione di criteri econo-

mici, tenendo fra l'altro conto, per ogni posto di lavoro, delle spese correnti o di affitto, delle spese di manutenzione e di esercizio e di quelle di organizzazione.

Se questi criteri fossero stati applicati rigorosamente sin dall'epoca dei primi piani di raggruppamento del 1961 e del 1977, la strategia a lunga scadenza della costruzione o dell'acquisto di immobili avrebbe potuto imporsi con maggiore evidenza. Ma per il fatto che ulteriori criteri sono stati presi in considerazione (per esempio lotta contro il surriscaldamento congiunturale o decentralizzazione per motivi politici), le decisioni prese hanno portato a risultati in contraddizione con gli obiettivi stabiliti: una percentuale sempre maggiore di posti di lavoro si trova in stabili presi in affitto, il che aumenta i costi per posto di lavoro (costi derivanti dalle spese di locazione e di installazione, ma anche costi dovuti indirettamente alla disseminazione delle unità amministrative).

Il mancato raggiungimento degli obiettivi della pianificazione dei posti di lavoro è anche una conseguenza dell'assenza di decisioni di principio del Consiglio federale in materia di sistemazione dei posti di lavoro. Nel suo rapporto intermedio al Consiglio federale del gennaio 1992, il Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione» ha evidenziato il fatto che l'ubicazione dei posti di lavoro deve essere esaminata in una prospettiva globale e in stretta collaborazione con i Cantoni e con i Comuni. La realizzazione di nuovi posti di lavoro non dovrebbe essere vista come un mero problema di acquisto di locali. Essa deve prendere in considerazione ulteriori criteri. Giusta il rapporto di cui sopra, la prospettiva globale esige che si tenga conto dei seguenti elementi di decisione:

L'ubicazione dei posti di lavoro della Confederazione deve ad un tempo preservare gli alloggi e le possibilità di insediamento di imprese private e tener conto delle funzioni propriamente sociali della Città di Berna. I posti di lavoro della Confederazione hanno una portata non sottovalutabile dal profilo economico e da quello della pianificazione del territorio. I progetti della Confederazione devono pertanto essere parte integrante di uno sviluppo urbano nel suo insieme ed in particolare della creazione di poli di crescita. La Confederazione potrebbe generare uno sviluppo vantaggioso per tutti gli attori in presenza sulla base di una partnership tra istituzioni pubbliche e private. Inoltre, i posti di lavoro della Confederazione dovrebbero essere concentrati su ubicazioni con ottimi accessi ai trasporti pubblici e situate in zone di utilizzazione mista (uffici dell'amministrazione, uffici del settore privato e residenze). Questo profilo corrisponde agli obiettivi perseguiti dalla Confederazione in materia di trasporti, di ambiente e di pianificazione del territorio. Esso comporta nel contempo facilità di gestione dei posti di lavoro, il che è nell'interesse di un esercizio ragionevole. Nel già citato rapporto intermedio, il Gruppo di coordinamento delinea le principali possibilità di soluzione per far fronte al fabbisogno futuro di posti di lavoro. Soluzioni più concrete saranno presentate nell'ambito del rapporto finale che dovrebbe essere sottoposto al Consiglio federale entro la fine del 1993. Giusta questi primi abbozzi di soluzione, risulta chiaramente che il Consiglio federale deve formulare un certo numero di opzioni fondamentali che detteranno misure ben definite. Allo stato attuale, il Gruppo di coordinamento ha sviluppato le seguenti soluzioni:

- attivazione delle riserve di sfruttamento nell'area urbana: questa soluzione necessita un più forte coordinamento dei diversi servizi degli immobili della Confederazione e delle regie tra di loro e con le autorità cantonali e comunali per raggiungere un migliore sfruttamento delle disponibilità esistenti;
- creazione di uno a due nuovi centri secondari nella regione urbana. Questa soluzione implica un impegno attivo da la parte della Confederazione nel promovimento dei suoi poli di crescita;
- creazione di nuovi centri secondari all'infuori dell'agglomerazione; si tratta in questo caso di esaminare in quale misura si possono prospettare soluzioni di ubicazione in Città vicine a Berna.

Raccomandazione 1

Il Consiglio federale deve formulare le opzioni fondamentali che intende adottare per prendere decisioni in materia di ubicazione dei posti di lavoro dell'amministrazione generale.

Le Commissioni della gestione sono del parere che le opzioni devono prendere in considerazione gli elementi seguenti:

- *Occorre effettuare una decentralizzazione all'infuori dell'agglomerazione bernese?*
- *Collaborazione con le regie, i Cantoni e i Comuni e sviluppo eventuale di una partnership con gli investitori privati;*
- *Importanza dei costi di sistemazione rispetto ad altri criteri, come per esempio la politica di pianificazione del territorio, la politica dei trasporti, la politica ambientale, la politica del personale (in particolare lo sviluppo del lavoro a tempo parziale), e le politiche congiunturali (per esempio lotta con il surriscaldamento congiunturale, programma di incentivazione).*

513 Provvedimenti di sistemazione

Le misure prese sinora per far fronte all'aumento dei posti di lavoro, ossia la locazione mano a mano in funzione dell'urgenza del bisogno, non contribuiscono affatto a facilitare la ricerca di soluzioni per il futuro. Le costruzioni che saranno realizzate sino al 1998 sulla scorta del messaggio del 1991 sulle costruzioni civili consentiranno di attenuare il divario tra posti di lavoro in stabili locati e posti di lavoro in edifici della Confederazione e di concentrare le diverse unità amministrative su un piccolo numero di ubicazioni. Per quanto concerne il futuro, il «Piano 2002» prevede – come ulteriore variante intesa a raggiungere gli obiettivi economici dell'acquisto di locali – la locazione con diritto di compera di due immobili. La variante consistente nella costruzioni di edifici su fondi appartenenti alla Confederazione è ritenuta difficilmente realizzabile per motivi di pianificazione del territorio e a causa dell'attuale situazione delle finanze federali. A parere dei responsabili del CCC e del Servizio degli immobili, la scelta della variante «locazione con diritto di compera» presenterebbe il vantaggio di poter realizzare la sistemazione agli attuali prezzi vantaggiosi del mer-

cato immobiliare e poi di concludere la compera a un prezzo fisso prestabilito, nel momento più opportuno per le finanze della Confederazione.

Il Gruppo di lavoro delle Commissioni della gestione ha avuto l'occasione di visitare un immobile locato con diritto di compera. La visita è stata effettuata quando i lavori di rinnovo erano ancora in corso, di modo che esso ha potuto farsi un'idea delle trasformazioni necessarie. Nonostante il fatto che questo edificio, concepito all'epoca (1910) come stabile di abitazione, sia stato trasformato da oltre 30 anni in edificio amministrativo, i lavori di adeguamento per i bisogni dell'amministrazione sono importanti. Giusta i rappresentanti del CCC questo tipo di investimento è vantaggioso rispetto ad una nuova costruzione. I membri del Gruppo di lavoro hanno nondimeno emesso dubbi in merito all'utilizzazione razionale di un immobile costruito per altri scopi. Non è affatto chiaro se i costi per posto di lavoro siano più vantaggiosi rispetto ad una nuova costruzione se si tiene conto delle future spese di manutenzione e delle spese di trasformazione della struttura esistente. Inoltre l'occupazione razionale del volume globale dell'edificio non è garantita (esistenza di spazi inutilizzabili a causa della struttura esistente). Di norma la Confederazione dovrebbe procedere con cautela nell'utilizzazione di locali di abitazione.

Raccomandazione 2

Le Commissioni della gestione raccomandano al Consiglio federale di elaborare un catalogo di misure per l'acquisto di locali e di valutare le seguenti varianti:

- a) *Migliore sfruttamento possibile degli attuali immobili della Confederazione. In questo contesto sono ipotizzabili concentrazioni, compere, vendite e permuta sulla base di un coordinamento tra l'amministrazione generale, le regie federali e le autorità cantonali e comunali.*
- b) *Locazione di immobili con diritto di compera: in questo caso occorre osservare che*
 - *il termine per l'acquisto dell'immobile non sia troppo vicino per poter trarre il massimo vantaggio da questa soluzione, ossia realizzare le infrastrutture necessarie agli attuali prezzi vantaggiosi del mercato immobiliare e concludere la compera ad un prezzo fisso prestabilito nel momento più opportuno per le finanze federali. Termini di uno o due anni non adempiono questa esigenza;*
 - *occorre effettuare un'analisi precisa dei costi per posto di lavoro negli stabili locati con diritto di compera e paragonarli ai costi di una nuova costruzione (sfruttamento razionale dello spazio, costi di trasformazione, costi di manutenzione).*
- c) *Mantenimento di una percentuale ragionevole di posti di lavoro in stabili locati. Tale percentuale dovrebbe rappresentare all'incirca il 20 per cento del totale dei posti di lavoro.*

La decisione presa nel 1983 dal Consiglio federale di esaminare la decentralizzazione di talune unità amministrative poggiava piuttosto su considerazioni politiche che non di gestione economica dei locali. Attraverso questo provvedimento il Consiglio federale intendeva dare impulso alle regioni economicamente deboli creando posti di lavoro e promuovere il multilinguismo nell'amministrazione, facilitando l'accesso dei francofoni a impieghi nell'amministrazione federale. Questa decisione è stata concretizzata nel messaggio sulle costruzioni del 1991, mediante il quale il Consiglio federale ha proposto tre diversi progetti di costruzione: a Neuchâtel per l'Ufficio federale di statistica (UST), a Bienne per l'Ufficio federale dell'economia delle acque (UFEA) e a Grenchen per l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB). Nel frattempo il nuovo Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) è stato sistemato a Bienne. La Commissione ha sentito i responsabili degli Uffici interessati da questa decentralizzazione, ossia l'UST e l'UFAB. Essa ha potuto constatare che la decentralizzazione non era totalmente soddisfacente in quanto misura per risolvere il problema della sistemazione. Non è infatti sempre possibile prendere ad un tempo in considerazione i criteri politici, le esigenze di efficienza dell'amministrazione federale e gli interessi degli Uffici interessati. Per quanto concerne l'UST, le inquietudini relative alla decisione finale di trasferimento a Neuchâtel si sono tradotte in un importante tasso di rotazione del personale. Visto che queste partenze si sono verificate in un'epoca in cui il mercato del lavoro era arido, l'Ufficio ha dovuto registrare una perdita di capacità di lavoro. Attualmente la direzione dell'Ufficio ritiene che la soluzione della sistemazione a Neuchâtel è favorevole nella misura in cui potrà beneficiare di un ambiente scientifico che può produrre effetti di sinergia utili allo svolgimento dei suoi compiti.

Il caso dell'Ufficio federale delle abitazioni è differente. La sua attuale sistemazione a Berna è buona qualitativamente (ubicazione unica) e economicamente (canone d'affitto molto favorevole). L'incertezza ha avuto come conseguenza che dal 1987 il tasso di rotazione del personale è fortemente aumentato. Le difficoltà di reclutamento di personale hanno costretto l'Ufficio a far fronte ai suoi compiti in continuo aumento mediante l'assunzione di personale ausiliario. La pianificazione dei lavori è anch'essa difficile, con oneri considerevoli e ritardi nel disbrigo degli incarti. A parere dei responsabili dell'Ufficio, la scelta del trasferimento a Grenchen non è ottimale dal profilo dei suoi bisogni specifici: contatto con gli utenti, i parlamentari e gli altri uffici dell'amministrazione federale.

I criteri politici sui quali poggiano le decisioni di decentralizzazione sono validi purché la scelta delle unità amministrative da trasferire venga fatta tenendo conto dei criteri di efficienza e di efficacia nello svolgimento dei compiti. I due esempi di decentralizzazione esaminati dalle Commissioni della gestione suscitano dubbi in merito alla presa in considerazione di questi criteri. Il processo decisionale del Consiglio federale ha suscitato autentici problemi di gestione e di organizzazione in seno agli Uffici esaminati. Le Commissioni della gestione sono consapevoli del fatto che cambiamenti nelle strutture e nell'organizza-

zione di un ufficio provocano inevitabilmente resistenze da parte delle persone interessate e quindi disfunzioni amministrative. Nondimeno, il modo di procedere del Consiglio federale non ha creato le premesse favorevoli per evitare, almeno in parte, tali disfunzioni. Le Commissioni della gestione ritengono che il Consiglio federale non ha operato con sufficiente trasparenza e che il processo decisionale è stato troppo prolisso. Esse ritengono altresì che la ponderazione dei diversi criteri (aspetti politici, gestione dei locali, missione degli Uffici) non è stata operata in modo sistematico.

Raccomandazione 3

Se il Consiglio federale dovesse decidere il trasferimento di posti di lavoro o la creazione di nuovi posti di lavoro all'infuori dell'agglomerazione bernese, le Commissioni della gestione raccomandano quanto segue:

3.1

Per evitare sensazioni di insicurezza da parte dei collaboratori e disfunzioni amministrative importanti, il processo decisionale deve essere operato in modo trasparente e d'intesa con gli Uffici interessati e deve venire concretizzato entro termini ragionevoli.

3.2

La decisione di decentralizzazione deve essere presa sulla scorta di una ponderazione sistematica dei diversi criteri applicabili. Le Commissioni della gestione ritengono che l'efficienza e l'efficacia nello svolgimento dei compiti sono prioritarie.

52 Organizzazione amministrativa: concentrazione o decentralizzazione

Anche se non ha ancora dato le sue prove, l'attuale organizzazione dei servizi per la gestione dei locali sembra sopprimere le lacune evidenti della vecchia organizzazione. L'attuale organizzazione è stata elaborata in funzione del principio della concentrazione dei compiti, e non su quello della decentralizzazione. Essa corrisponde all'esigenza secondo la quale per i compiti che esulano l'ambito dell'ufficio devono essere previsti una direzione centrale e un processo decisionale centralizzato. Il CCC è stato istituito ispirandosi ampiamente al modello organizzativo del DMF. In seno al DMF il servizio corrispondente si iscrive in una struttura gerarchica; per quanto concerne invece il settore civile, il CCC è un organo centrale che deve lavorare per sei diversi Dipartimenti. Questo significa che deve preparare le decisioni all'attenzione del Consiglio federale e - ad avvenuta approvazione - farle successivamente applicare dai Dipartimenti e verificarne l'applicazione. La vecchia organizzazione aveva creato un vuoto decisionale che i Dipartimenti sfruttavano per bloccare gli sforzi di coordinamento nella gestione dei locali. Come menzionato dal n. 42, anche sotto l'impero della nuova organizzazione non sono da escludere resistenze a

decisioni centrali, in quanto ogni Dipartimento considera, in parte a buona ragione, che la gestione dei loro propri locali rientra nei loro compiti di direzione (proprio come la gestione del personale). I conflitti di gestione dei locali tra il CCC e gli Uffici possono ostacolare una pianificazione destinata a trovare soluzioni globali applicabili in modo coerente. Le Commissioni della gestione ritengono pertanto che devono essere create condizioni che consentano di fissare in modo trasparente gli obiettivi e i criteri sui quali debbono poggiare le decisioni. L'accettazione delle decisioni dipende altresì dal grado di partecipazione delle istanze interessate alle discussioni preliminari.

Raccomandazione 4

Le Commissioni della gestione ritengono che la nuova organizzazione per la gestione dei locali è giudiziosa. Una lacuna evidente del regime precedente consisteva nella resistenza da parte dei Dipartimenti e degli Uffici nell'applicare le decisioni degli organi competenti in materia di gestione dei locali.

Le Commissioni della gestione raccomandano al Consiglio federale:

4.1

Di garantire al Centro di coordinamento per le costruzioni civili l'esercizio delle sue funzioni in materia di gestione dei locali.

4.2

Di garantire che gli Uffici siano informati tempestivamente sulle misure prese in materia di acquisto di locali.

4.3

Di elaborare i mezzi d'azione che consentono di potenziare il grado di accettabilità da parte dell'amministrazione delle decisioni centrali in materia di gestione dei locali e quindi la loro esecuzione. Le Commissioni della gestione ritengono che il Consiglio federale deve avere la possibilità di fissare nuove direttive ad hoc che precisino lo svolgimento e le competenze in materia di accertamento del fabbisogno di locali e la loro attribuzione e che indichino quali istanze debbano essere consultate dal Centro di coordinamento per le costruzioni civili in materia di pianificazione.

53 Metodi di lavoro

La gestione del fabbisogno corrente e futuro di locali non è possibile anche a causa dell'assenza di strumenti di pianificazione. Le Commissioni della gestione ritengono pertinenti i provvedimenti di miglioramento previsti dal CCC. Fra questi strumenti va annoverata la creazione di un sistema di priorità che consenta di reagire tempestivamente e conformemente agli obiettivi ai nuovi bisogni (fabbisogno di locali) e all'offerta di locali. Tale sistema è già operativo presso il DMF. Sulla scorta delle esperienze fatte dal DMF, il CCC sta elaborando un progetto simile con l'ausilio di un consulente esterno. Il DMF ha

elaborato un sistema di analisi dei costi/sfruttamento che gli consente di stabilire una gerarchia del fabbisogno di locali. I responsabili del CCC ritengono che per l'amministrazione generale la messa a punto di una metodologia per la fissazione di priorità comporta talune difficoltà, visto che ai fini della ponderazione occorre prendere in considerazione un numero di variabili maggiore rispetto al DMF, date le differenze esistenti fra i Dipartimenti.

Il Gruppo di lavoro ha preso conoscenza e esaminato il rapporto allestito dal consulente esterno in merito al sistema di fissazione di priorità. Giusta questo rapporto, l'introduzione di un simile sistema è giustificata dalla necessità di far corrispondere il volume delle costruzioni alle possibilità finanziarie a corta, media e lunga scadenza della Confederazione. Questo sistema concerne sia le nuove costruzioni sia le trasformazioni e può essere applicato a tutti gli stadi della procedura di elaborazione e di esecuzione di progetti di costruzione (dalla concezione globale alla fase di esecuzione). La fissazione di priorità deve ottemperare a due criteri, ossia l'importanza e l'urgenza del progetto. Il criterio dell'importanza del progetto ha nondimeno il primato su quello dell'urgenza. Il metodo di valutazione è calcolato su quello applicato dal DMF e consiste in un sistema di analisi costi/sfruttamento che raffronta, ordina e pondera un determinato numero di obiettivi da raggiungere.

Lo stato attuale delle conoscenze non consente alle Commissioni della gestione di valutare la fattibilità del sistema di priorità. Esse hanno nondimeno l'impressione che esistono difficoltà metodologiche, soprattutto per quanto concerne la definizione e la ponderazione dei diversi obiettivi.

Le Commissioni della gestione ritengono che la prima esigenza di un simile sistema è quella di introdurre trasparenza nella presa di decisioni sia nei confronti dell'amministrazione sia in quelli del Parlamento. Giusta la nuova organizzazione sullo svolgimento delle nuove costruzioni e delle trasformazioni prevista dall'ordinanza sulle costruzioni federali, il DFF ha la competenza di definire - su proposta del CCC - le priorità dei singoli bisogni e il loro inserimento nel programma di investimento. Qualunque siano i criteri che stabiliranno la gerarchia dei diversi bisogni, il fatto di accordare la priorità a un progetto piuttosto che ad un altro avrà in definitiva ripercussioni sullo svolgimento dei compiti da parte dell'amministrazione. Questa circostanza milita a favore della necessità di un sistema di priorità che consenta di prendere decisioni sulla scorta di un calcolo possibilmente oggettivo e trasparente. Le Commissioni della gestione ritengono che il sistema di priorità dovrebbe parimenti contribuire alla coerenza nell'insieme della gestione dei locali a mente del fatto che le previsioni di pianificazione contengono sempre un elemento di incertezza. Sarebbe altresì giudizioso che nell'ambito dell'accertamento del fabbisogno di locali criteri per la fissazione delle priorità fossero stabiliti anche per gli utenti/richiedenti. Nel corso della sua ispezione il Gruppo di lavoro ha constatato che a questo livello la gestione dei locali viene operata in funzione dei bisogni immediati, senza chiara concezione di base. A titolo di esempio si può citare la pianificazione del fabbisogno di locali del Parlamento. Sulla scorta di criteri diversi da quelli vincolati alle esigenze dell'organizzazione amministrativa parlamentare i locali attualmente occupati dalla stampa non verranno messi a disposizione del Parlamento e dei parlamentari. Ne risulteranno spese supplementari e soluzioni che

implicheranno una nuova sistemazione degli uffici di taluni Dipartimenti. Le Commissioni della gestione ritengono che in fatto di ripartizione dei posti di lavoro nell'edificio del Parlamento la priorità spetti al Parlamento ed ai suoi servizi.

Raccomandazione 5

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, le Commissioni della gestione raccomandano al Consiglio federale quanto segue:

5.1

La creazione e l'applicazione di strumenti per una gestione qualitativa e quantitativa dei locali deve essere considerata una priorità. A tale scopo il Consiglio federale deve garantire al Centro di coordinamento per le costruzioni civili i mezzi necessari.

5.2

Innanzitutto occorre elaborare un sistema di fissazione di priorità visto che anche a nostro parere questo strumento consente di prendere decisioni in materia di fabbisogno e di offerta di locali.

5.3

Il sistema di fissazione di priorità deve altresì essere un mezzo per migliorare la trasparenza e accettabilità delle decisioni in materia di gestione dei locali. A tale scopo il Consiglio federale deve approvare un concetto definitivo.

5.4

Il sistema di fissazione di priorità deve anche costituire un mezzo di informazione per le commissioni parlamentari competenti in materia di gestione e di acquisto di locali. All'atto della presentazione della pianificazione degli investimenti e dei messaggi sulle costruzioni il Consiglio federale dovrà informare le suddette commissioni sul modo in cui ha stabilito il grado di priorità.

5.5

In considerazione della grande disponibilità immobiliare della Confederazione e delle due regie, il Consiglio federale è invitato a elaborare un piano di rinuncia. Sulla scorta di questo piano il Consiglio federale dovrà allestire un catalogo degli immobili che possono essere conservati come riserva, permutati o venduti.

54 Coordinamento

Le Commissioni della gestione hanno constatato (cfr. n. 44) che la collaborazione tra i diversi servizi di gestione degli immobili non era sufficientemente istituzionalizzata in modo da garantire una gestione armoniosa del fabbisogno di locali. Ancora recentemente la tendenza era di agire individualmente. L'istitu-

zione del Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione», che raggruppa rappresentanti dell'amministrazione generale, delle PTT e delle FFS, come pure del Cantone e della Città di Berna, ha evidenziato un'importante necessità di coordinamento e di scambio di informazioni per trovare soluzioni armonizzate in materia di acquisto di locali. Nel suo primo rapporto intermedio, il Gruppo di coordinamento ha messo in luce i diversi aspetti del coordinamento in materia di ubicazione dei posti di lavoro della Confederazione.

Innanzitutto, la realizzazione di un nuovo posto di lavoro non può essere considerata mera realizzazione degli obiettivi del piano di raggruppamento, ossia una sistemazione a buon mercato e a lungo termine in immobili appartenenti alla Confederazione. Il problema della sistemazione esige un approccio globale. Si tratta infatti di non sottovalutare la portata economica e l'importanza ai fini della pianificazione del territorio dei posti di lavoro della Confederazione. Pertanto il Gruppo di coordinamento ritiene necessario raffrontare diversi obiettivi (obiettivi di pianificazione interna del fabbisogno di locali dell'amministrazione generale e delle sue regie, obiettivi di pianificazione del territorio, in materia di trasporti e di sviluppo economico della Città e del Cantone di Berna). Le Commissioni della gestione condividono questa valutazione della situazione.

Ne consegue che le soluzioni in vista della sistemazione dei posti di lavoro devono essere elaborate e attuate in comune da tutti gli interessati. Le Commissioni della gestione ritengono che occorra innanzitutto istituire un coordinamento tra la divisioni degli immobili dell'amministrazione generale e quelle delle FFS, delle PTT e del DMF. Tale coordinamento deve essere attuato in merito agli obiettivi in materia di ubicazione e di gestione dei posti di lavoro, in modo da consentire un'unità di vedute coerente. D'altra parte, il coordinamento deve avere lo scopo di trovare soluzioni interne armonizzate, come per esempio la messa a disposizione reciproca di locali e la realizzazione di progetti comuni di costruzione.

Questo coordinamento interno dovrebbe consentire alla Confederazione di intervenire come interlocutore unico davanti alle istanze cantonali e comunali di Berna ed eventualmente di altri Cantoni. Unitamente a queste istanze la Confederazione dovrà istituire un secondo livello di coordinamento per armonizzare le possibilità di manovra nel settore della sistemazione del territorio.

Le considerazioni che precedono inducono le Commissioni della gestione a formulare le seguenti raccomandazioni:

Raccomandazione 6

Il Consiglio federale deve creare organi di coordinamento idonei a livello interno, come pure unitamente alle istanze politiche esterne.

6.1

L'organo di coordinamento interno della Confederazione deve essere istituito per armonizzare gli obiettivi e le soluzioni in materia di sistemazione ed acquisto di posti di lavoro.

6.2

Per poter abbordare in una prospettiva globale e a lunga scadenza il problema dell'ubicazione dei posti di lavoro, il Consiglio federale deve istituzionalizzare lo scambio di informazioni con i Cantoni e i Comuni.

6.3

Per garantire un'unità strategica e operativa, questi due organi devono essere presieduti da un rappresentante del Centro di coordinamento per le costruzioni civili.

Le Commissioni della gestione del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale invitano il Consiglio federale a pronunciarsi prima del febbraio 1994 sul presente rapporto e le sue raccomandazioni.

Le Commissioni della gestione invitano inoltre il Consiglio federale ad allestire prima del giugno 1995 un rapporto sul seguito dato alle presenti raccomandazioni.

Allegati:

- Lista delle abbreviazioni
- Lista delle persone sentite

CCC	Centro di coordinamento per le costruzioni civili
UCF	Ufficio delle costruzioni federali
AFF	Amministrazione federale delle finanze
UFO	Ufficio federale dell'organizzazione
KUB	Commissione di coordinamento per la sistemazione dell'amministrazione generale della Confederazione
UFEE	Ufficio federale dell'economia esterna
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UST	Ufficio federale di statistica
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFPT	Ufficio federale della pianificazione del territorio

- DFI Signor Fust, segretario generale
Signor Piazzoli, direttore UCF
Signor Jost, direttore supplente UCF
Signor Zeltner, direttore UFSP
Signor Malaguerra, direttore UST
- DFGP Signor Flückiger, direttore UFPT
- DMF Signor Muster, direttore supplente Gruppo pianificazione, ASMG
Signor Zumwald, sezione pianificazione e investimenti, ASMG
- DFF Signor Khanlari, vicedirettore AFF
Signor Rogger, vicedirettore AFF
Signor Giger, attribuzione e esercizio dei locali, CCC, AFF
Signor Lüthi, servizio degli investimenti e del controlling, CFF, AFF
Signor Rauber, servizio degli immobili, AFF
- DFEP Signor Corbat, segretario generale
Signor Jeker, direttore supplente UFEE
Signor Frauchiger, capo del personale e dell'organizzazione, SG
Signor Gurtner, direttore supplente, UFAB
- PTT Signor Läderach, direttore supplente, divisione degli immobili
- FFS Signor Vogel, direttore supplente, direzioni immobili
- Servizi del Parlamento Signora Huber, segretario generale dell'AF

Nell'ambito del sopralluogo dei locali i membri del Gruppi di lavoro sono stati ricevuti da:

- Signor Meier, segretario generale supplente, DFAE
Signor von Däniken, direttore supplente divisione politica, DFAE
Signor Staub, capoprogetto, UCF, DFI
Signor Giger, attribuzione e esercizio dei locali,, CCC, DFF
Signor Saurer, delegazione delle operazioni, CCC, DFF
Signor Jeker, direttore supplente UFEE, DFEP
Signor Neuenschwander, servizi centrali, UFEE, DFEP

B. Presa di posizione del Consiglio federale

Il nostro Collegio ha preso conoscenza del rapporto delle Commissioni della gestione nel corso della sua seduta del 23 febbraio 1994.

Ringraziamo le Commissioni della gestione per l'interesse espresso nei confronti dei problemi di pianificazione e di gestione dei locali inerenti alla sistemazione dell'amministrazione federale e prendiamo posizione come segue sul rapporto e le diverse raccomandazioni.

1 Osservazioni di ordine generale

Il nostro Collegio constata con soddisfazione che le Commissioni della gestione considerano idonea la nuova organizzazione della gestione dei locali. Benché la riorganizzazione del settore delle costruzioni della Confederazione sia entrata in vigore soltanto il 1° gennaio 1992, importanti pianificazioni hanno già potuto essere portate a termine o sono in fase di realizzazione. La nuova ordinanza del 18 dicembre 1991 sulle costruzioni federali come pure il disciplinamento delle competenze che ne risulta hanno dato piena soddisfazione. Le attività dei servizi che partecipano alle costruzioni si fondano ormai su una chiara definizione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità. Grazie a questa situazione è stato possibile creare nuove istituzioni ed effettuare una nuova ripartizione delle attribuzioni nell'ambito della pianificazione e della realizzazione dei progetti.

2 In merito ai differenti punti del rapporto

I capitoli 1 «Introduzione» e 2 «Obiettivi dell'ispezione» non suscitano alcuna osservazione da parte nostra. Gli obiettivi dell'ispezione consentono nondimeno constatazioni e osservazioni sull'attuale prassi di pianificazione come pure su questioni di acquisto e di gestione dei locali.

Il numero 3.2 del capitolo 3 «Situazione esistente» descrive il vecchio ed il nuovo ordinamento ed in particolare i compiti del Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione». Si noti a questo proposito che questo Gruppo di coordinamento è incaricato di mantenere a lunga scadenza, ossia oltre il «Piano 2002» (Concetto per la sistemazione dell'amministrazione federale nell'agglomerazione di Berna), i posti di lavoro della Confederazione nel perimetro di pianificazione previsto. In questo contesto si occupa altresì di coordinare le attività dei servizi interessati (amministrazione e regie), come pure le richieste dei Cantoni e dei Comuni in materia di costruzione. Il Gruppo di coordinamento allestisce inoltre una lista dei fondi idonei di proprietà della Confederazione o in altre mani e li esamina dal profilo di criteri come per esempio il numero dei posti di lavoro, le infrastrutture, la convenienza nell'ottica urbanistica, il rapporto di proprietà, il livello di pianificazione, ecc. Questo organo non si occupa invece concretamente della sistemazione dell'amministrazione federale ai sensi del «Piano 2002». Infatti, giusta l'ordinanza del 18 dicembre 1991 sulle costruzioni federali (cfr. anche le corrispondenti modificazioni del-

l'ordinanza del 9 maggio 1979 concernente i compiti dei Dipartimenti, degli aggruppamenti e degli uffici, come pure l'ordinanza di delega del 28 marzo 1990), questa competenza rientra nelle attribuzioni del Dipartimento federale delle finanze e più precisamente dell'Amministrazione federale delle finanze.

Per quanto concerne il numero 3.3 «Metodi di lavoro», occorre aggiungere che l'ordinanza del 9 maggio 1979 concernente i compiti dei Dipartimenti, degli aggruppamenti e degli uffici è stata nel frattempo revisionata e adeguata alle nuove condizioni-quadro.

Il capitolo 4 «Constatazioni» è suddiviso in quattro parti. Il numero 4.1, che concerne gli obiettivi, descrive l'evoluzione subita dai posti di lavoro della Confederazione come pure il loro costo in stabili presi in affitto. È invece inesatto affermare che l'amministrazione federale non ha più costruito stabili di sua proprietà dall'inizio degli anni Sessanta. Infatti, tra il 1960 ed il 1980, sono stati creati circa 1700 posti di lavoro in sette immobili di proprietà della Confederazione (Lindenweg 5 a Wabern, come pure a Berna: Mattenhofstrasse 5, Einsteinstrasse 2, Papiermühlestrasse 14, Inselgasse 1, Taubenhalde A e B, Belpstrasse 53). Durante il medesimo periodo sono inoltre stati acquistati diversi stabili a Berna, per un totale di circa 1'100 posti di lavoro (Effingerstrasse 27, Monbijoustrasse 47, 51 e 91, Effingerstrasse 20, Feldeggweg 1, Christoffelgasse 5, Eigerstrasse 61).

Nel 1980 è stata ultimata la costruzione del centro amministrativo del DMF alla Papiermühlestrasse di Berna, che conta oltre 700 posti di lavoro. Hanno inoltre potuto essere acquistati tre stabili amministrativi situati a Berna, con una capienza di quasi 450 posti di lavoro, che venivano precedentemente locati. Si tratta degli immobili di Eigerstrasse 65, Wylerstrasse 52 e Haslerstrasse 16. Questi investimenti non hanno comunque consentito di sistemare conformemente alle esigenze e agli obiettivi un'amministrazione in piena espansione.

Inoltre, nel corso degli ultimi anni, sono stati costruiti numerosi stabili di esercizio, ossia il centro della protezione civile di Schwarzenburg (terminato nel 1984), l'Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale (terminato nel 1986) come pure l'Istituto per le malattie virali e l'immunoprofilassi (terminato nel 1992). È invece esatto che l'obiettivo principale, ossia «la riduzione dell'onere delle locazione e la sistemazione vantaggiosa a lunga scadenza in stabili appartenenti alla Confederazione» non è stato raggiunto. La causa determinante del mancato raggiungimento dell'obiettivo risiede nel fatto che prima dell'adozione del «Piano 2002» e del messaggio sulle costruzioni del 1991 non si disponeva di un catalogo di provvedimenti pronti per l'applicazione. Nessuno contesta che la crescita dell'amministrazione federale e la situazione critica del mercato immobiliare - fattori ai quali bisogna aggiungere la scarsa volontà di investire in stabili propri - hanno causato seri problemi di locali ai diversi servizi amministrativi. Occorre peraltro constatare che taluni servizi accettano queste difficoltà pure di non dover abbandonare locali che godono di un certo prestigio (per esempio Palazzo federale), anche se un trasloco sarebbe indicato e attuabile tanto dal profilo dell'esercizio che da quello organizzativo. Il nostro Collegio ritiene comunque che un'applicazione metodica del «Piano 2002» per la sistemazione dell'amministrazione federale, degli

obiettivi di pianificazione e delle relative soluzioni consentirà un miglioramento durevole.

Il numero 4.2 «In merito all'organizzazione amministrativa e alla ripartizione delle competenze» rileva che la riorganizzazione dei servizi di costruzione della Confederazione ha provocato una netta separazione tra servizi incaricati di compiti strategici e servizi incaricati di compiti operativi. Rispetto alle vecchie regolamentazioni questa distinzione migliora nettamente il processo decisionale in materia di pianificazione e di attribuzione dei locali.

Il numero 4.3 «In merito ai metodi di lavoro» contiene la lista degli strumenti di cui il Centro di coordinamento per le costruzioni civili (CCC) abbisogna per far fronte ai suoi compiti. Nel frattempo tutta una serie di strumenti di lavoro è già stata applicata conformemente agli obiettivi:

- la banca di dati RABE, che indica l'occupazione attuale, il fabbisogno di locali degli uffici e il numero di posti di lavoro in riserva;
- l'inventario degli immobili, che opera una distinzione tra immobili di proprietà della Confederazione e immobili presi in affitto;
- la trasposizione del «Piano 2002» in dati informatici;
- l'attuazione di una pianificazione continua dei bisogni per il tramite delle segreterie generali dei Dipartimenti;
- il programma di investimento su 12 anni concernente progetti di costruzione per un importo superiore a 2 milioni di franchi, come pure un programma corrispondente per l'acquisto di immobili.

Il numero 4.4 «In merito alla collaborazione tra amministrazione federale centrale, regie e DMF in materia di acquisto di locali» rileva giustamente che la collaborazione tra i diversi servizi di gestione degli immobili non è sufficientemente istituzionalizzata. Il coordinamento e la collaborazione in questo settore sono stati migliorati in modo decisivo grazie all'intervento del Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione», già citato più sopra.

3 Commento delle singole raccomandazioni

Raccomandazione 1

Il Consiglio federale deve formulare le opzioni fondamentali che intende adottare per prendere decisioni in materia di ubicazione dei posti di lavoro dell'amministrazione generale.

Le Commissioni della gestione sono del parere che le opzioni devono prendere in considerazione gli elementi seguenti:

- *Occorre effettuare una decentralizzazione all'infuori dell'agglomerazione bernese?*
- *Collaborazione con le regie, i Cantoni e i Comuni e sviluppo eventuale di una partnership con gli investitori privati;*
- *Importanza dei costi di sistemazione rispetto ad altri criteri, come per esempio la politica di pianificazione del territorio, la politica dei trasporti, la politica ambientale, la politica del personale (in particolare lo sviluppo del lavoro*

a tempo parziale), e le politiche congiunturali (per esempio lotta con il surriscaldamento congiunturale, programma di incentivazione).

Nell'adottare il 15 marzo 1993 il «Piano 2002», il nostro Collegio ha preso un'importante opzione. Il «Piano 2002» stabilisce infatti la sistemazione dei singoli Dipartimenti. Non è più necessario analizzare i differenti punti del programma di pianificazione. Il rapporto delle Commissioni della gestione ne ha già rilevato la qualità. Risulta altresì dall'opzione presa che durante il periodo di pianificazione si rinuncerà alla decentralizzazione di uffici esistenti. Invece, il nostro Collegio ha già precedentemente indicato che avrebbe esaminato la possibilità di una decentralizzazione in caso di creazione di un nuovo ufficio. Il Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione» garantisce la collaborazione con le regie, i Cantoni e i Comuni, nel senso che i loro rappresentanti sono membri del Gruppo o partecipano regolarmente alle sue sedute. Il rapporto intermedio del Gruppo di lavoro è stato adottato dall'Esecutivo il 15 giugno 1992. Il rapporto finale dovrebbe essere presentato nella primavera del 1994.

Per quanto concerne la collaborazione con investitori del settore privato, il nostro Collegio intende rinunciare per motivi di principio ad una partnership istituzionalizzata e darà in ogni caso libero corso alla concorrenza.

Il «Piano 2002» e le proposte di sistemazione ivi contenute hanno consentito di prendere diverse opzioni nel settore della pianificazione del territorio, dei trasporti e dell'ambiente. L'ubicazione dei grandi progetti di costruzione previsti dal messaggio sulle costruzioni del 1991 corrisponde agli obiettivi perseguiti. Lo stesso dicasi dei due immobili acquistati o presi in affitto a Berna e a Wabern. Tutti questi progetti dispongono di buoni allacciamenti alla rete dei trasporti pubblici. D'intesa con le autorità comunali il numero dei posteggi privati ha potuto essere fortemente diminuito. Le conseguenze sui posti di lavoro degli impieghi a tempo parziale hanno certo perso un poco della loro importanza ma potrebbero ridivenire di attualità qualora la situazione sul mercato del lavoro dovesse ulteriormente aggravarsi. Il problema è chiaro: La Confederazione può ammettere per ragioni finanziarie che i posti di lavoro non siano occupati al 100 per cento? Si tratta di trovare nuove soluzioni che vadano se del caso ben oltre la mera divisione del posto di lavoro. Dal profilo della politica congiunturale, i progetti menzionati nel messaggio sulle costruzioni del 1991 giungono nel momento opportuno, dacché costituiscono mandati benvenuti per un settore toccato dalla crisi.

Raccomandazione 2

Le Commissioni della gestione raccomandano al Consiglio federale di elaborare un catalogo di misure per l'acquisto di locali e di valutare le seguenti varianti:

- a) Migliore sfruttamento possibile degli attuali immobili della Confederazione. In questo contesto sono ipotizzabili concentrazioni, comere, vendite e permuta sulla base di un coordinamento tra l'amministrazione generale, le regie federali e le autorità cantonali e comunali.*

- b) *Locazione di immobili con diritto di compera: in questo caso occorre osservare che:*
- *il termine per l'acquisto dell'immobile non sia troppo vicino per poter trarre il massimo vantaggio da questa soluzione, ossia realizzare le infrastrutture necessarie agli attuali prezzi vantaggiosi del mercato immobiliare e concludere la compera ad un prezzo fisso prestabilito nel momento più opportuno per le finanze federali. Termini di uno o due anni non adempiono questa esigenza;*
 - *occorre effettuare un'analisi precisa dei costi per posto di lavoro negli stabili locati con diritto di compera e paragonarli ai costi di una nuova costruzione (sfruttamento razionale dello spazio, costi di trasformazione, costi di manutenzione).*
- c) *Mantenimento di una percentuale ragionevole di posti di lavoro in stabili locati. Tale percentuale dovrebbe rappresentare all'incirca il 20 per cento del totale dei posti di lavoro.*

La raccomandazione 2a, che consiste nello sfruttamento ottimale dei beni immobiliari di cui dispone la Confederazione, ricopre interamente uno dei tre principali obiettivi del «Piano 2002», ossia la gestione attiva e orientata sui bisogni degli edifici e degli immobili di proprietà della Confederazione. Per quanto concerne le possibilità di concentrazione negli immobili attuali, occorre rilevare che esse sono state praticamente tutte sfruttate nella seconda metà degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta, quando la situazione del mercato immobiliare era particolarmente tesa. Il coordinamento tra l'amministrazione federale, le regie della Confederazione, i Cantoni e i Comuni è garantito dal Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione», come è già stato ribadito nel nostro commento relativo alla Raccomandazione 1.

Per quanto concerne la raccomandazione 2b, il nostro Collegio condivide il parere delle Commissioni della gestione, nel senso che ritiene che il termine per l'acquisto di un immobile non dovrebbe essere troppo corto per poter lasciare un margine di manovra sufficiente alla pianificazione finanziaria. Di norma ci si sforzerà di ottenere un termine di 10 anni (cfr. a titolo di esempio i due immobili acquistati o presi in affitto a Berna e a Wabern conformemente al «Piano 2002»). Quando il termine di acquisto è lungo, il prezzo convenuto è sempre indicizzato. Per quanto concerne l'analisi dei costi per posto di lavoro, i diversi elementi relativi ai costi e alle superfici sono regolarmente valutati dal CCC.

La raccomandazione 2c concerne il mantenimento di una percentuale ragionevole di posti di lavoro in immobili presi in affitto. Idealmente tale percentuale dovrebbe aggirarsi sul 20 per cento del totale dei posti di lavoro. Il «Piano 2002» per la sistemazione dell'amministrazione federale prevede anch'esso una percentuale del 20 per cento di posti di lavoro in immobili locati e corrisponde pertanto alle raccomandazioni delle Commissioni della gestione. Se si intende mantenere una certa flessibilità, non sarebbe ragionevole ridurre la percentuale dei locali presi in affitto, eventualità peraltro impossibile dacché le superfici di cui la Confederazione abbisogna nei centri urbani non sono generalmente vendute ma date in affitto.

Raccomandazione 3

Se il Consiglio federale dovesse decidere il trasferimento di posti di lavoro o la creazione di nuovi posti di lavoro all'infuori dell'agglomerazione bernese, le Commissioni della gestione raccomandano quanto segue:

3.1

Per evitare sensazioni di insicurezza da parte dei collaboratori e disfunzioni amministrative importanti, il processo decisionale deve essere operato in modo trasparente e d'intesa con gli Uffici interessati e deve venire concretizzato entro termini ragionevoli.

3.2

La decisione di decentralizzazione deve essere presa sulla scorta di una ponderazione sistematica dei diversi criteri applicabili. Le Commissioni della gestione ritengono che l'efficienza e l'efficacia nello svolgimento dei compiti sono prioritarie.

Il nostro Collegio fa interamente sua la raccomandazione 3. Abbiamo infatti analizzato la situazione quando si è trattato di prendere la decisione di decentralizzare taluni uffici e siamo giunti alle medesime conclusioni delle Commissioni della gestione. Occorre peraltro rammentare in questa sede che abbiamo già preso un'altra importante opzione in merito a future decentralizzazioni approvando il «Piano 2002», ossia rinunciando ad ulteriori decentralizzazioni durante il periodo di pianificazione. Come già ribadito più sopra, il nostro Collegio ha già confermato in precedenza di esaminare le possibilità di decentralizzazione in caso di creazione di nuovi uffici e di procedere alle stesse in conformità con le presenti raccomandazioni.

Raccomandazione 4

Le Commissioni della gestione ritengono che la nuova organizzazione per la gestione dei locali è giudiziosa. Una lacuna evidente del regime precedente consisteva nella resistenza da parte dei Dipartimenti e degli Uffici nell'applicare le decisioni degli organi competenti in materia di gestione dei locali.

Le Commissioni della gestione raccomandano al Consiglio federale:

4.1

Di garantire al Centro di coordinamento per le costruzioni civili l'esercizio delle sue funzioni in materia di gestione dei locali.

4.2

Di garantire che gli Uffici siano informati tempestivamente sulle misure prese in materia di acquisto di locali.

4.3

Di elaborare i mezzi d'azione che consentono di potenziare il grado di accettabilità da parte dell'amministrazione delle decisioni centrali in materia di gestione dei locali e quindi la loro esecuzione. Le Commissioni della gestione ritengono che il Consiglio federale deve avere la possibilità di fissare nuove direttive ad hoc che precisino lo svolgimento e le competenze in materia di accertamento del fabbisogno di locali e la loro attribuzione e che indichino quali istanze debbano essere consultate dal Centro di coordinamento per le costruzioni civili in materia di pianificazione.

Giusta la raccomandazione 4.1, occorre garantire al Centro di coordinamento per le costruzioni civili l'esercizio delle sue funzioni come organo centrale di gestione dei locali. Il nostro Collegio è pienamente consapevole del ruolo svolto dal centro di coordinamento in materia di sistemazione dell'amministrazione federale e provvederà affinché esso possa adempiere i suoi compiti in condizioni ottimali.

La raccomandazione 4.2 rammenta la necessità di informare tempestivamente gli uffici sulle misure prese in materia di acquisto di locali. Il Centro di coordinamento attribuisce grande importanza all'apertura tempestiva del dialogo con i servizi interessati. Inoltre la Conferenza dei segretari generali è regolarmente informata sul grado di attuazione del «Piano 2002», come pure sulla richiesta di locali e le soluzioni proposte. Il messaggio del 18 dicembre 1991 sulle costruzioni contiene in allegato una lista dei diversi modi di svolgimento dei lavori. Ne risulta che i servizi possono intervenire nella discussione ad ogni fase di pianificazione.

Conformemente alla raccomandazione 4.3, il nostro Collegio dovrebbe attuare i mezzi d'azione che consentono di migliorare l'accettabilità da parte dell'amministrazione delle decisioni centrali in materia di gestione dei locali.

La raccomandazione propone inoltre di elaborare una nuova direttiva che tenga conto di queste esigenze. Tale «direttiva» esiste già sotto la forma della nuova ordinanza del 18 dicembre 1991 sulle costruzioni federali. Lo svolgimento delle operazioni, le competenze e la partecipazione dei servizi interessati nel corso delle diverse fasi di pianificazione vi sono chiaramente definiti, in piena corrispondenza con la succitata raccomandazione. Una decisione centrale non può essere presa senza l'accordo degli interessati. Un altro importante elemento è costituito dal fatto che – come opzione strategica – i programmi globali svolgeranno in futuro un ruolo molto più decisivo rispetto al passato. Le relative decisioni spettano ogni volta al Dipartimento interessato oppure al nostro Collegio, se si tratta di programmi che concernono più Dipartimenti.

Raccomandazione 5

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, le Commissioni della gestione raccomandano al Consiglio federale quanto segue:

5.1

La creazione e l'applicazione di strumenti per una gestione qualitativa e quanti-

tativa dei locali deve essere considerata una priorità. A tale scopo il Consiglio federale deve garantire al Centro di coordinamento per le costruzioni civili i mezzi necessari.

5.2

Innanzitutto occorre elaborare un sistema di fissazione di priorità visto che anche a nostro parere questo strumento consente di prendere decisioni in materia di fabbisogno e di offerta di locali.

5.3

Il sistema di fissazione di priorità deve altresì essere un mezzo per migliorare la trasparenza e accettabilità delle decisioni in materia di gestione dei locali. A tale scopo il Consiglio federale deve approvare un concetto definitivo.

5.4

Il sistema di fissazione di priorità deve anche costituire un mezzo di informazione per le commissioni parlamentari competenti in materia di gestione e di acquisto di locali. All'atto della presentazione della pianificazione degli investimenti e dei messaggi sulle costruzioni il Consiglio federale dovrà informare le suddette commissioni sul modo in cui ha stabilito il grado di priorità.

5.5

In considerazione della grande disponibilità immobiliare della Confederazione e delle due regie, il Consiglio federale è invitato a elaborare un piano di rinuncia. Sulla scorta di questo piano il Consiglio federale dovrà allestire un catalogo degli immobili che possono essere conservati come riserva, permutati o venduti.

La raccomandazione 5.1 rammenta la necessità di creare e di applicare strumenti pertinenti per una gestione qualitativa e quantitativa dei locali. Il CCC dispone attualmente di tutta una serie di strumenti di pianificazione il cui grado di elaborazione non è identico per tutti, visto che sono stati creati in tempi relativamente brevi. Gli strumenti dei quali si avvale già sin d'ora sono stati gradualmente migliorati. Il CCC dispone inoltre delle necessarie conoscenze e infrastrutture, in particolare nel settore informatico e lavora in stretta collaborazione con i servizi interessati in merito.

Giusta la raccomandazione 5.2, occorre elaborare innanzitutto un sistema di fissazione di priorità. Le Commissioni della gestione ritengono che si tratti di uno strumento che consente una migliore analisi dei mezzi per giungere ad una decisione. Il nostro Collegio condivide il parere che il sistema di fissazione di priorità è uno strumento decisionale importante. Non bisogna però scordare che anche il sistema più elaborato non sfocia su dati interamente oggettivi, visto il carattere soggettivo della ponderazione e della valutazione dei diversi elementi. Le esperienze fatte sinora hanno peraltro palesato che il sistema deve essere ulteriormente affinato e adeguato ai bisogni di taluni settori. Occorre in particolare operare una distinzione tra i grandi progetti e quelli di importanza minore. Inoltre non devono essere sottovalutate le difficoltà dovute alla diver-

sità dei progetti da analizzare, progetti che provengono dall'insieme dell'amministrazione generale della Confederazione (7 Dipartimenti e Cancelleria federale). Non è possibile raggiungere la trasparenza e l'accettabilità auspiccate fondandosi unicamente sull'infallibilità di un sistema. È invece indispensabile avviare in tempo utile un dialogo aperto con i servizi interessati.

Il nostro Collegio è comunque disposto ad accettare il concetto finale del sistema di fissazione di priorità, come postulato dalla raccomandazione 5.3.

Giusta la raccomandazione 5.4, il sistema di fissazione di priorità deve servire parimenti come mezzo di informazione per le commissioni parlamentari. Il nostro Collegio darà volentieri seguito a questa raccomandazione appena il sistema sarà applicabile.

In virtù della raccomandazione 5.5, il nostro Collegio è invitato ad elaborare un piano di rinuncia sugli immobili. Il «Piano 2002» ha già attuato questo postulato per quanto concerne i locali presi in affitto. Nell'ambito dell'attuazione del «Piano 2002», un piano che prevede di rinunciare a taluni immobili di proprietà della Confederazione verrà elaborato per l'amministrazione generale della Confederazione. Tale piano riprenderà parimenti le conclusioni del Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione».

Raccomandazione 6

Il Consiglio federale deve creare organi di coordinamento idonei a livello interno, come pure unitamente alle istanze politiche esterne.

6.1

L'organo di coordinamento interno della Confederazione deve essere istituito per armonizzare gli obiettivi e le soluzioni in materia di sistemazione ed acquisto di posti di lavoro.

6.2

Per poter abordarre in una prospettiva globale e a lunga scadenza il problema dell'ubicazione dei posti di lavoro, il Consiglio federale deve istituzionalizzare lo scambio di informazioni con i Cantoni e i Comuni.

6.3

Per garantire un'unità strategica e operativa, questi due organi devono essere presieduti da un rappresentante del Centro di coordinamento per le costruzioni civili.

La raccomandazione 6.1 concerne la creazione di un organo di coordinamento interno della Confederazione, destinato ad armonizzare gli obiettivi e le soluzioni in materia di ubicazione e di acquisto di posti di lavoro. Il nostro Collegio ritiene che un simile organo non è attualmente indispensabile visto che l'ordinanza modificata del 9 maggio 1970 concernente i compiti dei Dipartimenti, degli aggruppamenti e degli uffici e la legge di delega del 28 marzo 1990 disciplinano chiaramente il problema delle competenze e delle attribuzioni. Questo

non era invece il caso sotto l'impero della vecchia regolamentazione, pure oggetto di censure da parte delle Commissioni della gestione. Un simile organo non è altresì indispensabile visto che tutti gli affari inerenti la gestione dei locali si fonderanno d'ora in poi sul «Piano 2002». Gli obiettivi del «Piano 2002» e le soluzioni ivi proposte sono coordinate e approvate dal nostro Collegio. Inoltre il CCC informa regolarmente la Conferenza dei segretari generali sul grado di attuazione del «Piano 2002».

La raccomandazione 6.2 postula lo scambio istituzionalizzato di informazioni con i Cantoni ed i Comuni, scambio destinato ad abordarre il problema dell'ubicazione dei posti di lavoro in una prospettiva globale e a lunga scadenza. Questa soluzione già esiste. Il Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione» svolge questo compito con successo.

Giusta la raccomandazione 6.3, questi due organi dovrebbero essere presieduti da un rappresentante del Centro di coordinamento per le costruzioni civili. L'attuazione del «Piano 2002» è diretta dal Centro di coordinamento, mentre il Gruppo di coordinamento «Posti di lavoro della Confederazione» è diretto dall'Ufficio federale della pianificazione del territorio. Il Centro di coordinamento è nondimeno rappresentato in seno al Gruppo di coordinamento nella persona del suo presidente. La collaborazione è perfetta ed il nostro Collegio non ha motivo di mutarne la presidenza.

4 Prospettive

Il nostro Collegio esprime i suoi ringraziamenti alle Commissioni della gestione per lo studio approfondito e le loro proposte costruttive. Auspichiamo che la collaborazione che esiste tra le Commissioni della gestione e l'Esecutivo possa continuare nel medesimo spirito di apertura prevalso sino ad oggi.

Dal settembre del 1992, data dell'inizio dell'ispezione, i lavori di «pianificazione e di gestione dei locali dell'amministrazione generale della Confederazione» si sono protratti sino ad oggi e gli strumenti di pianificazione sono stati costantemente migliorati. Pertanto le diverse raccomandazioni della Commissioni della gestione sono già state in parte o pienamente attuate.

Il nostro Collegio è disposto a realizzare il «Piano 2002» per la sistemazione dell'amministrazione federale nell'agglomerazione di Berna entro i termini previsti e conformemente agli obiettivi perseguiti. Questo programma di pianificazione consentirà di risolvere a lunga scadenza e in modo ottimale il problema della sistemazione dei servizi e di attuare una gestione dei locali conforme alle esigenze.

II. Lista delle richieste all'Autorità di vigilanza trattate nel 1993 dalle commissioni della gestione

Nel corso del 1993 le Commissioni della gestione hanno reiteratamente ricevuto numerose richieste emananti da cittadini, organizzazioni o gruppi di interesse. Esse sono state esaminate nell'ambito della loro alta vigilanza.

1. Dati amministrativi

Nel 1993 sono pervenute complessivamente 43 richieste (1992: 52). A tutt'oggi (8 marzo 1994), 33 richieste sono ancora pendenti, in che significa che gli incarti in sospenso sono più numerosi rispetto all'anno precedente (27).

Le sezioni competenti e la segreteria hanno liquidato un numero maggiore di richieste, sgravando in tal modo le Commissioni.

Le sezioni incaricate della protezione dell'ambiente e dell'agricoltura trattano da lungo tempo numerose richieste concernenti questi due settori, che potranno essere liquidate nel corso dell'anno.

Due richieste sono state trasmesse alla Delegazione delle Commissioni della gestione, che controlla regolarmente in dettaglio i settori della sicurezza dello Stato e dei servizi di informazione.

È invece in lieve calo il numero delle richieste concernenti i tribunali e le autorità cantonali che devono essere respinte a priori per mancata competenza delle Commissioni della gestione.

2. Osservazioni generali sull'oggetto delle richieste

L'ambito delle richieste è molto vasto e ricopre l'insieme dei settori di attività dell'amministrazione e dei tribunali a livello federale.

Nondimeno, come già lo scorso anno, un grande numero di richieste concerne il settore dell'asilo, ossia il diritto applicabile e la giurisprudenza della Commissione di ricorso in materia d'asilo. Si veda a questo proposito il n. 3.

Le Commissioni della gestione sono sempre più spesso confrontate a richiedenti per i quali la segreteria svolge la funzione di un vero e proprio «servizio di assistenza telefonica». Visto che il Parlamento deve essere all'ascolto dei cittadini, la segreteria presta un orecchio attento alle preoccupazioni dei richiedenti e li consiglia nella misura del possibile. La procedura del diritto di vigilanza non contempla però il principio di audizioni personali.

3. Richieste trattate dal plenum delle Commissioni

Le richieste trattate dalle sezioni e dalla segreteria non sono commentate qui appresso.

4. Richieste del Consiglio di Stato dei Cantoni di Sciaffusa e Berna

I Cantoni di Sciaffusa e Berna hanno presentato due richieste relative a tre ricorsi amministrativi in materia di assicurazione contro le malattie, ricorsi che sono stato oggetto di procedure complesse nei rispettivi Cantoni.

Per l'essenziale, il punto di partenza di queste procedure è costituito da un conflitto tra le associazioni delle casse malati e gli ospedali pubblici per quanto concerne la tariffa del trattamento ospedaliero dei pazienti. Visto che nessuna convenzione è stata conclusa, la tariffa è stata stabilita dal Consiglio di Stato, come postulato dalla legislazione in vigore. Contro queste decisioni dei Governi cantonali, le associazioni di casse malati di questi due Cantoni hanno insinuato ricorso al Consiglio federale, istanza istituita dalla legge sull'assicurazione contro le malattie. Il Consiglio federale ha fissato definitivamente l'importo forfetario giornaliero nelle decisioni su ricorso.

Considerato che, con l'eccezione degli antefatti procedurali, il tenore e le motivazioni delle due richieste sono simili, abbiamo deciso di trattare insieme le due richieste.

I richiedenti (Consigli di Stato dei Cantoni di Sciaffusa e Berna) invocano principalmente il ritardo ingiustificato e la violazione del diritto di essere sentiti da parte del Consiglio federale. Essi ritengono che la prolissità della procedura ha avuto gravi ripercussioni finanziarie per i rispettivi Cantoni.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha esaminato innanzitutto la censura del ritardo ingiustificato. Dopo ampie deliberazioni, essa è giunta alla conclusione che in due casi su tre la censura era giustificata, visto che la procedura era stata oggettivamente troppo lunga. La Commissione ammette senz'altro che le procedure in materia di assicurazione contro le malattie sono straordinariamente complesse; nondimeno essa non può condividere gli argomenti del Consiglio federale, giusta il quale l'amministrazione avrebbe dovuto elaborare un nuovo sistema di calcolo delle prestazioni obbligatorie. La Commissione della gestione ritiene che il Consiglio federale avrebbe potuto decidere sulla scorta del vecchio modello.

La Commissione della gestione non ha invece potuto accertare la violazione del diritto di essere sentiti.

Essa dà seguito in parte alle richieste e raccomanda al Consiglio federale di trattare con diligenza i ricorsi che mettono in causa atti legislativi cantonali e quelli il cui esito ha importanti ripercussioni sulle finanze dei Cantoni. Essa si astiene nondimeno dal raccomandare un nuovo esame delle decisioni sulle quali poggiavano le richieste.

5. U.F., Madliswil, contro il Tribunale federale

L'autore della richiesta rimprovera al Tribunale federale di non essere entrato in materia sul ricorso in nullità che gli aveva presentato per omissione dell'anticipo delle spese.

Il richiedente adduce che l'anticipo delle spese che gli è stato reclamato non si riferiva al ricorso in nullità, bensì ad un'altra procedura. Egli contesta pertanto che il Tribunale federale gli abbia mai richiesto un anticipo delle spese, concludendo che a torto lo stesso non era entrato in materia sul suo gravame.

Se è vero che la Commissione della gestione ammette che l'intestazione della decisione di fornire l'anticipo delle spese era effettivamente ambigua, il richiedente aveva dal canto suo avuto la possibilità di constatare, mediante il sem-

plice scambio di corrispondenza avuto con il Tribunale federale, che la richiesta dell'anticipo delle spese si riferiva al ricorso in nullità da lui depositato.

La posizione difesa dal richiedente è contraria al principio costituzionale della buona fede, che non si applica unicamente alle autorità e ai tribunali, bensì anche alle persone private. Visto che non può approvare questo modo di procedere, la Commissione non dà seguito alla richiesta.

6. Richieste concernenti l'esecuzione della legislazione in materia d'asilo

Queste richieste sono state esaminate nella maggior parte dei casi nell'ambito dell'ispezione concernente il Concetto di esecuzione della politica in materia di rifugiati. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale prevede di pubblicare nel giugno 1994 un rapporto ad hoc nel Foglio federale.

Rapporto delle Commissioni della gestione alle Camere federali concernente le ispezioni e le richieste nel 1993 del 12 aprile 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.026
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1994
Date	
Data	
Seite	1194-1234
Page	
Pagina	
Ref. No	10 117 809

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.