

00.039

**Rapporto
delle Commissioni della gestione delle Camere federali
sulla loro attività
(maggio 1999/maggio 2000)**

del 23 maggio 2000

*... senza la libertà di biasimare, non esiste elogio lusinghiero ...
Beaumarchais, Il Matrimonio di Figaro, V, 3*

Onorevoli presidenti e colleghi,

Vi sottoponiamo, per conoscenza, il rapporto delle Commissioni della gestione sulla loro attività 1999/2000.

Gradite, onorevoli presidenti e colleghi, l'espressione della nostra alta considerazione.

23 maggio 2000

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali

I presidenti:
Rudolf Imhof, consigliere nazionale
Helen Leumann, consigliere agli Stati

Rapporto

I Mandato delle Commissioni della gestione

I diritti e i doveri delle Commissioni della gestione (CdG) e della Delegazione delle Commissioni della gestione sono stabiliti dalla legge federale del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC, art. 47^{ter} segg.; RS 171.11).

Le «Linee direttive per le Commissioni della gestione» del 20 gennaio e del 7 aprile 1995 concretano il mandato impartito alle Commissioni. Esse mirano ad accrescere l'efficacia del controllo parlamentare, a favorire una continuità nella pratica delle CdG e a garantire la trasparenza del loro metodo di lavoro nei confronti dell'amministrazione, del Parlamento e del pubblico.

II **Questione fondamentale: vigilanza e alta vigilanza sulla posta, Swisscom SA e le FFS secondo il nuovo diritto**

1 **Modifica della legislazione relativa a La Posta, Swisscom e FFS**

La Posta, Swisscom e le FFS sono state parti integranti dell'Amministrazione federale, le prime due sino alla fine del 1997 (sotto il nome di PTT), la terza sino alla fine del 1998. Come tutti gli uffici dell'Amministrazione federale, queste imprese sottostavano direttamente all'alta vigilanza del Parlamento; le Commissioni della gestione e le Commissioni delle finanze esaminavano ogni anno i rapporti di gestione e i conti di queste imprese, discutevano in merito al loro budget e svolgevano, all'occorrenza, visite e inchieste presso di esse. Nell'ambito del budget, il Parlamento esaminava anche le richieste di personale supplementare.

L'adozione da parte del Parlamento delle riforme riguardanti La Posta, Swisscom e le FFS hanno avuto quale conseguenza che la responsabilità politica e quella della condotta delle imprese non incombono ormai più alla Confederazione: spetta ai consigli d'amministrazione delle tre imprese assumere la maggior parte delle responsabilità, determinate ampiamente dal diritto delle società anonime. Questi mutamenti hanno reso necessario, da un lato, dotare le tre imprese di nuovi strumenti di condotta e, dall'altro, ridefinire il ruolo del Parlamento per quanto riguarda l'alta vigilanza sulla gestione di queste imprese. Il nuovo ruolo che spetta alle Commissioni della gestione in questo settore è analizzato di seguito. Nel suo rapporto d'attività del 27 febbraio 1998 (FF 1998 2426) e in quello del 26 febbraio 1999 (FF 1999 3345), la Delegazione delle finanze si è espressa sul ruolo che le spetta in materia di vigilanza finanziaria.

L'alta vigilanza ridefinita secondo il nuovo diritto non si limita unicamente all'esame relativo all'adempimento degli obiettivi strategici. Le Commissioni della gestione possono in effetti continuare a chiedere al Consiglio federale spiegazioni su ogni punto del rapporto di gestione o dei conti. Esse possono anche esaminare dettagliatamente se il Consiglio federale ha, in generale o in un caso preciso, adempiuto i compiti conferitigli dalla legge. L'obiettivo dell'alta vigilanza è di esaminare se il Consiglio federale difende correttamente gli interessi della Confederazione in qualità di proprietario. In altri termini, non sono dunque prese in considerazione unicamente le competenze in materia spettanti al Consiglio federale in senso stretto (approvazione del rapporto di gestione e dei conti, nomine, definizione e controllo degli obiettivi) ma anche la vigilanza che la Confederazione deve esercitare nel suo ruolo di proprietario e azionista principale. Il Consiglio federale deve inoltre rendere conto di tutti gli avvenimenti che possono ostacolare il buon funzionamento delle imprese.

La modifica principale che interviene nel mandato di alta vigilanza è la sostituzione dell'alta vigilanza diretta con un mandato di controllo indiretto. Le Commissioni della gestione si limitano ormai a esaminare se il Consiglio federale ha adempiuto il suo mandato e come ha esercitato le sue competenze per quanto riguarda le FFS, La Posta e Swisscom. Le attività di queste imprese non sono più direttamente sottoposte all'alta vigilanza del Parlamento.

Nell'esercizio dell'alta vigilanza, le Commissioni della gestione dispongono dei diritti abituali in materia di informazione e di consultazione delle pratiche. Come è stato detto in precedenza, le Commissioni della gestione non esercitano più questi diritti nei confronti delle imprese, bensì nei confronti del Consiglio federale, poiché sono le attività di quest'ultimo che sono oggetto dell'alta vigilanza. Potrebbe tuttavia succedere che sia necessario raccogliere informazioni presso le imprese interessate per valutare la gestione del Consiglio federale.

La ridefinizione dell'alta vigilanza solleva varie questioni che le Commissioni della gestione dovranno porsi: Il Consiglio federale come fissa i suoi obiettivi strategici, e come ne controlla l'attuazione? Questi obiettivi sono stati raggiunti? Come esercita le sue competenze e come le assumono le persone alle quali ha delegato talune delle sue competenze? Il Consiglio federale ha adempiuto interamente, con obiettività e nei termini richiesti i compiti che gli sono stati affidati? ecc.

Per l'esame dei rapporti di gestione e dei conti, le sottocommissioni competenti delle Commissioni della gestione e delle Commissioni delle finanze terranno sedute comuni; anche i rappresentanti della commissione specializzata competente (Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni) partecipano a queste sedute per garantire un certo coordinamento.

Poiché l'oggetto dell'alta vigilanza è il modo in cui Consiglio federale adempie i compiti che gli sono affidati in relazione con le FFS, La Posta e Swisscom, riassumiamo brevemente nel capitolo seguente i compiti essenziali.

Principali attribuzioni del Consiglio federale in relazione con le FFS, La Posta e Swisscom

Le varie attribuzioni del Consiglio federale sono definite nelle disposizioni legali corrispondenti. Il Consiglio federale deve assicurarsi che talune prestazioni di servizio pubblico siano mantenute e far sì che le imprese adottino una politica del personale accettabile dal punto di vista sociale. In materia di alta vigilanza, i compiti seguenti rivestono un'importanza particolare:

Per quanto riguarda le FFS, il Consiglio federale è incaricato di far valere i diritti della Confederazione in qualità di azionista¹ delle FFS, divenute società anonima con statuto giuridico particolare. Finché la Confederazione è l'unico azionista delle FFS, il Consiglio federale esercita i poteri dell'assemblea generale (art. 10 della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere, LFFS; RS 742.31). Questi poteri comprendono in particolare l'elezione del consiglio d'amministrazione e del presidente di quest'ultimo, la nomina di un organo di revisione, l'approvazione del rapporto di gestione e dei conti e la destinazione dell'utile. Il Consiglio federale approva anche il preventivo (art. 18 LFFS); ogni quattro anni elabora gli obiettivi strategici d'intesa con le FFS in una convenzione sulle prestazioni; per motivi gravi e imprevedibili può modificare questa convenzione durante il suo periodo di validità (art. 8 LFFS).

La legge prevede anche che il Consiglio federale disciplini i rapporti di servizio del personale delle FFS, salvo se autorizza le FFS a modificare o a completare tali rapporti di servizio in contratti collettivi di lavoro (art. 15 LFFS). Questa autorizzazione è stata effettivamente rilasciata: il personale delle FFS riceve un contratto collettivo di lavoro e a partire dal 1° gennaio 2001 nuove disposizioni sostituiranno l'ordinamento dei funzionari.

Per quanto riguarda la Posta, il Consiglio federale difende gli interessi della Confederazione in qualità di proprietario della Posta, stabilimento autonomo di diritto pubblico dotato di personalità giuridica. Il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi strategici della Posta (art. 6 della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle Poste della Confederazione, LOP, RS 783.1), nomina i membri del consiglio d'amministrazione di volta in volta per quattro anni e ne designa il presidente. Il Consiglio federale può in qualsiasi momento e per giuste ragioni revocare i membri del consiglio d'amministrazione (art. 7 LOP). Ha pure il compito di affidare a un organo di revisione esterno l'esame dei conti annuali della Posta e dei conti del gruppo. Infine, stabilisce i rapporti di servizio del personale della Posta (art. 15 LOP).

Per quanto riguarda Swisscom, che è una società anonima, il Consiglio federale ha competenze molto limitate. Il suo compito principale consiste nel difendere gli interessi della Confederazione quale azionista principale di Swisscom. Il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi della Confederazione in qualità di azionista principale dell'azienda (art. 6 cpv. 3 della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione, LATC, RS 784.11). Difende gli interessi della Confederazione attraverso il suo rap-

¹ Conformemente all'articolo 7 della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS, RS 742.31), la Confederazione è azionista delle FFS. Il Consiglio federale può alienare azioni o offrirne in sottoscrizione a terzi, ma la Confederazione deve tuttavia sempre detenere la maggioranza delle azioni.

presentante in seno al consiglio d'amministrazione e nel corso dell'assemblea generale. A partire dal 2001, il personale dell'azienda sarà assunto secondo il diritto privato e Swisscom avrà quale unico obbligo di negoziare con le associazioni del personale la stipulazione di un contratto collettivo di lavoro (art. 16 LATC). La nomina dei membri del primo consiglio d'amministrazione, del suo presidente e dei membri dell'organo di revisione è stata effettuata dal Consiglio federale al momento del cambiamento di regime giuridico. In futuro queste competenze spetteranno all'assemblea generale.

III Attività di controllo delle Commissioni della gestione nel 1999-2000

4 In generale

Nell'anno in rassegna le Commissioni della gestione hanno terminato la loro ispezione sulla prassi della Confederazione in materia di prepensionamento, ponendo termine all'esame generale della politica del personale federale che è stato il punto centrale delle loro attività nel corso della 45^a legislatura. Questo esame ha prodotto una serie di rapporti: rapporto d'ispezione sulle promozioni militari (1997), rapporto d'ispezione sul corpo degli istruttori (1998), rapporto sulla politica del personale della Confederazione (1998), rapporto d'ispezione sugli eventi in seno alle Forze aeree (1998) e rapporto d'ispezione sulle occupazioni accessorie dei funzionari federali e sull'etica nell'Amministrazione federale (1999). Le due Commissioni hanno esaminato anche la questione dell'istituzione di persone di fiducia per il personale della Confederazione (1998).

Le Commissioni della gestione nelle loro varie ispezioni hanno potuto conseguire complessivamente gli obiettivi perseguiti. I risultati ottenuti hanno dato luogo a discussioni aperte e costruttive con il Consiglio federale e l'amministrazione. Le divergenze hanno potuto essere generalmente appianate di comune accordo.

5 Rapporto di gestione 1999 del Consiglio federale

Per la terza volta consecutiva il Consiglio federale ha presentato il suo rapporto annuo nella nuova formula, ossia in cinque fascicoli (novembre dell'anno precedente: Obiettivi del Consiglio federale per il 1999; fine febbraio 2000: Parte I. Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione 1999; Parte II. Rapporto del Consiglio federale sui temi essenziali della gestione amministrativa; Parte III. Rapporto del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni sulla loro gestione 1999; Parte IV: Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 1999). In seguito a una richiesta delle CdG, le Commissioni federali di ricorso pubblicano, per la maggior parte, il loro rapporto annuo contemporaneamente al rapporto di gestione del Consiglio federale.

Pur approvando la nuova forma del rapporto, che facilita il confronto fra obiettivi annuali raggiunti e non raggiunti, le CdG invitano tuttavia il Consiglio federale e i Dipartimenti a formulare i loro obiettivi in modo più dettagliato. Il carattere molto generale delle formulazioni adottate finora lascia in effetti un ampio margine di in-

terpretazione, per cui è spesso difficile distinguere fra gli obiettivi raggiunti e quelli che, per motivi politici o pratici, non hanno potuto esserlo.

Nel corso dell'esame del rapporto di gestione 1999, le Commissioni della gestione hanno esaminato in particolare i seguenti oggetti:

Cancelleria federale (CaF)

- Designazione del portavoce del Consiglio federale
- Ruolo delle autorità federali prima delle votazioni federali

Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

- Buoni uffici e funzione di potenza protettrice della Svizzera
- Ruolo della Svizzera nell'ambito del Patto di stabilità per i Balcani
- Politica dei diritti dell'uomo della Svizzera nei confronti della Cina e della Russia
- Promozione dell'immagine della Svizzera all'estero

Dipartimento federale dell'interno (DFI)

- Finanziamento degli ospedali e riforme nel settore dell'assicurazione malattie
- Misure prese dalla Confederazione contro l'analfabetismo
- Lavori preparatori in vista del censimento 2000
- Liberalizzazione/privatizzazione dell'INSAI

Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

- Ristrutturazioni all'Ufficio federale di polizia (UFP) e integrazione della polizia federale nell'UFP
- Problemi del rinvio dei richiedenti l'asilo in generale e degli Albanesi del Kosovo dopo il 31 maggio 2000 in particolare
- Accordi bilaterali sulla collaborazione transfrontaliera in materia di giustizia e di polizia
- La prassi del Consiglio federale in materia di estradizioni (art. 121 cpv. 2 Cost.).

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

- Impiego sussidiario dell'esercito per compiti di sicurezza, partecipazione dell'esercito alle attività del Partenariato per la pace
- Scambi fra la Svizzera e l'estero in materia di collaborazione nel settore dell'istruzione delle truppe
- Collaborazione fra il DDPS e il DFAE in materia di politica di sicurezza e di promozione della pace
- Sicurezza informatica del DDPS contro gli attacchi provenienti dall'estero («cybercriminalità»)

Dipartimento federale delle finanze (DFF)

- Riciclaggio di denaro; attuazione dell'attività di vigilanza dell'Autorità di controllo in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, riconoscimento delle organizzazioni d'autoregolazione.
- Sgravi finanziari per giovani imprenditori
- Delegato anno 2000: bilancio definitivo, rapporto costi/benefici
- Effettivi e condizioni d'impiego del corpo delle guardie di frontiera

Dipartimento federale dell'economia (DFE)

- Sgravi amministrativi per le PMI
- Rapporto di situazione expo.02
- Effetti economici del pensionamento anticipato
- Influenza della politica estera sul commercio estero

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

- Attuazione del decreto federale sulle risorse finanziarie per il promovimento dell'insieme del traffico ferroviario merci
- Sicurezza ferroviaria
- Futuro di Radio Svizzera Internazionale(RSI)
- Consegna a Swisscom della maggioranza delle azioni della Confederazione

Le Commissioni della gestione hanno esaminato anche le mozioni e i postulati dei Consigli legislativi che il Consiglio federale proponeva di togliere di ruolo con il rapporto di gestione 1999. Contrariamente alla proposta del Consiglio federale, le Commissioni hanno deciso di non togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- P 94.3448 Aumento del numero dei consiglieri federali
(N 5.10.95, Schmid Peter)
- P 97.3158 Conti bancari e beni di uomini di Stato corrotti
(N 19.12.97, Grobet)
- P 96.3382 Ricerca speciale di informazioni
(S 25.9.96, Commissione degli affari giuridici CS 94.028)
- P 95.3024 Piccole e medie imprese. Sgravio amministrativo
(N 23.6.95, Columberg)
- P 97.3278 PMI. Semplificazione delle procedure amministrative
(N 10.10.97, Hasler Ernst)
- P 97.3334 Semplificazione delle procedure amministrative
(N 13.12.97, Widrig; S 8.12.98)
- P 97.3334 Semplificazione delle procedure amministrative
(N 13.12.97, Widrig; S 8.12.98)

6 Ispezioni

6.1 Ispezioni concluse

6.1.1 Le «sette» o i movimenti indottrinanti in Svizzera

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (un tempo sezione «autorità», ora sottocommissione DFGP/Tribunali) ha esaminato il problema delle sette sotto due aspetti. Ha innanzitutto esaminato la questione se le «sette» o movimenti indottrinanti rappresentano pericoli per gli individui, lo Stato o la società. Ha verificato se esistono organismi pubblici o privati che sono incaricati attualmente di identificare i bisogni dei vari gruppi sociali e si occupano delle persone che sono involontariamente sotto l'influenza di questi movimenti. La Commissione ha anche affrontato la questione cruciale di sapere se lo Stato deve intervenire in questo settore e, all'occorrenza, quali sono le misure da prendere o da esaminare. Ha inoltre stilato, con la consulenza di un esperto, l'elenco dei problemi che si pongono nella prassi. La Commissione ha invece espressamente escluso dalla sua ispezione qualsiasi analisi delle tesi difese dalle varie entità («sette», «nuovi movimenti a carattere religioso», «psico-gruppi»).

Nel suo rapporto finale del 1° luglio 1999 (FF 1999 8745), la Commissione della gestione del Consiglio nazionale reputa necessario un intervento dello Stato in questo settore. La Commissione osserva anche che, a parte talune lacune legislative riguardanti la soluzione di casi isolati, le leggi vigenti sono sufficienti per lottare contro questo fenomeno, e che, di conseguenza, occorre agire a livello della loro applicazione.

La Commissione della gestione ha pertanto invitato il Consiglio federale a instaurare una politica in materia di «sette» e a istituire un servizio svizzero di informazione e di consultazione. Essa propone anche di lanciare una campagna d'informazione, di promuovere la ricerca interdisciplinare e di coordinare la collaborazione fra i settori della ricerca e gli organi d'informazione e di consultazione. Chiede pure al Consiglio federale di armonizzare e di coordinare le attività fra servizi amministrativi, fra Cantoni (progetti cantonali), e fra la Confederazione e i Cantoni, e di impegnarsi a favore di una collaborazione transfrontaliera. Inoltre, il Consiglio federale ha invitato a coordinare le legislazioni cantonali applicabili nel settore dei movimenti indottrinanti, in particolare le legislazioni sanitarie. Per quanto riguarda le esecuzioni delle leggi la Commissione invita infine il Consiglio federale a impegnarsi particolarmente a favore della protezione dei fanciulli.

Il Consiglio federale esprimerà entro la fine di settembre 2000 il suo parere sul rapporto della CdG-CN e sulle raccomandazioni ivi contenute.

6.1.2 Interventi parlamentari: oneri prodotti nell'Amministrazione federale

Su incarico delle due Commissioni della gestione, l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) ha esaminato, per il periodo 1984-1997, l'estensione dei lavori richiesti dal trattamento di un intervento parlamentare (dal suo deposito al suo disbrigo), e ha effettuato confronti con l'estero.

Nel suo rapporto finale, l'OPCA giunge in particolare ai seguenti risultati:

- Il numero degli interventi depositati è tendenzialmente aumentato, mentre quello degli interventi liquidati è piuttosto diminuito.
- In Consiglio nazionale sono stati depositati otto volte più interventi all'anno rispetto al Consiglio degli Stati. In media, e per il periodo precitato, si contano tre interventi per ogni consigliere nazionale e 1,6 interventi per ogni consigliere agli Stati.
- Gli interventi depositati durante questo periodo hanno avuto destini diversi, in particolare le mozioni: un terzo di esse è stata tolta di ruolo prima dell'esame (in particolare perché erano rimaste pendenti davanti al Parlamento per due anni), per i due terzi rimanenti, la maggior parte è stata accolta dal Consiglio prioritario sotto forma di postulato oppure è stata respinta; meno di un decimo delle mozioni liquidate sono state accolte dai due Consigli.
- I costi provocati dal trattamento degli interventi esaminati variano fra 1000 e 8000 franchi.
- Il costo medio di ognuno dei 40 interventi esaminati ammonta a 4080 franchi.

Le Commissioni della gestione hanno preso conoscenza del rapporto dell'OPCA nell'ottobre 1999. L'hanno in seguito trasmesso alle Commissioni delle istituzioni politiche (CP) affinché quest'ultime potessero integrare le osservazioni e conclusioni dell'OPCA nell'ambito della revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) (cfr. su questo punto il rapporto 1998/1999, capitolo IV, n.16).

6.1.3 Valutazione dell'efficacia dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo

Per i dieci anni d'esistenza dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU), la CdG-CN ha deciso di occuparsi delle prestazioni e degli effetti delle attività svolte finora dall'UFU e di esaminarne le prospettive future.

Questo esame è stato svolto dalla sezione «prestazioni» allargata (l'attuale sotto-commissione DFI/DATEC). Il 22 febbraio 1999, essa ha incaricato l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di effettuare una valutazione. L'OPCA ha presentato le sue conclusioni il 9 agosto 1999. La sezione ha in seguito svolto ancora alcune audizioni.

Come rileva il suo rapporto del 18 novembre 1999 (FF 2000 1357), la CdG-CN ritiene che l'UFU sia perfettamente in grado di soddisfare il mandato legale che gli compete. Nel corso dei suoi 10 anni d'esistenza, l'UFU ha sviluppato le sue attività in numerosi settori e svolto tutti i compiti che gli conferisce la legge. Inoltre, gli effetti delle attività dell'UFU sono giudicati positivamente dalle cerchie interessate.

Nonostante l'attività dell'UFU, la parità fra donne e uomini propugnata dalla Costituzione federale non è ancora raggiunta. La società e il mondo politico devono proseguire i loro sforzi. La CdG-CN ritiene tuttavia che per il momento non sia necessario né estendere né ridurre le attribuzioni dell'UFU. Non è tuttavia esclusa una riorganizzazione.

La CdG-CN ha pure stabilito alcune priorità per i futuri lavori in materia di promozione della parità. Ritenendo in particolare che la promozione della parità deve essere portata avanti in uno spirito di collaborazione, la Commissione raccomanda

all'UFU di associare maggiormente gli uomini a tale processo mediante provvedimenti concreti. Occorre porre l'accento su una effettiva parità delle opportunità.

La Commissione è anche del parere che dovranno essere fatti sforzi particolari nei settori della tecnica e della scienza. In questi ambiti, numerose professioni permettono di accedere a posti chiave dell'economia e della società.

Infine, occorre prendere provvedimenti concreti intesi a sensibilizzare maggiormente l'Amministrazione federale sulle questioni relative alla parità. Al riguardo, la CdG-CN ritiene che occorra analizzare più approfonditamente gli effetti dei testi normativi sulla promozione della parità.

Il Consiglio federale emanerà entro la fine del mese di giugno 2000 il suo parere sul rapporto della CdG-CN e sulle raccomandazioni ivi contenute.

6.1.4 Prassi della Confederazione in materia di prepensionamento per ragioni organizzative e per cause di malattia

Nel corso degli anni Novanta, sono fortemente aumentati i pensionamenti anticipati dovuti a ristrutturazione e riduzione degli effettivi. Sono stati soprattutto l'ex azienda delle PTT (oggi La Posta e Swisscom), le Ferrovie federali svizzere (FFS) e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ad essere interessati da questi cosiddetti pensionamenti amministrativi nel settore pubblico. È stato pure osservato un aumento del numero di pensionamenti anticipati per ragioni mediche.

Le Commissioni della gestione hanno collegato questa inchiesta ad altre ispezioni nel settore della politica del personale della Confederazione e hanno messo in luce la prassi in materia di prepensionamenti, sottolineando in particolare i punti problematici.

Questa inchiesta è stata effettuata da un gruppo di lavoro composto di membri delle due CdG. La CdG-CN si è in seguito occupata di redigere il rapporto finale, presentato il 18 novembre 1999 (FF 2000 1075). Questo rapporto contiene in allegato una perizia che analizza gli effetti finanziari sulla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) della prassi attuale in materia di prepensionamenti.

I risultati dell'inchiesta possono essere riassunti come segue:

I criteri e le prestazioni del prepensionamento per ragioni organizzative non sono gli stessi se l'interessato è impiegato presso l'amministrazione generale della Confederazione, La Posta, Swisscom o le FFS. Non solo, ma la parità di trattamento non è assicurata neppure in seno al medesimo servizio.

Attualmente, in questo settore, è praticamente impossibile avere una visione completa dei costi, delle prestazioni, delle economie realizzabili ecc. Soprattutto nell'amministrazione generale della Confederazione mancano indici attendibili e un controlling efficiente. Quanto al DDPS – dove dal 1990 si sono registrati 1302 prepensionamenti per ragioni organizzative – l'assenza di una visione globale costituisce una grave lacuna.

Il finanziamento dei pensionamenti anticipati è molto oneroso per il datore di lavoro e la cassa pensioni. In media, per un prepensionamento per ragioni organizzative, il datore di lavoro versa 200 000 franchi alla cassa pensioni. In certi casi, tuttavia,

l'ammontare può anche essere di un milione di franchi e oltre. Seguendo l'evoluzione degli anni passati, si nota un abbassamento dell'età del pensionamento, che conduce inevitabilmente a costi più elevati. Una tendenza analoga si rileva anche per quanto concerne i pensionamenti anticipati per cause di malattia.

Inoltre, in materia di finanziamento, il principio di causalità non è applicato in maniera coerente. Le disposizioni attuali consentono al datore di lavoro di procedere ai pensionamenti anticipati senza doverne sostenere tutti i costi, occasionando così perdite tecniche per la cassa pensioni. Per giunta, insorge il pericolo che il datore di lavoro ribalti parzialmente sulla cassa pensioni l'onere delle ristrutturazioni effettuate. La CdG-CN invita il Consiglio federale a creare la necessaria trasparenza nel settore del prepensionamento per ragioni organizzative o per cause di malattia e a determinare chiaramente le responsabilità. L'evoluzione deve essere osservata e diretta mediante indici quantitativi e qualitativi. Il finanziamento deve essere decentrato tra cassa pensioni e datore di lavoro e si deve applicare un principio di causalità. La Cassa pensioni della Confederazione deve esercitare le sue presenti funzioni di controlling in maniera più efficiente. Essa deve inoltre sviluppare le proprie prerogative, per non fungere da semplice organo di controllo del datore di lavoro. Per concludere, la CdG-CN raccomanda al Consiglio federale di esaminare più dettagliatamente diverse questioni relative ai prepensionamenti per cause di malattia (motivo dell'aumento dei fruitori delle prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità, verifica del finanziamento e della definizione d'invalidità, ripartizione dei rischi, reinserimento professionale).

Le Commissioni della gestione hanno potuto comunicare una parte delle loro conclusioni nel corso dell'esame del disegno di legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione. Attendono inoltre, entro la fine del giugno 2000, il parere del Consiglio federale sul loro rapporto e sulle loro raccomandazioni.

6.1.5 Fatti verificatisi al vertice della direzione generale della Posta

Fra la fine del 1997 e l'inizio del 1998, le prime pagine dei giornali hanno riportato numerosi eventi riguardanti la direzione generale della Posta. Si è trattato, da un lato, del versamento da parte del consiglio d'amministrazione delle PTT di un'indennità di uscita di circa 250 000 franchi a un quadro superiore mai entrato in funzione, e dall'altro, la concessione da parte della Posta di un prestito di 100 000 franchi a un amministratore di società indebitato. A questi fatti si sono aggiunte varie critiche sullo stile di condotta del direttore generale della Posta. Gli era stato rimproverato in particolare di dar prova di nepotismo. Tutti questi fatti hanno costretto il direttore generale della Posta a lasciare il suo incarico a fine giugno 1998.

Nel suo rapporto d'ispezione del 21 giugno 1999 (FF 1999 7703), la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (un tempo sezione «prestazioni», ora sotto-commissione «DFI/DATEC») descrive i fatti e valuta il ruolo svolto dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) in questo affare. In effetti, secondo la vecchia legge federale del 6 ottobre 1960 sull'organizzazione delle PTT e il regolamento dei funzionari (2) del 15 marzo 1993 (RS 172.221.102), al momento dei fatti il DATEC era l'autorità di vigilanza della Posta e l'autorità disciplinare del suo direttore generale.

La CdG-CS giunge alla conclusione che, nel caso del versamento dell'indennità, il DATEC ha svolto correttamente il mandato di vigilanza. Essa rileva che non appena conosciuti i fatti, il dipartimento è intervenuto rapidamente presso le persone responsabili per biasimare il loro comportamento ed esigere la restituzione dell'indennità concessa indebitamente. Nel rinunciare ad aprire un'inchiesta amministrativa o disciplinare, la Commissione ritiene che il DATEC abbia fatto uso del potere discrezionale conferitogli dalla legge. Per quanto riguarda la concessione del prestito, la Commissione sottolinea che il DATEC ha dato prova di imprudenza e di superficialità nell'esame dell'aspetto penale. La Commissione rimprovera al DATEC di non aver fatto intervenire il Ministero pubblico della Confederazione. Infine, per quanto attiene alle critiche nei confronti dello stile di condotta del direttore generale, la Commissione constata che il DATEC ha esercitato il suo mandato di vigilanza con eccessiva discrezione. Per farsi un'opinione sulla questione, il DATEC si è appoggiato unicamente sull'inchiesta interna ordinata dal consiglio d'amministrazione della Posta, senza svolgere un controesame. Inoltre, il DATEC ha rinunciato ad aprire una procedura disciplinare contro il direttore generale pur disponendo di indizi sufficienti per supporre una violazione dei doveri di servizio. Nel suo rapporto la Commissione critica anche la politica d'informazione del dipartimento nel corso di questi eventi, ritenendo che quest'ultima non rifletteva esattamente la realtà dei lavori svolti dal DATEC.

Menzioniamo che nell'affare del prestito, il Ministero pubblico della Confederazione ha aperto d'ufficio un'inchiesta di polizia giudiziaria nell'agosto 1998. Nel gennaio 1999 ha quindi trasmesso la pratica alle autorità inquirenti bernesi. Queste ultime hanno deferito l'affare al tribunale di distretto VIII di Berna-Laupen. Le persone interessate devono rispondere di infedeltà nella gestione pubblica ed eventualmente di amministrazione infedele.

La maggior parte degli eventi esaminati dalla CdG-CS ha avuto luogo in un periodo in cui la Posta faceva ancora parte integrante dell'amministrazione generale della Confederazione. Dal 1° gennaio 1998 la situazione è cambiata. Secondo la legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle Poste della Confederazione (LOP; RS 783.1), spetta ora al consiglio d'amministrazione, e non più al Consiglio federale o al DATEC, esercitare l'alta vigilanza sulle persone incaricate della gestione della Posta. La funzione di alta vigilanza del Parlamento è stata pure trasformata (cfr. il numero II del presente rapporto dedicato all'alta vigilanza sulla Posta, Swisscom SA e FFS secondo il nuovo diritto).

6.2 Ispezioni in corso ed altre indagini

6.2.1 Contaminazioni nei trasporti di combustibili usati

A fine aprile 1998 vari rapporti hanno dato notizia di inquinamenti di natura radioattiva (contaminazione) di contenitori e di vagoni ferroviari. I convogli incriminati provenivano principalmente da centrali nucleari francesi, ma anche da centrali tedesche e svizzere.

Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha immediatamente dato avvio a varie inchieste e preso una serie di misure. Nel marzo 1999 la CdG-CN ha chiesto al DATEC di sottoporle un rapporto sulle misure prese dal luglio 1998.

Nel febbraio 2000, la sottocommissione DFI/DATEC della CdG-CN ha preso atto del rapporto del DATEC del dicembre 1999. Dato che rimangono ancora, attualmente, varie questioni da chiarire, la Commissione della gestione ha deciso di continuare a seguire con attenzione l'inchiesta effettuata dal DATEC e ad esaminare le misure prese dallo stesso.

6.2.2 Flussi finanziari nella politica agricola

Come era già stato rilevato nel precedente rapporto d'attività delle Commissioni (rapporto 1998/1999, n.8.2.8), la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS) ha incaricato un gruppo di lavoro di esaminare i flussi finanziari nella politica agricola.

In un primo tempo l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) è stato incaricato di esaminare gli effetti diretti che i pagamenti dello Stato hanno sui redditi dei gestori agricoli. Questo riguarda le tre voci di budget più importanti, ossia i pagamenti diretti generali, la produzione e le vendite dell'economia lattiera come pure i contributi per investimenti.

L'OPCA ha consegnato al gruppo di lavoro un rapporto intermedio alla fine del 1999 e il suo rapporto finale nell'aprile 2000. Il gruppo di lavoro prevede di presentare le sue considerazioni e conclusioni alla CdG-CS durante il secondo semestre 2000.

6.2.3 Grado di apertura del mercato interno svizzero

Il 6 ottobre 1995 l'Assemblea federale adottava la legge federale sul mercato interno (LMI; RS 943.02). Questa legge fa parte del programma di rilancio dell'economia di mercato consecutivo al rifiuto dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE). Essa intende garantire un accesso libero e non discriminatorio al mercato per gli offerenti esterni nelle relazioni intercantionali e intercomunali. Sopprimendo gli ostacoli di diritto pubblico alla concorrenza ed eliminando le barriere alla mobilità professionale, la LMI dovrebbe rafforzare la competitività in Svizzera.

Tre anni dopo l'entrata in vigore della legge, il 1° luglio 1996, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha voluto conoscere gli effetti della LMI. Ha incaricato la sua sottocommissione DFF/DFE (precedente sezione «economia») di esaminare le conseguenze della LMI a livello economico e giuridico e di valutare in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi della legge.

Per progredire rapidamente nei suoi lavori, la sottocommissione ha chiesto il concorso dell'OPCA. Alla fine di aprile 1999 l'ha incaricato di elaborare un rapporto d'esperti sulla libera prestazione di servizi e la libera circolazione delle persone, due settori che erano stato ritenuti problematici prima della messa in progetto della LMI. L'OPCA ha esaminato otto settori: le professioni mediche, la professione di avvocato, la professione di installatore sanitario, la professione di ottico, i servizi di taxi, la ristorazione, le professioni itineranti e le professioni di agente immobiliare e di fiduciario.

L'OPCA ha consegnato la sua perizia alla sottocommissione alla fine di febbraio 2000. Quest'ultima deve ora analizzare il rapporto sul piano politico. La sottocom-

missione prevede di presentare le sue considerazioni e conclusioni alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale nel corso del mese di giugno 2000.

7 Delegazione

La Delegazione delle Commissioni della gestione ha il compito di esaminare regolarmente e in dettaglio ciò che avviene nei settori della protezione dello Stato e dell'informazione. Può anche essere incaricata dalle Commissioni della gestione di esaminare concrete questioni in un altro settore dell'Amministrazione federale quando i diritti delle commissioni plenarie non sono sufficienti; la decisione deve essere presa da due terzi dei membri di ognuna delle commissioni (art. 47^{quinquies} LRC; RS 171.11).

Nel corso dell'anno in rassegna le attività della Delegazione sono state principalmente contrassegnate da due eventi sopraggiunti nel Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). La Delegazione ha esaminato in particolare le relazioni che i servizi d'informazione svizzeri hanno intrattenuto con il Sudafrica e ha svolto un'ampia inchiesta sugli eventi in seno al gruppo informazioni dello Stato maggiore generale («caso Bellasi»).

7.1 Relazioni fra la Svizzera e il Sudafrica: ruolo del Servizio informazioni svizzero

La Delegazione già dal 1997 si era intrattenuta con il capo del gruppo Servizio informazioni in merito a presunti contatti con i servizi segreti sudafricani concernenti la fabbricazione di armi chimiche. All'epoca aveva ritenuto che non occorresse far intervenire gli organi incaricati dell'alta vigilanza parlamentare.

All'inizio del mese di marzo 1999, il giornalista Jean-Philippe Ceppi è stato arrestato e detenuto per un certo periodo a Città del Capo mentre svolgeva un'inchiesta per l'emissione «Tems présent» della Televisione svizzera romanda. L'incidente, che avuto un'enorme eco nei media svizzeri, ha risvegliato pesanti sospetti riguardo alla presunta partecipazione del capo del Servizio informazioni svizzero al programma d'armamento biologico e chimico del regime dell'apartheid. Per questa ragione la Delegazione ha deciso di esaminare più da vicino le relazioni tra il Servizio informazioni svizzero e il regime dell'apartheid.

Nel suo rapporto finale del 12 novembre 1999 (FF 2000 479), la Delegazione rileva i fatti seguenti:

- All'epoca della «guerra fredda» il Gruppo servizio informazioni ha utilizzato, giustamente, il considerevole potenziale d'informazioni che gli si offriva grazie ai contatti intrattenuti con i servizi sudafricani presenti su uno dei fronti politici più importanti del mondo. Non sussiste alcun indizio secondo cui l'acquisizione di informazioni sarebbe avvenuta con mezzi illegali o violando istruzioni esistenti.
- Le accuse dei media secondo cui il Gruppo servizio informazioni, in particolare il suo capo, il divisionario Peter Regli, avrebbe partecipato alla realizzazione o sarebbe addirittura stato il promotore del progetto segreto di armi chimiche e biologiche in Sudafrica, non hanno alcun fondamento.

- È tuttavia inaccettabile che il Gruppo servizio informazioni abbia potuto agire, in un'epoca non esente da pericoli, su un fronte sensibile al livello dell'informazione, senza ricevere alcuna direttiva da parte delle autorità responsabili sul piano politico.
- Si può altresì dubitare della legittimità del ruolo svolto da Jürg Jacomet, che, per anni, si è palesemente spacciato per un collaboratore del Gruppo servizio informazioni, senza essere ostacolato.
- Il laboratorio AC di Spiez ha dato prova di discrezione nei suoi contatti con le cerchie sudafricane desiderose di ottenere i risultati di alcuni lavori di ricerca svizzeri. Si può pertanto escludere con certezza l'idea che questo servizio internazionalmente conosciuto il quale, lungi dal promuovere la fabbricazione di armi, ha sempre cercato di proteggere la popolazione contro i pericoli di quest'ultime, abbia potuto partecipare attivamente o passivamente a un qualunque progetto segreto d'armamento istigato dal Sudafrica.

Il Consiglio federale si esprimerà entro la fine del 2000 sul rapporto della Delegation.

7.2 Eventi accaduti nel Gruppo servizio informazioni dello Stato maggiore generale («caso Bellasi»)

Il 13 agosto 1999, il DDPS ha rivelato in un comunicato stampa che Dino Bellasi, contabile del Gruppo servizio informazioni dello Stato maggiore generale sino alla fine del primo semestre 1998, si era reso colpevole, fra il 1994 e il 1999, di appropriazione indebita e di malversazioni finanziarie per un importo di circa 9 milioni di franchi. Le sottrazioni di fondi sarebbero avvenute mediante ordini di prelievo di anticipi presentati alla Banca nazionale svizzera (BNS), riguardanti seminari, rapporti e corsi di ripetizione fittizi. Sembra che Bellasi si sia ogni volta presentato agli sportelli della BNS con ordini di prelievo di anticipi recanti la sua firma e controfirmati dai suoi superiori e usando la sua carta di contabile. Sembra anche che Bellasi abbia continuato le sue malversazioni dopo aver lasciato il servizio della Confederazione per motivi di salute. Il caso è stato scoperto dal successore di Bellasi che aveva ricevuto note di revisione dall'Ufficio federale delle intendenze delle Forze terrestri (UFIFT).

Gli avvenimenti sono precipitati dopo che Dino Bellasi, tramite il suo avvocato, ha lasciato intendere che avrebbe agito per ordine dei suoi superiori, in particolare del divisionario Regli.

Il 25 agosto 1999, la Delegation ha aperto un'inchiesta intesa a:

- censire i dati degni di particolare protezione (persone, istituzioni) che sono stati toccati dagli eventi del Gruppo servizio informazioni dello Stato maggiore generale;
- stimare i danni risultanti per il Gruppo servizio informazioni e valutare la pertinenza dei provvedimenti presi dal Consiglio federale e dal DDPS per farvi fronte;
- esaminare in che misura il controllo interno del DDPS e il Controllo federale delle finanze hanno assunto i loro compiti nella fattispecie;

- giudicare se le regole relative al controllo di sicurezza delle persone sono sufficienti e rispondono ancora ai bisogni odierni;
- valutare se la posizione della CPI DMF secondo la quale la protezione della personalità è preminente rispetto alla sicurezza dello Stato è ancora valida in questa forma;
- valutare se il fatto di esercitare come funzionario funzioni analoghe nel settore civile e nel servizio militare presenti un pericolo particolare;
- determinare dove, in futuro, debba porsi il limite tra gli imperativi del mantenimento del segreto e la volontà di trasparenza nel Gruppo servizio informazioni.

Numerosi interventi parlamentari sono stati inoltre depositati nei due Consigli. Il gruppo socialista e il gruppo ecologista hanno chiesto l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI). Queste proposte sono state respinte dall'Ufficio del Consiglio nazionale con la motivazione che la Delegazione delle Commissioni della gestione era l'organo adatto per chiarire gli eventi avvenuti in seno al Gruppo servizio informazioni.

L'inchiesta della Delegazione ha stabilito principalmente che il caso Bellasi non era un problema specifico delle attività del Servizio informazioni. Si tratta di un'infrazione grave di un individuo di questo Servizio che ha abusato della sua posizione ufficiale per arricchirsi personalmente a scapito dell'UFIFT. Egli ha raggiunto il suo scopo dissimulando le sue azioni illecite sia ai suoi superiori, sia ai suoi colleghi di lavoro e ai suoi congiunti.

Il caso Bellasi, e in particolare il suo trattamento da parte delle autorità e dei media, ha tuttavia evidenziato la necessità di riorganizzare il settore delle informazioni. Ha inoltre dimostrato la necessità e l'urgenza di una ristrutturazione e di un rafforzamento del Servizio informazioni.

Il 30 novembre 1999, le Commissioni della gestione hanno preso conoscenza del rapporto della Delegazione del 24 novembre 1999 (FF 2000 502). Le Commissioni della gestione hanno anche depositato una mozione che incarica il Consiglio federale di proporre un disegno di revisione della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) in grado di dare al servizio informazioni strategico lo statuto che gli appartiene in seno al processo di direzione dello Stato (cfr. il testo della mozione nel n. 11.2).

Il Consiglio federale esprimerà il suo parere sul rapporto della Delegazione entro la fine del 2000.

7.3 Sicurezza dello Stato

Come ogni anno, la Delegazione ha incontrato le autorità di un Cantone incaricate della sicurezza dello Stato. Nel 1999 si è intrattenuta con le autorità del Cantone di Sciaffusa. La discussione è stata essenzialmente incentrata sull'attuazione delle disposizioni in materia di protezione dello Stato. Sono stati affrontati anche i problemi specifici dei Cantoni di frontiera.

7.4 Contatti con l'estero

Dopo che, verso metà agosto 1999, era venuto alla luce «il caso Bellasi», la Delegazione ha rinviato la sua visita – inizialmente prevista per fine agosto 1999 – alla Commissione norvegese dei servizi d'informazione, di sorveglianza e di sicurezza (EOS - UTVALGET).

7.5 Altri affari trattati

La Delegazione ha regolari colloqui con:

- i capi del DFGP e del DDPS in merito a questioni di sicurezza interna ed estera;
- con il capo del DFGP in merito all'aggiornamento annuale della lista delle organizzazioni e dei gruppi da tenere sotto osservazione;
- con il procuratore della Confederazione per quanto attiene ai procedimenti in corso presso il Ministero pubblico della Confederazione.

8 Esposti

8.1 Cifre

Nel 1999 sono stati depositati 51 nuovi esposti. Ne sono stati trattati 43 e 8 sono ancora pendenti. Gli esposti contro il Tribunale federale sono sensibilmente diminuiti (soltanto 5 esposti contro i 17 dell'anno precedente).

Gli altri esposti si suddividono come segue:

- Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (comprese le FFS, La Posta e Swisscom): 4 esposti
- Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport: nessun esposto
- Dipartimento federale delle finanze: 1 esposto
- Dipartimento federale dell'economia: 2 esposti
- Dipartimento federale degli affari esteri: 5 esposti
- Dipartimento federale di giustizia e polizia: 14 esposti
- Dipartimento federale dell'interno: 7 esposti
- Cancelleria federale: 2 esposti.

In 11 casi le CdG si sono dichiarate non competenti. Gli esposti in questione concernevano essenzialmente autorità cantonali.

Gli esposti concernenti il Dipartimento federale di giustizia e polizia riguardano essenzialmente i settori del diritto d'asilo e del diritto degli stranieri. Gli altri esposti riguardano i settori più diversi dell'attività statale. Taluni di questi settori saranno trattati dettagliatamente di seguito, perché sono state necessarie inchieste approfondite da parte delle CdG.

8.2

Durata della procedura di naturalizzazione

Vari esposti criticano il fatto che il trattamento delle domande di naturalizzazione duri spesso parecchi anni. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) ha svolto un'inchiesta in merito ed è giunta alla conclusione che la legge federale del 29 settembre 1952 sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza, LCIT; RS 141.0) poneva seri problemi di attuazione. Attualmente, il numero di domande di naturalizzazione pendenti presso l'Ufficio federale degli stranieri ammonta a 15 000. Il numero di casi pendenti come pure la durata di trattazione delle domande di naturalizzazione ha chiaramente superato il limite di quanto si può ragionevolmente attendere dall'autorità competente. Il 19 novembre 1999, la CdG-CN ha depositato una mozione intesa a porre un termine a questa situazione intollerabile. La mozione incarica il Consiglio federale di prendere le misure necessarie per ridurre il numero delle domande di naturalizzazione in sospeso e contemporaneamente ridurre a un livello ammissibile la durata della procedura per l'esame di queste domande (cfr. il testo della mozione nel n. 11.1).

Il 22 marzo 2000, il Consiglio nazionale ha adottato la mozione della CdG-CN e ha deciso di trasmetterla al Consiglio degli Stati.

8.3

Rinvio via la Costa d'Avorio di richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta definitivamente

Vari esposti come pure articoli apparsi nella stampa hanno formulato gravi accuse riguardanti i rinvii via la Costa d'Avorio di richiedenti l'asilo respinti. La CdG-CN ha pertanto effettuato un esame dettagliato delle condizioni giuridiche materiali in cui si svolgono tali rinvii. Questo esame, svolto nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare sull'amministrazione, ha dimostrato che le accuse in questione non erano fondate.

A prescindere dalla prassi summenzionata, l'esecuzione dei rinvii pone seri problemi alla Confederazione e ai Cantoni (ostacoli internazionali o d'ordine tecnico, difficoltà nel caso di rinvii forzati, prassi diverse secondo i Cantoni, spese elevate ecc.). Il Consiglio federale è cosciente di questi problemi (cfr. in particolare la sua risposta all'interpellanza Oehrli 99.3524, Diritto d'asilo. Difficoltà d'applicazione). La Commissione federale dei rifugiati (CFR) ha pure esaminato la questione e, nel febbraio 2000, ha sottoposto al Consiglio federale un rapporto contenente undici raccomandazioni per una politica di rinvio maggiormente accettata e più efficace. Anche i Cantoni incontrano sempre più difficoltà nelle procedure di rinvio.

La CdG-CN ritiene urgente che i Cantoni e la Confederazione riesaminino i problemi che si pongono in materia di rinvii e sfruttino tutte le misure prevedibili al fine di garantire un'attuazione della politica d'asilo e della politica degli stranieri credibile, efficace e degna di uno Stato di diritto. La CdG-CN continuerà a seguire questa pratica nella sua missione di alta vigilanza.

9 Controlli complementari

9.1 Efficacia dell'indennità in caso di lavoro ridotto

Il 31 maggio 1999, il Consiglio federale ha espresso il suo parere sul rapporto della CdG-CN dedicato all'efficacia del disciplinamento in caso di lavoro ridotto (del 23 ottobre 1998, FF 1999 1628), parere che la sezione «efficacia» (attualmente sottocommissione affari generali) della CdG-CN ha esaminato nell'agosto 1999. Il Consiglio federale ha deciso di prendere provvedimenti per armonizzare la prassi dei Cantoni in materia e di rendere i controlli più efficaci. Ha inoltre annunciato di voler procedere al più presto a una valutazione del modello di riduzione dell'orario di lavoro che, d'ora in poi, sarà calcolato sulla base della durata annua del tempo di lavoro.

La Commissione ha deciso di esaminare entro due anni al più tardi il modo in cui il Consiglio federale avrà attuato i provvedimenti annunciati.

9.2 Istituzione di persone di fiducia per il personale della Confederazione

In seguito a una raccomandazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, il Consiglio federale ha deciso, nel novembre 1998, di istituire degli organi di mediazione per il personale della Confederazione.

Nel novembre 1999, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS) ha esaminato il progetto del Consiglio federale. Essa ritiene che la definizione del profilo richiesto per le persone di fiducia sia soddisfacente. Il successo degli organi di mediazione dipenderà ampiamente dalle persone che il Consiglio federale impiegherà per questo compito.

Dopo aver concluso i suoi lavori in materia, la CdG-CS insiste sul fatto che l'istituzione di persone di fiducia per il personale della Confederazione costituisce un elemento importante sul piano umano nel settore della direzione e della gestione del personale.

9.3 Difficoltà d'applicazione della protezione degli animali

In un rapporto del 1993 (FF 1994 I 550), la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS) aveva fatto conoscere i risultati del suo esame sull'attuazione della legislazione sulla protezione degli animali. Essa osservava allora che l'applicazione della legge federale del 9 marzo 1978 sulla protezione degli animali (LPDA; RS 455) si fondava essenzialmente su misure di polizia. La Commissione aveva inoltre rilevato che i criteri della LPDA e dell'ordinanza d'esecuzione dovevano essere meglio armonizzati. Talune disposizioni dell'ordinanza del 27 maggio 1981 sulla protezione degli animali (OPAn; RS 455.1) dovevano essere precisate o addirittura completate in alcuni settori (detenzione dei suini) o estese ad altri settori (detenzione dei cavalli, macellazione). Infine, la Commissione aveva sottolineato che la protezione degli animali in futuro non avrebbe più dovuto essere disciplinata

unicamente mediante obblighi e divieti, ma applicare altri strumenti quali la formazione e l'informazione dei detentori d'animali e della popolazione.

In seguito al nuovo controllo svolto nell'anno in rassegna, la Commissione deve sottolineare taluni miglioramenti riguardanti gli animali di compagnia, resi possibili dalla revisione dell'OPAn nel 1997, pur constatando che sensibili progressi devono ancora essere realizzati soprattutto nel settore della detenzione degli animali da reddito. In generale, le misure previste a livello cantonale sono incoraggianti, in particolare quelle che prevedono di combinare i controlli legati alla protezione degli animali con quelli delle prestazioni ecologiche. La Commissione dubita tuttavia che una simile organizzazione sia sufficiente per assicurare un'applicazione uniforme della legge. La CdG-CS ritiene che occorra ancora rafforzare la collaborazione fra le autorità competenti in materia di agricoltura e quelle incaricate della protezione degli animali. È importante anche migliorare la collaborazione fra i Cantoni, che finora hanno usato questa possibilità soltanto in modo limitato.

La Commissione ha preso atto dell'intenzione del Consiglio federale di usufruire della prossima revisione della LPDA per realizzare le sue raccomandazioni. Il Consiglio federale intende sviluppare l'informazione, la formazione e la motivazione dei detentori di animali e delle organizzazioni interessate. Il disegno del Consiglio federale dovrebbe essere messo in consultazione nel corso del 2000.

9.4 Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti

Le Commissioni della gestione hanno pubblicato, il 9 luglio 1998, un rapporto dedicato al Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (FF 1999 2107). Questo studio, frutto dei lavori congiunti delle Commissioni della gestione e dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) si occupava fra l'altro della politica d'investimento del fondo.

Nel periodo in rassegna, le Commissioni hanno esaminato fino a che punto sono state adempiute le loro raccomandazioni. Alcune misure precise sono state attuate dall'amministrazione o avviate benché, in taluni casi, le modalità prescelte siano state diverse da quelle proposte dalle Commissioni.

Le Commissioni della gestione avevano raccomandato in particolare di sostituire nella legge la nozione di «interesse conveniente» che guida la politica d'investimento dell'AVS con quella di «rendimento ottimale corrispondente al mercato». Le Commissioni avevano anche proposto di rendere più flessibili le disposizioni legali in materia di investimenti al fine di consentire ad esempio l'acquisto di azioni estere. L'attuale formulazione della legge limita queste partecipazioni alle sole imprese svizzere. Oggi, non vi sono più ragioni obiettive per imporre agli investimenti dell'AVS restrizioni più severe di quelle esistenti per il secondo pilastro, a condizione che i principi su cui si fondano gli investimenti (sicurezza, reddito, liquidità) siano rispettati.

Queste due raccomandazioni delle Commissioni della gestione sono state seguite: nel suo messaggio del 2 febbraio 2000 concernente l'11a revisione dell'AVS, il Consiglio federale propone di sostituire, nell'articolo 108 capoverso 1 LAVS, la nozione di «interesse conveniente» con quella di «prevento conforme alle condizioni

del mercato». Propone anche di sopprimere il divieto di investimento in azioni di imprese estere come già è il caso per la previdenza professionale.

I Consigli legislativi hanno adottato, l'8 ottobre 1999 (Consiglio nazionale) e il 22 marzo 2000 (Consiglio degli Stati), una mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (99.3252) che chiede la soppressione del divieto degli investimenti in azioni estere a partire dal 1° gennaio 2000 (Boll. Uff. CN 1999 2154 segg. cfr. il testo della mozione nel n. 11.3).

9.5 Assegnazione di sussidi alle organizzazioni private d'aiuto agli invalidi

In un rapporto del 9 novembre 1995 (FF 1996 III 409), la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati aveva osservato talune lacune nell'assegnazione dei sussidi alle organizzazioni private d'aiuto agli invalidi quali sono definite nell'articolo 74 della legge federale del 9 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20). La Commissione aveva rilevato in particolare che le disposizioni d'applicazione del Consiglio federale e precisamente l'articolo 108 dell'ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità (OAI; RS 831.201), non erano conformi alla legge per quanto riguarda la definizione degli aventi diritto ai sussidi. La Commissione aveva invitato il Consiglio federale a modificare questa disposizione nell'OAI. Essa proponeva anche al Consiglio federale di riorientare la sua politica di sostegno alle organizzazioni d'aiuto agli invalidi preoccupandosi maggiormente delle prestazioni da fornire. Fra le misure preconizzate, la Commissione invitava il Consiglio federale ad allestire contratti di prestazioni con le organizzazioni centrali d'aiuto agli invalidi. Essa proponeva anche di valutare in modo continuo e sistematico la qualità e gli effetti delle misure prese da queste organizzazioni.

Il Consiglio federale ha dato seguito alle raccomandazioni della Commissione. Il 22 aprile 1998 ha approvato il principio di un nuovo sistema di sussidi per le organizzazioni d'aiuto agli handicappati, il quale come prevede la legge, è limitato alle organizzazioni centrali. Il nuovo sistema è basato su contratti di prestazioni fra l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e queste organizzazioni. Questi contratti definiscono in modo differenziato e trasparente i bisogni degli invalidi e le prestazioni corrispondenti delle organizzazioni mantello. Il nuovo sistema deve permettere un finanziamento secondo i bisogni, da un lato, e un controllo efficace delle prestazioni fornite, dall'altro. Il 2 febbraio 2000, il Consiglio federale ha adottato le corrispondenti disposizioni d'esecuzione e contemporaneamente ha adeguato l'articolo 108 OAI conformemente alla LAI. Le modifiche decise dal Consiglio federale entreranno in vigore il 1° gennaio 2001.

10 Altre attività

10.1 Expo.01/Expo.02

Nel corso degli ultimi due anni le Commissioni della gestione hanno seguito molto attentamente l'evoluzione del progetto expo.01 in stretta collaborazione con la Delegazione delle finanze. L'ultimo rapporto d'attività delle Commissioni della gestione, numero 19, e quello della Delegazione delle finanze del 26 febbraio 1999 (cfr. parte I, n. 4.7.4) contengono un resoconto in proposito.

Dal maggio 1998 e soprattutto durante la primavera 1999, ossia ben prima che expo.01 iniziasse ad avere grossi problemi (licenziamento della direttrice generale, problemi di liquidità, dubbi riguardo alla possibilità di realizzazione tecnica di taluni progetti ecc.) le Commissioni si sono preoccupate dell'organizzazione dell'esposizione. Durante il primo semestre 1999, le Commissioni hanno avuto a più riprese colloqui con i rappresentanti della Confederazione in seno agli organi direttivi di expo.01 e con il delegato del Consiglio federale. Le Commissioni hanno anche trattato il rapporto peritale concernente il controlling globale del progetto. Il 3 e il 20 maggio 1999, le Commissioni hanno avuto dei colloqui con Pascal Couchepin, capo del Dipartimento dell'economia, e hanno chiesto la sua valutazione della situazione. Inoltre, il 9 settembre 1999, la Commissione del Consiglio nazionale ha avuto un colloquio con i dirigenti di expo.01 e ha visitato i luoghi dell'esposizione a Morat e a Bienne.

In precedenza, le Commissioni avevano fatto esaminare le possibilità del Parlamento di esercitare il suo controllo su expo.01.

In un parere dettagliato del 30 ottobre 1999 (allegato 1), la segreteria delle Commissioni della gestione giungeva alle seguenti conclusioni:

- L'associazione EXPO 2001 è responsabile dell'organizzazione e dell'esecuzione di expo.01. Si tratta di un'organizzazione di diritto privato che ha la responsabilità giuridica di expo.01.
- La Confederazione partecipa finanziariamente all'associazione EXPO 2001 come membro. La Confederazione dispone di una partecipazione minoritaria di tre membri in seno all'assemblea generale dell'associazione (Comitato strategico).
- La struttura giuridica di expo.01 pone importanti limiti all'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare sulla sua gestione. Soltanto le attività dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico possono essere sottoposte a inchiesta da parte delle Commissioni della gestione.
- Mentre la questione della responsabilità giuridica è chiara, quella della responsabilità politica della Confederazione richiede una valutazione più sfumata. Non vi sono dubbi che expo.01 è innanzitutto un'iniziativa della Confederazione. Il Consiglio federale ha deciso, il 13 giugno 1994, che nel 2001 si sarebbe svolta un'esposizione nazionale. È sempre il Consiglio federale che ha scelto il progetto «Dei tre laghi» e che ha dato l'incarico all'associazione «EXPO 2001» di organizzare l'expo.01. Inoltre, nonostante la sua partecipazione finanziaria del 20 per cento, la Confederazione è il maggior investitore di expo.01. Pertanto, nonostante la struttura scelta, expo.01 appare politicamente una questione della Confederazione.

Allorché nell'estate 1999 sono apparsi i grossi problemi di expo.01, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati si è impegnata per dare al Parlamento maggiori possibilità di vigilare il progetto. I membri della Commissione hanno pertanto sostenuto al Consiglio degli Stati la proposta di includere, nel decreto federale del 16 dicembre 1999 concernente un credito aggiuntivo per l'esposizione nazionale (FF 2000 131), una disposizione che permettesse di migliorare l'informazione del Parlamento. In sostanza, la direzione dell'associazione EXPO 2001 deve presentare ogni trimestre alla Delegazione delle finanze e al Controllo federale delle finanze un rapporto sullo stato di avanzamento degli affari, l'assegnazione di mandati e la situazione finanziaria (art. 4).

Questa modifica non cambia la struttura giuridica del progetto. L'esposizione nazionale, nel frattempo divenuta expo.02, rimane un'organizzazione di diritto privato. Tuttavia, visto l'importante impegno della Confederazione, la responsabilità politica del progetto non può essere lasciata politicamente all'associazione. Pertanto, le Commissioni della gestione continueranno a seguire criticamente l'evoluzione del progetto.

10.2 Revisione parziale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria volta a sgravare il Tribunale federale

Le Commissioni della gestione (CdG) hanno depositato nell'anno in rassegna due iniziative parlamentari (99.441/99.440, FF 1999 8512). Esse propongono la revisione parziale dell'organizzazione giudiziaria destinata a sgravare parzialmente i Tribunali federali grazie a modifiche puntuali e poco contestate sul piano politico. Esse possono essere attuate rapidamente per garantire il buon funzionamento della Corte suprema fino all'entrata in vigore del disegno di revisione totale.

Per sgravare i Tribunali federali, le CdG hanno proposto le seguenti misure: la soppressione di un'ampia categoria di cause dirette di diritto civile, una limitazione moderata della legittimazione a ricorrere per cassazione, l'istituzione di un'istanza giudiziaria inferiore (commissione di ricorso) per le controversie in materia di responsabilità della Confederazione, l'istituzione dei presupposti per aumentare il numero di giudici presso il Tribunale federale delle assicurazioni, la limitazione del potere di cognizione del Tribunale federale delle assicurazioni al controllo del diritto nonché altri sgravi di natura amministrativa e procedurale.

Il progetto delle Commissioni della gestione è stato adottato dal Consiglio degli Stati durante la sessione invernale 1999. Nella sessione primaverile 2000, il Consiglio nazionale ha aderito alle decisioni del Consiglio degli Stati salvo per la proposta di equiparare il potere di cognizione del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) a quello del Tribunale federale a Losanna. L'eliminazione di questa divergenza avverrà probabilmente nel corso della sessione estiva 2000.

11 Mozioni e postulati depositati dalle Commissioni

11.1 Applicazione della legge del 29 settembre 1952 sulla cittadinanza (durata della procedura di naturalizzazione)

Mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 19 novembre 1999 (99.3573)

Testo

Il Consiglio federale adotta i provvedimenti necessari onde diminuire il numero di domande di naturalizzazione in sospeso nonché ridurre a un livello ammissibile la durata della procedura relativa a tali domande.

Motivazione

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha constatato notevoli lacune per quel che concerne l'applicazione della legge sulla cittadinanza. La durata media della procedura relativa a una domanda di naturalizzazione varia attualmente da un anno e mezzo a due anni. Tra il 1996 e il 1998, il numero di domande inoltrate presso l'Ufficio federale degli stranieri (UFDS) è aumentato pressappoco del 50 per cento. Lo scorso anno, il numero delle domande in sospeso è aumentato di 7000 unità, passando da 5000 a 12000. Attualmente vi sono 15000 domande in attesa di essere trattate. L'UFDS prevede che la situazione andrà ancora aggravandosi.

Le domande in sospeso e la durata della procedura di naturalizzazione hanno evidentemente raggiunto un livello inammissibile. Ciò provoca un fenomeno di frustrazione sia tra i candidati alla naturalizzazione che tra i collaboratori dell'UFDS. Al candidato che chiede raggugli circa la sua domanda viene risposto che ci vogliono sei mesi o più solo per registrare le sue generalità e stabilire un incarto. In maniera generale, l'UFDS informa sin dall'inizio i candidati che la procedura di naturalizzazione può durare tra un anno e mezzo e due anni e chiede loro di astenersi dal richiedere informazioni per telefono. I collaboratori dell'UFDS sottostanno a un'enorme pressione.

La Commissione della gestione ritiene che questa situazione non sia più accettabile in quanto ostacola gravemente la gestione e implica obbligatamente una perdita di fiducia nei confronti della politica e delle autorità del Paese. È inoltre messa in questione l'applicazione della legge sulla cittadinanza. La Commissione della gestione si è accertata che siano state esaurite tutte le possibilità di razionalizzazione esistenti nel quadro delle disposizioni di legge. Stando alle affermazioni del direttore dell'UFDS, per riassorbire a breve termine i ritardi nel trattamento delle domande occorrono nuovi posti lavoro.

Le tre fasi della procedura a livello di Comune, Cantone e Confederazione comportano numerosi doppioni. La Commissione della gestione reputa dunque che, a medio o lungo termine, occorra semplificare la complicata procedura di naturalizzazione ai vari livelli. La Confederazione deve delegare maggiori competenze ai Cantoni, riservandosi unicamente il diritto di ricorso e di veto. Ciò renderebbe la procedura assai più efficiente pur consentendo alla Confederazione di garantire l'applicazione unitaria del pertinente diritto. Tali provvedimenti presuppongono tuttavia una modifica della Costituzione federale e della legge.

11.2 Servizio informazioni strategico e LOGA

Mozione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 30 novembre 1999 (99.3578/99.3579)

Testo

Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre alle Camere federali un disegno di revisione della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) che consenta di dare al Servizio informazioni strategico lo statuto che gli compete in seno ai processi di direzione dello Stato. L'articolo 99 della legge sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM) deve essere adeguato di conseguenza.

Motivazione

La Commissione rinvia al rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione del 24 novembre 1999 sugli eventi accaduti nel Gruppo servizio informazioni dello Stato maggiore generale.

11.3 Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti. Soppressione del divieto di investire in titoli esteri

Mozione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 10 giugno 1999 (99.3252)

Testo

Il Consiglio federale è invitato a presentare alle Camere un progetto di modifica del secondo periodo dell'articolo 108 capoverso 1 della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) affinché il Fondo di compensazione AVS possa investire in azioni straniere. La modifica di legge dovrà avere luogo al di fuori dell'11a revisione dell'AVS, in modo da poter entrare in vigore al più tardi il 1° gennaio 2001.

Motivazione

Dall'entrata in vigore della 10a revisione dell'AVS (1° gennaio 1997), il Fondo di compensazione AVS, oltre ad operare gli investimenti già consentiti in precedenza, può investire in azioni di imprese svizzere. Al contrario delle disposizioni vigenti in proposito nella previdenza professionale (secondo pilastro), la LAVS continua a vietare l'acquisto di azioni estere (art. 108 cpv. 1 secondo periodo LAVS).

Gli investimenti di capitale del Fondo ammontano attualmente a 18,8 miliardi di franchi (aggiornati al 31 dicembre 1998), di cui il 48 per cento (9 miliardi) in prestiti, il 41 per cento (7,7 mia) in obbligazioni nazionali, il 3 per cento (0,5 mia) in obbligazioni in valuta estera e l'8 per cento (1,6 mia) in azioni svizzere.

La possibilità di investire in azioni svizzere, esistente dal 1997, ha già avuto effetti positivi: nella seconda metà del 1997 gli investimenti in azioni svizzere hanno visto aumentare il loro valore del 13 per cento, nel 1998 la crescita è stata pari al 15 per cento. Questi valori corrispondono all'andamento del mercato azionario svizzero.

Il divieto di acquistare azioni straniere pone seri ostacoli a una politica d'investimenti differenziata. La moderna teoria del mercato finanziario e la prassi dei mercati borsistici dimostrano infatti che un portafoglio diversificato, soprattutto se a livello internazionale, a parità di rischio offre maggiori possibilità di guadagno rispetto a un portafoglio comprendente esclusivamente titoli svizzeri. La conseguente distribuzione più equilibrata dei rischi permette inoltre di accrescere la sicurezza degli investimenti. La necessità di ampliare le possibilità d'investimento trova peraltro conferma nelle esperienze acquisite nell'ambito della previdenza professionale, dove è permesso investire in titoli esteri fino a un massimo del 25 per cento (art. 71 cpv. 1 LPP; art. 54 lett. g OPP2).

- Esame sullo stato di realizzazione del progetto Ferrovia 2000
- Esame dei conti e del rapporto di gestione 1998/1999 della Regia federale degli alcool
- Esame del rapporto annuale 1999 della Commissione federale delle banche
- Esame del rapporto del Consiglio federale relativo all'esportazione di materiale bellico nel 1999
- Esame del rapporto annuale 1999 del DATEC sulla linea della Vereina
- Esame dei rapporti di gestione, dei conti e dei budget 1999 degli uffici gestiti con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP)
- Esame del rapporto 1999 della Delegazione di vigilanza della NFTA delle Camere federali

IV Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

L'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) è uno strumento delle Commissioni della gestione che agisce su loro mandato. L'OPCA nei suoi progetti di ricerca fornisce nuove informazioni e conclusioni necessarie alle ispezioni intraprese dalle Commissioni della gestione. Queste valutazioni si fondano su metodi scientifici e sono presentate alle CdG sotto forma di rapporti.

Nell'anno in rassegna, l'OPCA ha svolto un'inchiesta approfondita sull'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, sull'apertura del mercato interno svizzero e sui flussi finanziari della politica agricola.

1

Breve valutazione dopo dieci anni di attività dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo

L'attività dell'Ufficio nel corso dei suoi dieci anni d'esistenza è stata oggetto di una valutazione succinta da parte dell'OPCA da aprile a agosto 1999. Conformemente al mandato che gli è stato affidato dalla sezione allargata «prestazioni» della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, l'OPCA ha dapprima esaminato gli obiettivi e i compiti assegnati all'UFU e le corrispondenti prestazioni fornite da quest'ultimo nel corso dei suoi dieci anni di attività. In seguito, ha svolto un'inchiesta (sondaggio scritto effettuato presso un pubblico specializzato e colloqui con esperti) riguardante l'accoglienza riservata alle attività dell'UFU, i settori nei quali le sue attività hanno avuto degli effetti e la natura di questi ultimi. Infine, è stata svolta un'inchiesta presso la Cancelleria federale e le segreterie generali dei dipartimenti per stabilire se e, all'occorrenza, come l'UFU è coinvolto dalle varie unità amministrative nelle questioni che hanno rapporto con i problemi di parità e se erano necessari miglioramenti in questo settore.

Valutazione del grado d'apertura del mercato interno svizzero

Fra l'aprile 1999 e il febbraio 2000, l'OPCA ha eseguito una valutazione sul tema «Qual è il grado d'apertura del mercato interno svizzero?». Questo studio, svolto su incarico della sottocommissione DFE/DFE della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, ha l'obiettivo di esaminare gli effetti della legge sul mercato interno (LMI) che è entrata in vigore nel 1996. La LMI fa parte dei provvedimenti presi dal Consiglio federale a metà degli anni Novanta per rivitalizzare l'economia svizzera. Questa legge si propone di abbattere le barriere del mercato interno svizzero per istituire un mercato unico per le merci, i servizi, le persone e i capitali. La valutazione dell'OPCA riguarda l'attuazione della legge a livello giuridico ed economico. La parte giuridica comporta un'analisi della giurisprudenza del Tribunale federale e dei tribunali cantonali. Le questioni esaminate sono: gli effetti concreti della giurisprudenza sull'apertura del mercato interno e le sue conseguenze sulle attività della Commissione della concorrenza e sull'adeguamento delle legislazioni cantonali alla LMI. La parte economica tenta di mettere in evidenza l'impatto della LMI in otto settori che, prima dell'entrata in vigore della legge, erano stati considerati come particolarmente problematici. Per questa parte della valutazione, l'OPCA ha utilizzato un indicatore economico detto indicatore del mercato interno che dà un'idea del grado d'apertura del mercato per ognuno di questi otto settori. L'OPCA ha consegnato la sua perizia alla sottocommissione DFE/DFE nel febbraio di quest'anno.

Valutazione dei flussi finanziari della politica agricola

Nel maggio 1999, l'OPCA è stato incaricato dal gruppo di lavoro «Politica agricola» della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati di valutare i flussi finanziari di questo settore. L'esame si prefigge di determinare chi trae profitto dalle spese effettuate dallo Stato nel settore agricolo, operando una distinzione fra beneficiari diretti e indiretti. In accordo con il gruppo di lavoro, l'OPCA ha analizzato nel 1999 la situazione dei beneficiari diretti di sussidi agricoli. Affinché l'analisi dei flussi finanziari non richiedesse sforzi sproporzionati, lo studio dell'OPCA si limita ai tre settori dei pagamenti diretti generali, dei pagamenti lattieri e dei contributi per miglioramenti strutturali, che rappresentano congiuntamente circa il 75 per cento del budget dell'agricoltura. L'esame si concentra sul 1999. Il metodo applicato è un'analisi dei flussi finanziari che contabilizza i pagamenti effettuati secondo la loro provenienza e i loro beneficiari.

Il primo passo è consistito nell'identificare i beneficiari diretti dei sussidi oggetto dello studio. Questi beneficiari si dividono in tre categorie: i beneficiari delle aziende agricole, i beneficiari non agricoli e le organizzazioni incaricate di compiti esecutivi.

I dati disponibili all'Ufficio federale dell'agricoltura non consentono un'analisi più precisa della ripartizione dei fondi all'interno dei due grandi gruppi costituiti dai beneficiari agricoli e non agricoli. Per rispondere a questo interrogativo l'OPCA ha costituito una banca dati che fornisce informazioni dettagliate sui pagamenti diretti e sui loro beneficiari.

Il 2 dicembre 1999, l'OPCA ha presentato un rapporto intermedio al gruppo di lavoro del Consiglio degli Stati. Il rapporto finale è stato concluso nel marzo 2000. Il 28 marzo si è svolta una discussione in merito a questo rapporto presso l'Ufficio federale dell'agricoltura.

V Rapporti pubblicati

1 ... dalle Commissioni della gestione

Rapporto d'ispezione del CdG-CS: «Misure prese del DATEC per i fatti verificatisi al vertice della direzione generale della Posta (periodo fra la fine del 1997 e l'inizio del 1998)» (21 giugno 1999).

Rapporto d'ispezione della CdG-CN: «Le «sette» o i movimenti indottrinanti in Svizzera» (del 1° luglio 1999).

Rapporto d'ispezione CdG-CN: «L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo: valutazione dell'efficacia dopo dieci anni di attività» (18 novembre 1999).

Rapporto d'ispezione della CdG-CN: «Prassi della Confederazione in materia di prepensionamento per ragioni organizzative e per cause di malattia» (del 18 novembre 1999).

Rapporto della Delegazione delle CdG: «Relazioni fra la Svizzera e il Sudafrica: ruolo dei Servizi d'informazione svizzeri» (del 12 novembre 1999).

Rapporto della Delegazione delle CdG: «Eventi accaduti nel Gruppo servizio informazioni dello Stato maggiore generale («caso Bellasi»)» (del 24 novembre 1999).

2 ... dall'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

Rapporto dell'OPCA: «Breve valutazione dopo dieci anni di attività dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo» (del 9 agosto 1999).

Rapporto finale dell'OPCA: «Interventi parlamentari. Procedura, statistiche, costi e proposte di riforma del sistema degli interventi parlamentari» (del 25 febbraio 1999, pubblicato all'inizio di dicembre 1999).

Rapporto di lavoro dell'OPCA: «Parlamentarische Vorstösse» Verfahren, Statistiken, Kosten und das Vorstosswesen betreffende Aenderungsvorschläge sowie Ueberblick zum Vorstosswesen in anderen europäischen Parlamenten» (del 25 febbraio 1999, pubblicato all'inizio di dicembre 1999 – solamente in tedesco).

VI Alcune cifre

Nel corso dell'anno in rassegna, le Commissioni della gestione hanno tenuto 106 sedute, di cui 68 dedicate al controllo di gestione e alle ispezioni. Le altre sedute sono state dedicate ai seminari annuali delle Commissioni e alle visite dei servizi. Vi sono state inoltre le sedute ordinarie del gruppo di coordinamento e quelle della Delegazione delle Commissioni della gestione. Le Commissioni si sono riunite in seduta plenaria ogni tre mesi.

VII Organizzazione delle Commissioni della gestione

1 Le Commissioni della gestione sono organizzate come segue (sino al termine della 45a legislatura, il 6 dicembre 1999):

CdG del Consiglio nazionale

Presidente: Tschäppät Alexander

Vice presidente: Imhof Rudolf

CdG del Consiglio degli Stati

Bieri Peter

Leumann-Würsch Helen

Sezioni verticali

Sezione autorità (CaF, DFAE, DFGP, DDPS)

Presidente: Pelli

Aeby

Membri: Aguet, Fankhauser, Lauper,
Langenberger, Schmied W.,
Stamm L., Tschäppät, Wittenwiler

Danioth, Hess, Schweiger,
Wicki

Sezione economia (DFF, DFE)

Presidente: Gadiant

Saudan

Membri: Banga, Baumann S., Imhof, Keller, Büttiker, Leumann, Seiler B.
Lötscher, Tschopp, Weigelt

Sezione prestazioni (DFI, DATEC)

Presidente: Dünki

Frick

Membri: Binder, Béguelin, Carobbio,
Debons, Hasler E., Meier H.,
Scheurer

Bieri, Schallberger, Uhlmann

Sezioni trasversali

Sezione condotta

Presidente: Langenberger

Schallberger

Membri: Binder, Gadiant, Hasler E., Imhof, Lötscher, Tschäppät, Weigelt

Aeby, Frick, Leumann

Sezione risorse

Presidente:	Lauper	Uhlmann
Membri:	Aguet, Banga, Debons, Dünki, Pelli, Scheurer, Wittenwiler	Büttiker, Schweiger

Sezione efficacia/GEMAP

Presidente:	Fankhauser	Hess
Membri:	Baumann S., Béguelin, Keller, Schmied W., Stamm	Bieri, Saudan

46a legislatura, dal 6.12.1999:

Commissione della gestione del Consiglio nazionale:

Sottocommissioni: Presidente della CdG-CN: Imhof Rudolf
Vice presidente della CdG-CN: Gadient Brigitta M.

DF/AE/DDPS	DFGP/Tribunali	DFP/DFE	DFI/DATEC	«Affari generali» (incl. CaF, GEM/AP)	Delegazione
Presidente: <i>Tschäppät Alexander</i>	Presidente: <i>Lauper Hubert</i>	Presidente: <i>Gadient Brigitta M.</i>	Presidente: <i>Wittenwiler Milli</i>	Presidente: <i>Baumann Stéphanie</i>	Vice presidente: <i>Vaudroz René</i>
Membri: Estermann Heinrich Freund Jakob Glasson Jean-Paul Janiak Claude Laubacher Otto Schmied Walter Schwaab Jean Jacques Tillmanns Pierre Vaudroz René Waber Christian	Membri: Bosshard Walter Chevrier Maurice Gadient Brigitta M. Glasson Jean-Paul Janiak Claude Schwaab Jean-Jacques Stamm Luzi Wittenwiler Milli	Membri: Baumann Stéphanie Beck Serge Bosshard Walter Chevrier Maurice Decurtins Walter Fasel Hugo Imhof Rudolf Jossen-Zinsstag Peter Laubacher Otto Vaudroz René	Membri: Binder Max Brunner Toni Chevrier Maurice Estermann Heinrich Fasel Hugo Freund Jakob Tillmanns Pierre <i>Waber Christian</i>	Membri: Beck Serge Binder Max Brunner Toni Decurtins Walter Imhof Rudolf Jossen-Zinsstag Peter Schmied Walter Tillmanns Pierre	Membri: Fasel Hugo Tschäppät Alexander

46a legislatura, dal 6.12.1999:

Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

Sottocommissioni: Presidente della CdG-CS: Leumann Helen

Vice presidente della CdG-CS: Béguelin Michel

DFAE/DDPS	DFGP/Tribunali	DFE/DFE	DFI/DATEC	«Affari generali» (incl. CaF, GEMAP)	Delegazione
Presidente: <i>Langenberger Christiane</i>	Presidente: <i>Hess Hans</i>	Presidente: <i>Briner Peter</i>	Presidente: <i>Stadler Hansruedi</i>	Presidente: <i>Béguelin Michel</i>	Presidente: <i>Wicki Franz</i>
Membri: Briner Peter Hofmann Hans Leumann Helen Lombardi Filippo Studer Jean	Membri: Jenny This Leumann Helen Studer Jean Wicki Franz	Membri: Béguelin Michel Hess Hans Jenny This Saudan Françoise	Membri: Béguelin Michel Hofmann Hans Langenberger Christiane Lombardi Filippo Saudan Françoise	Membri: Bieri Peter Briner Peter Jenny This Langenberger Christiane Stadler Hansruedi	Membri: Hofmann Hans Leumann Helen

Gruppo di coordinamento

	1999	2000
Presidente:	Tschäppät	Imhof
Membri:	Bieri, Gadiant, Imhof, Lauper, Aeby, Leumann, Uhlmann	Leumann, Gadiant, Lauper, Béguelin, Langenberger, Wicki

Alta vigilanza delle Commissioni della gestione su expo.01

(stato il 30 ottobre 1998)

Struttura giuridica e organizzativa di expo.01

La struttura giuridica di expo.01 si fonda su un unico ente: l'associazione EXPO 2001, con propria personalità giuridica. Si tratta di un'associazione di diritto privato ai sensi degli articoli 60 e seguenti del Codice civile (RS 210).

Secondo gli statuti del 28 novembre 1996, l'associazione è composta dai seguenti organi:

- A livello strategico, *il Comitato strategico* svolge il ruolo di assemblea generale dell'associazione. Il comitato strategico comprende un presidente e 18 membri. Comprende 3 rappresentanti della Confederazione nominati del Consiglio federale (di cui un delegato del Consiglio federale). Riunisce anche 9 rappresentanti dei Cantoni e delle Città partner, 3 rappresentanti della Conferenza dei governi cantonali e 3 persone indipendenti. È presieduto da Francis Matthey. Il comitato ha costituito un Ufficio che comprende il presidente e 4 membri designati dal Comitato strategico. Il delegato del Consiglio federale fa parte dell'Ufficio del Comitato strategico come osservatore.
- A livello operativo, vi è *la Direzione generale* presieduta da Jacqueline Fendt. Essa è composta dai direttori dei seguenti settori:
 - Arti
 - Logistica, tecnica, sicurezza
 - Finanze, trasporti, ambiente, turismo
 - Marketing, comunicazione
 - Amministrazione.

La responsabilità operativa è ampiamente delegata alla Direzione generale. Quest'ultima assicura la collaborazione con tutti gli enti locali e con il settore privato. La Direzione generale rende conto al Comitato strategico e al suo Ufficio. Il Comitato strategico esercita un potere di controllo sugli organi dell'associazione di cui approva l'operato.

Contributo della Confederazione a expo.01

La Confederazione partecipa con 130 milioni di franchi all'organizzazione e alla realizzazione di expo.01, di cui 20 milioni serviranno quale garanzia di deficit. Il contributo della Confederazione rappresenta approssimativamente il 20 per cento delle spese previste. Questo contributo è subordinato alla condizione che i Cantoni e i Comuni partecipanti come pure gli altri Cantoni versino anch'essi un contributo finanziario sostanziale e che l'esposizione sia realizzata con criteri rispettosi dell'ambiente. La base giuridica è costituita dal decreto federale del 10 dicembre 1996 concernente un contributo all'esposizione nazionale 2001 (FF 1997 I 759) e dal relativo messaggio.

L'organizzazione e il finanziamento di expo.01 si fondano sul partenariato della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e del settore privato. *La responsabilità giuridica principale di expo.01 è lasciata agli enti organizzatori, mentre la Confederazione ha soltanto una responsabilità sussidiaria.* Pertanto, l'utilizzazione adeguata del contributo della Confederazione sottostà essenzialmente alla responsabilità degli organi di expo.01 (Comitato strategico, Ufficio del Comitato strategico, Direzione generale).

Difesa degli interessi della Confederazione

Il Consiglio federale può difendere gli interessi della Confederazione in tre modi:

a. *Attraverso la sua rappresentanza in seno al Comitato strategico*

La Confederazione dispone di tre rappresentanti a livello strategico. Questi delegati possono ricevere istruzioni vincolanti da parte del Consiglio federale. La Confederazione può partecipare al processo decisionale a questo livello come membro della società. Questo riguarda sia le decisioni sul contenuto dell'esposizione, sia quelle relative all'impiego dei mezzi finanziari. In seno al Comitato strategico, i rappresentanti della Confederazione vegliano all'applicazione delle condizioni legate alla concessione del credito di 130 milioni, in particolare nei settori della protezione dell'ambiente, della sistemazione del territorio, dei trasporti e dell'energia (cfr. art. 3 cpv. 2 del decreto federale). Salvo questa rappresentanza, la Confederazione non dispone di alcuna competenza nel processo di gestione di expo.01. Se gli organi di expo.01 omettono di usare una delle loro competenze o ne fanno un uso contrario agli statuti dell'associazione, il Consiglio federale non può sostituirsi ad essi. All'occorrenza, dovrà ricorrere agli strumenti previsti dal Codice civile per la protezione dei diritti dei soci. Occorre notare che la Confederazione è in minoranza in seno al Comitato strategico e non ha membri in seno all'Ufficio (soltanto un osservatore). La sua rappresentanza in seno al comitato non è proporzionale al suo impegno finanziario.

b. *Attraverso competenze generali conferite dalla legislazione*

Questo riguarda in particolare il settore delle procedure d'autorizzazione o di coordinamento (autorizzazione e immatricolazione delle navette, costruzioni sull'acqua, coordinamento dei piani d'utilizzazione cantonali, coordinamento interregionale, sistema di gestione del traffico N1/N2 ecc.). A questo si aggiunge un appoggio in materia di consulenza (aspetti ambientali, sicurezza, concetto di comunicazione ecc.).

c. *Attraverso l'organo di controllo finanziario*

Il Controllo federale delle finanze (CDF) è l'organo di sorveglianza finanziaria del Comitato strategico. Il CDF verifica se l'utilizzazione dei mezzi accordati dagli enti pubblici (Confederazione, Cantoni ecc.) sono conformi agli scopi prefissati. Il CDF rende conto al Comitato strategico, al delegato del Consiglio federale e alla Delegazione delle finanze.

Alta vigilanza parlamentare

Per definizione l'alta vigilanza parlamentare si esercita sull'insieme dei settori di attribuzione del Consiglio federale. Le Commissioni della gestione possono dunque controllare la gestione di expo.01 esaminando

- a. la politica seguita dai rappresentanti del Consiglio federale in seno al Comitato strategico per assicurare che le misure prese siano ragionevoli e conformi alle necessità dell'interesse pubblico [settore delle Commissioni della gestione];
- b. la prassi del Consiglio federale e dell'amministrazione nei settori in cui sono chiamati, per legge, a prendere decisioni che riguardano expo.01 (rilascio di concessioni, studi d'impatto ecc.) [settore delle Commissioni della gestione];
- c. i rapporti del Controllo federale delle finanze sulle osservazioni fatte nell'ambito del controllo finanziario [settore della Delegazione delle finanze].

Invece, data la sua struttura d'associazione di diritto privato, *il Parlamento non dispone di alcun diritto di effettuare visite d'ispezione presso gli organi di expo.01*. Se le Commissioni della gestione vogliono ottenere informazioni sull'organizzazione e la realizzazione di expo.01, devono rivolgere la loro domanda al Consiglio federale o ai rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico. Le Commissioni della gestione non sono autorizzate a chiedere direttamente queste informazioni agli organi di expo.01, a meno che tali informazioni non siano necessarie per l'esame della gestione del Consiglio federale (art. 47^{quater} cpv. 3^{bis} LRC; eventualmente art. 47^{quinquies} cpv. 3 e 4 LRC).

Se il Parlamento vuole istruire il Consiglio federale sull'attitudine da adottare da parte dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico, deve utilizzare la forma del postulato o della mozione. Invece, il Parlamento non può costringere gli organi di expo.01 (Comitato strategico, Ufficio del Comitato strategico, Direzione generale) a prendere una particolare misura né a modificare o a rinunciare alle loro decisioni. Il Parlamento è tuttavia libero di criticare le decisioni prese e di esprimere la sua soddisfazione o la sua disapprovazione.

Responsabilità giuridica – responsabilità politica

Se expo.01 non dovesse raggiungere gli obiettivi prescritti, la responsabilità giuridica ricadrebbe principalmente sul Comitato strategico che è, secondo il CC, «l'organo superiore dell'associazione» (art. 64 cpv. 1 CC). Il comitato dovrà giustificare nei confronti della Confederazione, ma anche degli altri finanziatori (Cantoni, Città, imprese pubbliche o private) i motivi dell'insuccesso. I membri dell'associazione rispondono dei debiti di quest'ultima soltanto per l'ammontare degli impegni che hanno preso nei confronti dell'associazione.

Se la Confederazione ritiene che il Comitato strategico assuma in modo insufficiente il suo compito, può in ogni momento, come membro della società, utilizzare gli strumenti del diritto delle associazioni, in particolare se le disposizioni legali o statutarie sono state violate (art. 75 CC). Può anche uscire dall'associazione e rinunciare a contribuirvi finanziariamente (il contributo della Confederazione è stato attribuito sulla base di un credito d'impegno e non sotto forma di credito di pagamento).

Mentre la questione della responsabilità giuridica è chiara, quella della responsabilità politica della Confederazione richiede una valutazione più sfumata. È indubbio che expo.01 è innanzitutto un'iniziativa della Confederazione. Il Consiglio federale ha deciso, il 13 giugno 1994, che un'esposizione nazionale si sarebbe svolta nel 2001. È sempre il Consiglio federale ad aver scelto il progetto «Dei tre laghi», dando incarico all'associazione «EXPO 2001» di organizzare l'expo.01. Inoltre, nonostante la sua partecipazione finanziaria ammonti soltanto al 20 per cento, la Confederazione è il maggior investitore di expo.01. Per questi motivi, *nonostante la struttura scelta, expo.01 appare politicamente come un affare della Confederazione.*

Data la dimensione politica incontestabile di expo.01, sembrerebbe indicato che le Commissioni della gestione si informassero regolarmente sull'avanzamento dei lavori svolti dalla rappresentanza del Consiglio federale in seno al Comitato strategico. Questo corrisponde peraltro allo spirito dell'articolo 4 del decreto federale secondo il quale «annualmente, nell'ambito del rapporto di gestione, il Consiglio federale informa le Camere federali sull'avanzamento del progetto EXPO 2001».

Conclusioni

L'associazione EXPO 2001 è responsabile dell'organizzazione e dell'esecuzione di expo.01. Si tratta di un'organizzazione di diritto privato. L'associazione ha la responsabilità giuridica di expo.01.

La Confederazione partecipa finanziariamente all'associazione EXPO 2001 come membro. La Confederazione dispone di una partecipazione minoritaria di tre membri in seno all'assemblea generale dell'associazione (Comitato strategico).

La struttura giuridica di expo.01 pone importanti limiti all'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare sulla gestione di expo.01. Le Commissioni della gestione possono esaminare unicamente le attività dei rappresentanti della Confederazione in seno al Comitato strategico.