

01.027

**Rapporto annuale 2000/2001
delle Commissioni della gestione e della Delegazione
delle Commissioni della gestione delle Camere federali**

del 22 maggio 2001

«Ce qui définit la démocratie, ce n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est le contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants».

Alain (Emile Chartier), *Politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1952, p. 9.

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto d'attività delle Commissioni della gestione per il periodo dal maggio 2000 al maggio 2001.

Il presente rapporto informa sulle ispezioni e i controlli effettuati durante l'anno e sui principali risultati e insegnamenti che se ne possono trarre. Descrive inoltre il seguito dato alle raccomandazioni delle Commissioni, cercando di valutarne gli effetti.

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

22 maggio 2001

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

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

Rapporto

I Introduzione

Il rapporto sull'attività delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione nel periodo 2000/2001 dà una visione d'insieme sui mandati, le ispezioni effettuate e i risultati di questi lavori.

Il rapporto rispecchia il lavoro nell'Amministrazione: è abbondante, ricco e variato.

Il presente testo persegue due scopi: in primo luogo informa il Parlamento sui lavori delle Commissioni della gestione che esercitano, a suo nome, l'alta vigilanza parlamentare sancita dall'articolo 169 della Costituzione federale. Il rapporto garantisce inoltre la trasparenza delle attività statali di fronte a un'opinione pubblica che rivendica maggiore chiarezza e maggior rigore nella gestione degli affari dello Stato.

Spesso gli Svizzeri non conoscono il funzionamento dell'Amministrazione federale. Ne hanno sovente un'immagine negativa e prendono atto della sua esistenza solo in occasione di una cattiva esperienza personale o quando si parla di malfunzionamenti accertati o presunti sulle prime pagine dei giornali.

Uno dei compiti delle Commissioni della gestione è di far conoscere il funzionamento dell'amministrazione e di esaminare se risponde ai bisogni della società civile.

Le Commissioni svolgono un quadruplo ruolo:

sono in primo luogo un **osservatorio**. Esaminano senza pregiudizi le condizioni di attuazione delle decisioni del Parlamento e valutano i provvedimenti presi dal Consiglio federale e dall'amministrazione in vista della loro applicazione. Offrono a volte spunti di riflessione ai riformatori, ponendo nuovi interrogativi o aprendo nuove vie. Un esempio a questo proposito si trova nel numero 3.1 del capitolo III dedicato all'attuazione del progetto «efficacia» (progEff).

Le Commissioni hanno inoltre una **funzione critica**. Nelle loro attività di controllo, constatano a volte errori o lacune. In tali casi, li segnalano e cercano di identificarne le cause e i rimedi. L'ispezione svolta nel 2000/2001 su Expo.01 rientra in questa categoria (n. 2.1 del capitolo III).

Succede inoltre che le Commissioni si facciano **interpreti dei cittadini** di fronte a prassi amministrative troppo pedanti o prescrizioni amministrative con effetti sproporzionati. Il caso della fondazione «Wohnheim Rabenfluh», illustrato nel numero 4.1 del capitolo III, ne è un buon esempio.

Capita però anche che le Commissioni della gestione debbano svolgere un **ruolo protettivo**, in particolare quando il Consiglio federale e l'amministrazione sono attaccati ingiustamente, come è stato il caso con la campagna sugli accordi bilaterali (n. 3.5 del capitolo III).

Oltre a svolgere queste diverse funzioni, le Commissioni della gestione intendono andare oltre l'alta vigilanza parlamentare e assumere, in futuro, un ruolo più marcato nella **valutazione dell'efficacia dei provvedimenti presi dallo Stato**. In questo settore le Commissioni dispongono già di un considerevole know-how, di cui approfitteranno nell'attuazione dell'articolo 170 della Costituzione federale. In effetti, sono passati i tempi in cui si credeva che un buon testo bastasse per una buona applli-

cazione. I numerosi lavori scientifici effettuati dalla fine degli anni Sessanta e le attività delle Commissioni della gestione mostrano che in molti settori politici non si ottengono gli effetti voluti, sia perché una legge è aggirata o mal applicata sia perché è ambigua o troppo poco precisa. Tra i numerosi esempi, basti citare le indagini effettuate dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale sugli effetti della legge sul mercato interno (cfr. n. 1.1 del capitolo III).

Il periodo 2000/2001 è stato caratterizzato, sul piano del funzionamento, da un'intensificazione dei contatti tra le due Commissioni. Dal 2000, le Commissioni trattano in comune il rapporto di gestione del Consiglio federale. Le Commissioni esaminano inoltre congiuntamente le esportazioni di materiale bellico (art. 32 della legge federale sul materiale bellico; RS 514.51), i rapporti di gestione del settore dei Politecnici federali e la gestione dei tribunali federali. Attualmente sono in corso due ispezioni congiunte, ovvero l'ispezione relativa al funzionamento dei tribunali e l'ispezione sul corpo diplomatico.

Le Commissioni danno molta importanza a questi lavori comuni. Consentono di aumentare l'efficacia dell'alta vigilanza parlamentare, sopprimendo al massimo i doppioni. Inoltre, contribuiscono a unificare i metodi di lavoro.

Le Commissioni della gestione sono a volte chiamate a esprimersi criticamente sulla gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione. Questo non significa che le nostre autorità funzionano male. La Confederazione dispone in effetti di un apparato governativo e amministrativo degno della nostra fiducia. Le Commissioni approfittano del presente rapporto di attività per porgere al Consiglio federale e all'Amministrazione della Confederazione i loro ringraziamenti per l'eccellente lavoro svolto durante tutto l'anno.

Le Commissioni della gestione tengono inoltre a esprimere la loro riconoscenza ai collaboratori della loro segreteria e dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione per il loro sostegno competente e attivo.

Il 22 maggio 2001 le Commissioni della gestione hanno approvato all'unanimità il presente rapporto e hanno deciso di pubblicarlo.

II Mandato e organizzazione

1 Mandato

L'alta vigilanza parlamentare sulla gestione del Consiglio federale e dei tribunali federali, sancita dall'articolo 169 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), è esercitata dalle due Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

I diritti e gli obblighi delle Commissioni sono precisati negli articoli 47^{ter} e seguenti della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11).

Le Commissioni adempiono i loro compiti:

- procedendo a ispezioni, ovvero a esami approfonditi che effettuano personalmente con l'aiuto della segreteria;
- affidando valutazioni e perizie, in particolare all'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA);

- esaminando il rapporto annuale del Consiglio federale, il rapporto d'attività del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazione e i rapporti di gestione di altri organi ai quali sono affidati compiti della Confederazione (Regia federale degli alcool, Commissione federale delle banche, settore dei Politecnici ecc.);
- effettuando visite ai servizi dell'amministrazione;
- trattando le richieste di vigilanza inoltrate da terzi;
- garantendo l'attuazione delle raccomandazioni che rivolgono al Consiglio federale.

2 Organizzazione

Le Commissioni della gestione (CdG) sono composte, al Consiglio nazionale, di 25 consiglieri nazionali e, al Consiglio degli Stati, di 13 deputati. Si suddividono ognuna in quattro sottocommissioni alle quali sono attribuiti i sette dipartimenti federali e la Cancelleria federale (v. in seguito). In ogni commissione si aggiunge inoltre una sottocommissione detta degli «affari generali» che tratta temi interdipartimentali, come le questioni concernenti il personale e le infrastrutture, l'informazione, i lavori pubblici e l'introduzione del New Public Management nell'Amministrazione (uffici gestiti mediante mandati di prestazione e budget globali).

Le Commissioni della gestione scelgono inoltre al loro interno tre membri che costituiscono la delegazione delle Commissioni della gestione (Del CdG). Quest'ultima si occupa in modo specifico delle attività legate alla sicurezza dello Stato e alle informazioni civili e militari. La Delegazione dispone di diritti all'informazione particolarmente estesi, che sono fissati nell'articolo 47^{quinquies} LRC.

Nell'anno in rassegna, le Commissioni della gestione erano composte dei seguenti membri:

Consiglio nazionale	Consiglio degli Stati
Imhof Rudolf (presidente) Gadiant Brigitta M. (vicepresidente), Baumann Stephanie, Beck Serge, Binder Max, Bosshard Walter, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Estermann Heinrich, Fasel Hugo, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Jossen Peter, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean-Jacques, Stamm Luzi (sostituito il 7 maggio 2001 da Wasserfallen Kurt), Tillmanns Pierre, Tschäppät Alexander, Vaudroz René, Waber Christian, Wittenwiler Milli	Leumann-Würsch Helen (presidente), Béguelin Michel (vicepresidente), Bieri Peter, Briner Peter, Hess Hans, Hofmann Hans, Jenny This, Langenberger Christiane, Lombardi Filippo, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi, Studer Jean, Wicki Franz

Le sottocommissioni e la delegazione comprendevano i seguenti membri:

<p>Consiglio nazionale</p> <p><i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i></p> <p>Tschäppät Alexander (presidente), Estermann Heinrich, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Laubacher Otto, Luper Hubert, Schmied Walter, Schwaab Jean-Jacques, Tillmanns Pierre, Vaudroz René, Waber Christian</p>	<p>Consiglio degli Stati</p> <p><i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i></p> <p>Langenberger Christiane (presidente), Briner Peter, Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo, Studer Jean</p>
<p><i>Sottocommissione DFGP/tribunali</i></p> <p>Lauper Hubert (presidente), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadiet Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Schwaab Jean-Jacques, Stamm Luzi (sostituito il 7 maggio 2001 da Wasserfallen Kurt), Wittenwiler Milli</p>	<p><i>Sottocommissione DFGP/tribunali</i></p> <p>Hess Hans (presidente), Jenny This, Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz</p>
<p><i>Sottocommissione DFF/DFE</i></p> <p>Gadiet Brigitta M. (presidente), Baumann Stephanie, Beck Serge, Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Fasel Hugo, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Laubacher Otto, Vaudroz René</p>	<p><i>Sottocommissione DFF/DFE</i></p> <p>Briner Peter (presidente), Béguelin Michel, Hess Hans, Jenny This, Saudan Françoise</p>
<p><i>Sottocommissione DFI/DATEC</i></p> <p>Wittenwiler Milli (presidente), Binder Max, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Estermann Heinrich, Fasel Hugo, Freund Jakob, Tillmanns Pierre, Waber Christian</p>	<p><i>Sottocommissione DFI/DATEC</i></p> <p>Stadler Hansruedi (presidente), Béguelin Michel, Hofmann Hans, Langenberger Christiane, Lombardi Filippo, Saudan Françoise</p>
<p><i>Sottocommissione «Affari generali»</i></p> <p>Baumann Stephanie (presidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Decurtins Walter, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Schmied Walter, Tillmanns Pierre</p>	<p><i>Sottocommissione «Affari generali»</i></p> <p>Béguelin Michel (presidente), Bieri Peter, Briner Peter, Jenny This, Langenberger Christiane, Stadler Hansruedi</p>
<p><i>Delegazione delle Commissioni della gestione</i></p> <p>Wicki Franz (presidente), Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen, Fasel Hugo, Tschäppät Alexander, Vaudroz René (vicepresidente)</p>	

Tra il maggio 2000 e il maggio 2001, le Commissioni della gestione hanno tenuto 88 sedute in formazione plenaria o in sottocommissioni. Hanno effettuato 22 visite, in particolare al Tribunale federale, al Tribunale federale delle assicurazioni, alla Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, alla Commissione arbitrale federale per la gestione dei diritti d'autore e dei diritti affini e presso l'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva. Nel corso dell'esercizio, le CdG hanno ricevuto, in qualità di autorità di vigilanza, 51 richieste da parte di privati o di autorità. Di queste 51 richieste, ne hanno sinora trattate 35. Inoltre, nel corso dello stesso periodo hanno trattato 13 richieste che erano state loro indirizzate l'anno precedente. Hanno inoltre reso visita alle seguenti unità dell'Amministrazione federale:

Cancelleria federale

- Pianificazione, riforma del Governo e dell'Amministrazione, affari del Consiglio federale, informazione

Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

- Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE

Dipartimento federale dell'interno (DFI)

- Segreteria generale
- Ufficio federale della cultura

Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

- Ufficio federale di giustizia
- Ufficio federale degli stranieri
- Istituto federale della proprietà intellettuale

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

- Gruppo promovimento della pace e cooperazione per la sicurezza (due volte)

Dipartimento federale delle finanze (DFF)

- Swissmint (Amministrazione federale delle finanze)
- Amministrazione federale delle contribuzioni
- Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
- Controllo federale delle finanze

Dipartimento federale dell'economia (DFE)

- Ufficio federale di veterinaria

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

- Segreteria generale
- Ufficio federale dell'aviazione civile
- Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio.

La delegazione delle Commissioni della gestione si è riunita 15 volte e ha effettuato tre visite, di cui due non preannunciate, al Servizio di analisi e prevenzione dell'Ufficio federale di polizia (ex Polizia federale), all'Archivio federale e al Centro d'analisi e di prospettiva del DFAE.

4 Nuovi oggetti, affari in corso

All'inizio di ogni anno, le Commissioni della gestione elaborano gli orientamenti generali del loro lavoro. Nell'anno 2000/2001, le Commissioni della gestione hanno lanciato quattro nuove ispezioni nei seguenti settori:

- organizzazione di Expo.01;
- esame degli appalti pubblici;
- vigilanza parlamentare sulla giustizia;
- riforma del sistema di finanziamento in materia di costruzione delle strade cantonali.

I risultati dell'ispezione di Expo.01 sono già stati pubblicati (cfr. n. 2.1). Le altre ispezioni sono in corso.

Oltre a questi nuovi temi, le CdG hanno continuato i loro lavori sui flussi finanziari nella politica agricola, sulla legge sull'assicurazione malattie e sulla politica del personale di carriera del DFAE e la rete di rappresentanze diplomatiche e consolari. I risultati di queste ispezioni dovrebbero essere noti nel corso del 2001.

5 Coordinamento con altre commissioni parlamentari

L'importanza e la crescente complessità degli affari da trattare rendono necessaria una stretta collaborazione tra le Commissioni della gestione e le altre commissioni parlamentari. Le CdG lavorano già da tempo in stretta collaborazione con le Commissioni delle finanze (sedute regolari di coordinamento; esame dei rapporti di gestione, dei conti e del preventivo da parte delle sottocommissioni comuni; gruppi di lavoro comuni; sedute di coordinamento delle due segreterie ecc.). Le CdG e le CdS hanno inoltre elaborato in comune i loro pareri concernenti la legge sul Parlamento. Hanno inoltre svolto, con le Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC) e le Commissioni delle costruzioni pubbliche (CCP) un lavoro interdisciplinare sul ruolo del Parlamento in relazione con la futura legge sui Politecnici federali.

Questa intensa collaborazione tra le commissioni di controllo, il cui scopo è di contribuire più efficacemente alla modernizzazione dell'alta vigilanza, si traduce in ri-

flessioni sui metodi e le procedure di lavoro così come sull'impiego comune di risorse e informazioni.

Le Commissioni della gestione hanno inoltre contatti molto stretti e fruttuosi con la delegazione di vigilanza della NFTA (DVN), istituita con la revisione del 20 marzo 1998 del decreto federale del 4 ottobre 1991 sul transito alpino (RS 742.104). La DVN assicura l'alta vigilanza parlamentare sulla realizzazione delle nuove trasversali ferroviarie alpine. Comprende quattro parlamentari membri delle Commissioni della gestione nonché quattro rappresentanti delle Commissioni delle finanze e quattro membri delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni. Le Commissioni della gestione sono informate in ognuna delle loro sedute sui diversi lavori della DVN. Le Commissioni della gestione esaminano inoltre ogni anno il rapporto della DVN e incaricano se necessario quest'ultima di effettuare esami particolari. Le modalità di collaborazione tra le CdG e la DVN sono fissate in linee direttive emanate il 2 giugno 1999, che sinora hanno dato buoni risultati.

Anche i contatti tra la delegazione delle Commissioni della gestione e le Commissioni della politica di sicurezza (CPS) sono regolari, in particolare per quanto concerne l'organizzazione dei servizi informazioni e le misure per la salvaguardia della sicurezza interna.

Infine, è utile osservare come esempio di coordinamento che su richiesta della CSEC la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di svolgere un'ispezione sui malfunzionamenti nell'organizzazione di Expo.01.

Le Commissioni della gestione approvano l'eccellente collaborazione tra le commissioni che, pur comportando inevitabilmente lavoro supplementare, si giustifica perché in generale evita doppioni tra le attività delle diverse commissioni.

III Temi scelti

6 Economia, competitività e finanze

6.1 Grado di apertura del mercato interno svizzero

Il 6 ottobre 1995, l'Assemblea federale ha adottato la legge federale sul mercato interno (LMI; RS 943.02). Questa legge fa parte del programma di rinnovamento dell'economia di mercato, lanciato dopo il rifiuto dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE). Intende facilitare l'accesso al mercato interno svizzero promuovendo la soppressione delle regolamentazioni statali che ostacolano la concorrenza e la mobilità professionale tra Cantoni e Comuni. La LMI intende garantire un accesso libero e non discriminatorio al mercato per le merci, i servizi e le prestazioni lavorative. Il principio è il seguente: se un lavoratore può, tenuto conto dei suoi diplomi, esercitare una professione in un Cantone, o se un'impresa ha accesso al mercato in un Cantone, devono avere la possibilità di offrire i loro servizi su tutto il territorio della Confederazione. La LMI deve consentire di rafforzare la competitività della Svizzera sia nel contesto nazionale sia in quello internazionale.

Circa tre anni dopo l'entrata in vigore della legge, il 1° luglio 1996, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha voluto conoscere gli effetti della LMI. Ha incaricato la sua sottocommissione DFF/DFE di esaminare le conseguenze della LMI a livello economico e giuridico, e di valutare in che misura gli obiettivi

della legge sono stati raggiunti. Per svolgere il suo mandato, la sottocommissione ha chiesto la partecipazione dell'OPCA e l'ha incaricato di valutare gli effetti della LMI negli otto settori dell'economia svizzera ritenuti più problematici prima dell'adozione della legge: 1) le professioni mediche, che includono le professioni mediche liberali (medici, dentisti, veterinari, farmacisti), le professioni paramediche e le professioni nel settore delle terapie naturali; 2) la professione d'installatore sanitario; 3) la professione di ottico; 4) la professione di avvocato; 5) il servizio dei taxi; 6) il settore della ristorazione; 7) le professioni itineranti; 8) le professioni di amministrazione fiduciaria di immobili.

Questi settori di attività hanno la particolarità di essere orientati sul mercato interno e sono quindi poco esposti alla concorrenza internazionale.

L'OPCA ha confrontato la situazione prima dell'entrata in vigore della legge con quella vigente oggi. A tal fine ha proceduto a un'analisi documentaria e ha sentito diversi rappresentanti dei settori interessati. Ha inoltre analizzato la giurisprudenza dei tribunali e sviluppato, sul piano economico, un indicatore del mercato interno. L'OPCA ha constatato a questo proposito che la LMI non aveva avuto praticamente alcun effetto nel settore sanitario, nei servizi di taxi, nelle professioni itineranti e nelle professioni nel settore delle terapie naturali. La LMI ha in compenso consentito di eliminare restrizioni alla libertà d'accesso al mercato in due settori, ovvero nella professione di avvocato e nella vendita di medicinali per corrispondenza (settore sanitario). L'OPCA ha inoltre constatato una deregolamentazione parziale per alcune professioni, in particolari per le professioni paramediche, per gli ottici, il settore della ristorazione e l'amministrazione fiduciaria di immobili. Questi progressi non si spiegano tuttavia tanto con l'introduzione della LMI quanto con la dinamica di liberalizzazione più generale, non ancora giunta a termine.

Secondo l'OPCA, gli effetti limitati della LMI sono dovuti al fatto che il Tribunale federale privilegia un'interpretazione federalistica della legge, che le vie legali previste dalla LMI sono inefficaci e che le possibilità d'intervento della Commissione della concorrenza (Comco) sono ridotte e hanno un carattere non vincolante.

In base al rapporto che le è stato sottoposto dall'OPCA alla metà di febbraio del 2000, la sottocommissione ha elaborato un rapporto contenente le sue conclusioni. Il 27 giugno 2000 la Commissione ha approvato il testo della sottocommissione e ha deciso di pubblicarlo assieme a quello dell'OPCA (FF 2000 5273). La CdG-N condivide essenzialmente il bilancio fatto dall'OPCA, ma ritiene che è difficile stabilire chiaramente un nesso di causa-effetto tra la LMI e la liberalizzazione crescente per il fatto che da un lato l'apertura del mercato svizzero è un fenomeno complesso e, d'altro lato, che lo studio dell'OPCA si limita a otto settori. Inoltre, la LMI è in parte in contraddizione con altri obiettivi pubblici e quindi con altre legislazioni.

La LMI è una legge quadro la cui attuazione dipende essenzialmente dalla volontà dei Cantoni. Per il momento essa ha dato luogo, a livello cantonale, a poche modifiche legislative, mentre sono stati istituiti solo alcune nuove leggi e qualche concordato. Questa situazione non sorprende però affatto se si pensa che già durante la procedura di consultazione molti Cantoni avevano fatto sapere che consideravano superflua la LMI. Di conseguenza, il legislatore federale aveva deciso – per non limitare la sovranità dei Cantoni – di accordare a questi ultimi un ampio margine di manovra in materia di deregolamentazione e di contare sul Tribunale federale per correggere il tiro. Oggi si constata che a livello cantonale non vi sono stati né

un'armonizzazione generale né un promovimento sostanziale della dinamica di deregolamentazione. La CdG-N invita quindi il Consiglio federale a intervenire presso i Cantoni affinché essi adeguino al più presto le loro rispettive legislazioni alle disposizioni previste dalla LMI.

La Comco è incaricata di vigilare affinché la LMI sia rispettata. A tal fine, svolge inchieste e formula raccomandazioni all'attenzione delle autorità federali, cantonali e comunali concernenti gli atti legislativi previsti o esistenti. Queste raccomandazioni non hanno un carattere vincolante. La Comco può inoltre allestire perizie sull'applicazione della LMI ed essere sentita in una procedura davanti al Tribunale federale, ma non ha il diritto di rivolgersi personalmente a un tribunale. Come menzionato in precedenza, l'attuazione della LMI si fonda in gran parte sulla giurisprudenza dei tribunali, ma questo presuppone che le persone interessate si rivolgano ai tribunali, cosa che avviene molto raramente e in modo del tutto casuale, senza alcun legame con il settore e indipendentemente dall'importanza della regolamentazione incriminata. Di conseguenza, non è possibile per i tribunali sviluppare una dottrina che si basi su tutti i settori economici interessati. In assenza di una dottrina facile da generalizzare, i Cantoni e i Comuni non hanno la possibilità di valutare se le regole che adottano rientrano o meno nel campo d'applicazione della LMI. La Comco deve dal canto suo limitarsi a constatare i fatti senza poter agire. Tenuto conto di queste considerazioni, la CdG-N ha deciso di depositare due mozioni che intendono da un lato accordare un diritto di ricorso alla Comco contro ogni forma di restrizione di diritto pubblico alla libertà di accesso al mercato e, dall'altro, consentire alla Comco di essere sentita dal Tribunale federale (nei casi in cui non è essa stessa parte in causa). La Commissione ha inoltre depositato un postulato che intende anch'esso rendere più efficace l'applicazione della LMI e che, in concreto, incarica il Consiglio federale di studiare l'opportunità di istituire un diritto di ricorso per le associazioni dei consumatori.

La giurisprudenza del Tribunale federale doveva svolgere un ruolo decisivo nell'applicazione e nella realizzazione della legge, ma questa strategia non ha dato i frutti sperati. Il Tribunale federale si è trovato costantemente a dover scegliere tra il principio della libertà economica da un lato e il principio della sovranità cantonale dall'altro, in particolare al momento di esaminare le restrizioni cantonali all'accesso al mercato previste dalla LMI. La CdG-N ha constatato a questo proposito che il Tribunale federale si è attenuto a un'interpretazione letterale della LMI, rimanendo quindi molto vicino alla prassi adottata in passato. Non compete peraltro al Tribunale federale subordinare chiaramente uno dei due principi menzionati all'altro: è una decisione che deve essere presa a livello politico.

Il margine di manovra per un'attuazione più efficace della LMI rimarrà relativamente stretto anche in futuro. La CdG-N è tuttavia convinta che le sue proposte contribuiranno, all'interno di questo margine di manovra, a rendere più dinamica l'apertura del mercato interno. Per la LMI, la giurisprudenza del Tribunale federale è solo agli inizi e si svilupperà con il tempo. Inoltre, i cambiamenti in atto a livello internazionale, in particolare in relazione agli accordi bilaterali, contribuiranno ad accelerare l'apertura del mercato interno svizzero.

Sempre in relazione con l'analisi dei provvedimenti presi dallo Stato nel settore del mercato interno, la CdG-N ha deciso, nel mese di maggio del 2000, di procedere a una valutazione dell'attuazione della legge sui cartelli del 6 ottobre 1995 (LCart; RS 251). Lo scopo della Commissione era di valutare, nell'ambito del suo mandato di alta vigilanza, il disegno preparato dal Consiglio federale concernente la revisione parziale della legge sui cartelli e di stabilire se era opportuno proporre provvedimenti supplementari. L'OPCA è in seguito stata incaricata di fare il punto della situazione riguardo all'attuazione della legge sui cartelli.

In base a studi esistenti e a una prima serie di consultazioni di esperti, l'OPCA ha identificato 19 problemi principali nell'attuazione della legge sui cartelli, problemi in parte interconnessi. Dopo aver interrogato una decina di esperti, l'OPCA ha potuto determinare la gravità dei diversi problemi e stabilire quindi in che misura è opportuno modificare la legge. L'OPCA ha in seguito redatto un rapporto, le cui conclusioni possono essere riassunte come segue:

i principali problemi sono la mancanza di sanzioni dirette per punire i comportamenti nocivi per la concorrenza (può essere pronunciata una sanzione solo se si è in presenza di una recidiva e la Commissione della concorrenza (Comco) ha già statuito una volta), il carattere di milizia della Comco (eccessivo onere di lavoro, indipendenza), la composizione della Comco (indipendenza) e l'obbligo di notificare le fusioni nel settore dei media (soglia troppo bassa). La gravità di questi problemi e il bisogno di riforma sono stati giudicati elevati, ma se ne è tenuto conto nell'avamprogetto di revisione della LCart preparato dal Consiglio federale.

I problemi d'importanza secondaria sono il lavoro della segreteria, la qualità delle decisioni della Comco (scelta degli oggetti d'inchiesta prioritari) e i ricorsi depositati presso la Commissione di ricorso in materia di concorrenza (WEKO/REF) (ritardi nella procedura, credibilità delle autorità in materia di concorrenza). Questi problemi sono trattati solo in parte nella revisione. Tali settori sono tuttavia stati oggetto di studi approfonditi, la cui conclusione è che non si tratta di problemi essenziali.

I problemi minori non sono considerati dalla revisione in corso, o lo sono solo parzialmente, dal momento che essendo ritenuti meno gravi non devono dar luogo a una riforma urgente. Si tratta dei problemi seguenti: la debole posizione della Comco per quanto concerne gli ostacoli statali alla concorrenza, i rapporti tra la Comco e le autorità di regolamentazione settoriale (in particolare per quanto concerne le attività di queste ultime in materia di concorrenza), la soglia di notifica delle fusioni in generale, le pubblicazioni delle autorità in materia di concorrenza, la retroattività della nullità degli obblighi e l'assistenza amministrativa internazionale.

Il 6 novembre 2000, la CdG-N ha preso atto del rapporto dell'OPCA e ha deciso di renderlo pubblico. Ritiene, a questo proposito, che si è già tenuto sufficientemente conto dei problemi principali messi in evidenza dall'OPCA nell'avamprogetto di revisione della legge sui cartelli preparato dal Consiglio federale. Secondo l'organo incaricato dell'alta vigilanza, non occorre quindi prendere misure supplementari, tanto che la CdG-N ha deciso di porre fine a questa inchiesta. Avendo a disposizione i mezzi per lanciare una nuova inchiesta, la CdG-N ha deciso, alla fine dell'esercizio oggetto del presente rapporto, di svolgere una nuova ispezione nel settore della legi-

slazione relativa al mercato interno. L'ispezione sarà dedicata agli appalti pubblici a livello federale e, a titolo d'esempio, ad alcuni mercati pubblici cantonali.

6.3 Attuazione della legge sul riciclaggio di denaro

Il 2000 è stato un anno particolare per quanto riguarda l'attuazione della legge sul riciclaggio di denaro (LRD). Il 31 marzo 2000 è scaduto il termine transitorio fissato per gli intermediari finanziari che erano già operativi. A partire da quella data, le persone fisiche e giuridiche che rientravano nella LRD dovevano sottoporsi o a un organismo di autodisciplina (OAD) o direttamente all'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (autorità di controllo). Nessuna attività di intermediazione finanziaria non sottoposta a questa regola poteva essere proseguita oltre quella data. Questo passaggio, voluto dal legislatore, da un regime transitorio a una situazione finale, non si è svolto come previsto.

Sulla base di diverse indicazioni a questo proposito, provenienti tra l'altro dai media, la sottocommissione DFF/DFE della CdG-N ha sollevato il problema dell'esecuzione dei provvedimenti con il consigliere federale Villiger, in occasione della discussione annuale del rapporto di gestione del Consiglio federale alla fine di maggio del 2000; nel corso dei mesi seguenti, ha sentito esperti, rappresentanti di OAD e persone dell'Amministrazione federale delle finanze. I problemi sorti nel corso dell'esercizio, peraltro già sollevati al momento dell'esame del rapporto di gestione del 1999, possono essere riassunti come segue: 1) diversità dei compiti dell'autorità di controllo e onere di lavoro proporzionale (mancanza di effettivi/ necessità di elevare l'autorità di controllo al grado di divisione), 2) prassi di alcuni OAD, 3) prassi del Servizio giuridico del DFF (assenza di sanzioni), 4) problemi di subordinazione, 5) attività del Consiglio consultivo e 6) indipendenza dell'autorità di controllo (esame della possibilità di uno statuto simile a quello della Commissione federale delle banche).

7 Società e cultura

7.1 Problemi durante la preparazione e l'organizzazione dell'esposizione nazionale 2001 (Expo.01)

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha identificato i principali problemi a cui si è visto confrontato il progetto di esposizione nazionale svizzera «Expo.01» al fine di analizzarli nell'ottica della vigilanza parlamentare. Mentre il rapporto Hayek del 23 settembre 1999 mette in evidenza le carenze a livello degli organi dell'Associazione EXPO 2001, il rapporto della CdG-S del 27 marzo 2001 (intitolato «Problemi durante la preparazione e l'organizzazione dell'esposizione nazionale 2001 [Expo.01] – Analisi nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare») si occupa principalmente del ruolo e della responsabilità della Confederazione e delle sue autorità.

Un'analisi dei problemi si è resa necessaria in seguito alla crisi di fiducia e finanziaria scoppiata nel secondo semestre del 1999: la Confederazione ha dovuto intervenire direttamente nel lavoro operativo dell'Associazione EXPO 2001 e versare aiuti

finanziari supplementari affinché l'esposizione potesse realizzarsi almeno nel 2002. Il Parlamento ha votato un aumento dell'impegno della Confederazione e l'importo inizialmente fissato a 130 milioni di franchi è passato a circa 718 milioni di franchi. Con questa decisione, il Parlamento si è pronunciato a favore dello svolgimento dell'esposizione nazionale nel 2002, mentre l'opinione pubblica ha chiaramente messo in discussione la responsabilità degli organi dell'Associazione e degli ambienti politici.

Le inchieste della CdG-S hanno dimostrato che numerosi problemi diversi, circostanze sfortunate e decisioni errate nei più disparati settori e a diversi livelli hanno portato al fallimento del progetto di Expo.01. La fiducia negli organi dirigenti e la convinzione che le difficoltà si sarebbero risolte hanno spinto per troppo tempo a credere che l'esposizione nazionale potesse svolgersi nel 2001. I problemi in materia di comunicazione, di gestione e di organizzazione nell'ambito dell'Associazione EXPO 2001 si sono rivelati apertamente al momento delle dimissioni di due membri della direzione (la direttrice artistica e il direttore tecnico) alla fine del 1998. Nel giugno 1999, l'Associazione, il Consiglio federale e l'opinione pubblica credevano ancora che l'esposizione nazionale si sarebbe potuta realizzare nel 2001. Solo quando, a partire dal luglio 1999, diversi direttori hanno chiesto le dimissioni della direttrice generale, congedata dal Comitato strategico il 6 agosto 1999, si è venuti finalmente a conoscenza della vera portata della crisi di fiducia e della crisi finanziaria. Gli organizzatori responsabili, il Consiglio federale e il grande pubblico hanno ammesso solo lentamente che il progetto Expo.01 non beneficiava né dell'organizzazione né dei mezzi finanziari necessari per assumere questo enorme compito. Non si è mai parlato di crisi della direzione di Expo.01, anche se i problemi di finanziamento erano noti. Solo alla metà del 1999 ci si è resi conto che la forte crescita delle spese non poteva essere compensata solo con gli sponsor.

Secondo la CdG-S è chiaro che la complessità del progetto «Esposizione nazionale» è stata sottovalutata a tutti i livelli. La principale carenza è stata la mancanza di professionalità da parte della direzione strategica e operativa, sia a livello dell'Associazione sia nell'ambito della Confederazione (per quanto concerne i suoi progetti). È inoltre mancata l'esperienza in questo tipo di grandi progetti. Per la sua struttura e organizzazione e a causa dei problemi interni, l'organo supremo dell'associazione, vale a dire il Comitato strategico, non era adatto ad assumere la responsabilità che gli competeva. Una ripartizione poco chiara delle competenze tra la Direzione generale e il Comitato strategico, nonché una politica d'informazione molto riservata da parte della Direzione generale nei confronti del Comitato strategico sono in particolare all'origine delle lacune nella gestione e nel controllo. Dal momento che la pianificazione era in continuo cambiamento, i lavori preparatori mancavano indubbiamente di costanza. Inoltre, gli organizzatori non erano sufficientemente coscienti dei costi.

La valutazione deve tuttavia tener conto anche delle condizioni difficili imposte dalla politica. Sin dal suo inizio, al progetto di Expo.01 mancava il tempo per la sua realizzazione. Il Consiglio federale non si è occupato a sufficienza delle basi di Expo.01. Si è fondato su studi di fattibilità ripresi in modo precipitoso e senza esame critico. Nel 1996, al momento dei dibattiti riguardo al contributo della Confederazione, le Camere federali avevano già rilevato una serie di problemi importanti e di domande rimaste senza risposta. Alla fine il contributo della Confederazione è stato accordato per ragioni politiche, senza che questi punti in sospeso fossero effettiva-

mente chiariti. Le responsabilità, la struttura organizzativa, i contenuti e il finanziamento di Expo.01 sono rimasti poco chiari anche in seguito. Bisognava lanciare il progetto pur accettando che alcune questioni fossero ancora in sospeso. La struttura organizzativa non consentiva di risolvere i problemi che si ponevano. Occorre peraltro rilevare che i concetti di finanziamento e di esposizione ponevano esigenze importanti nei confronti degli organizzatori.

Per la Confederazione, le conseguenze negative derivavano in primo luogo dal fatto che essa non aveva definito il suo ruolo e le sue responsabilità in modo chiaro e realistico sin dall'inizio del progetto di Expo.01. Per questo motivo, durante i lavori preparatori sono stati sollevati regolarmente interrogativi sull'impegno ammesso o necessario della Confederazione e dei suoi organi. La posizione dei rappresentanti della Confederazione nell'ambito del Comitato strategico si è così indebolita ed essi hanno dovuto lavorare in condizioni difficili. Per questo motivo, quando è scoppiata la crisi di Expo.01, la Confederazione ha assunto una responsabilità politica di fatto che non le era stata attribuita all'inizio e che non corrispondeva alla sua responsabilità giuridica. La crisi in quanto tale ha peraltro reso legittima l'influenza della Confederazione e ha consentito a quest'ultima di assumere la responsabilità politica della realizzazione dell'esposizione nazionale, un progetto da essa iniziato. Indipendentemente dalla definizione del ruolo e della responsabilità della Confederazione, il Consiglio federale e il Parlamento avrebbero dovuto dar prova di maggiore interesse per i lavori preparatori di Expo.01. L'atteggiamento di «cordiale indifferenza» non era certo adeguata per un progetto dell'importanza di un'esposizione nazionale. Il Consiglio federale non ha accordato una priorità sufficiente al progetto, non l'ha praticamente seguito e non ha riconosciuto la responsabilità della Confederazione in materia di esposizione nazionale.

Le conclusioni della CdG-S hanno lo scopo di consentire un processo di apprendimento e di prendere provvedimenti che potranno rivelarsi utili per l'organizzazione di futuri grandi progetti. Per prima cosa, occorre che tutti i problemi riscontrati nella preparazione e nell'organizzazione di Expo.01 siano analizzati, documentati e conservati in modo adeguati. Anche le esperienze fatte nell'ambito della realizzazione del progetto Expo.02 dovranno essere integrate in questa analisi. Lo scopo di questo provvedimento è di evitare di commettere gli stessi errori in caso di realizzazione di progetti simili. Inoltre, la CdG-S ritiene che il Consiglio federale dovrebbe esaminare l'opportunità di una legge federale sul sostegno che la Confederazione fornisce a grandi progetti. La CdG-S chiede inoltre che il Consiglio federale vigili affinché l'impegno della Confederazione in grandi progetti avvenga in un quadro professionale. Inoltre, il Consiglio federale deve prendere i provvedimenti necessari per garantire che i grandi progetti sostenuti dalla Confederazione siano seguiti strettamente e beneficino di un controllo politico adeguato. Il motivo di quest'ultima esigenza risiede nel fatto che gli organizzatori di Expo.01 fanno fatica ad accettare il controllo e le critiche dei rappresentanti degli enti pubblici.

Anche se il nuovo avvio del progetto – vale a dire il passaggio a Expo.02 – non ha costituito la parte essenziale di questa inchiesta, la CdG-S si è tuttavia occupata di questo nuovo dossier per constatare che erano già stati tratti numerosi insegnamenti. Il rapporto sulla situazione presentato dalla Hayek Engineering nel settembre 1999 ha messo in evidenza numerosi malfunzionamenti nella gestione dell'Associazione Expo 2001. La direzione strategica e operativa dei progetti e la direzione dei progetti federali sono stati riveduti alla base. È stato istituito un comitato di direzione di cin-

que membri in risposta alla richiesta avanzata dal mondo economico e politico di una direzione più efficace. Il controllo esterno e interno del progetto è stato rafforzato, così come la vigilanza della Confederazione, sancita esplicitamente nel decreto federale del 16 dicembre 1999 concernente un credito supplementare. L'articolo 4 di questo decreto obbliga peraltro la direzione a presentare un rapporto trimestrale alla Delegazione delle finanze delle Camere federali e al Controllo delle finanze sullo stato dei lavori preparatori, l'assegnazione dei mandati e la situazione finanziaria.

La CdG-S ha chiesto al Consiglio federale di prendere posizione sulla sua inchiesta e sulle sue conclusioni entro la fine di giugno del 2001. Seguirà inoltre i lavori relativi a Expo.02 nell'ambito della sua alta vigilanza.

7.2 Sette

Nel suo rapporto del 1999 sulle «sette» o i movimenti indottrinanti in Svizzera (FF 1999 8745), la Commissione della gestione del Consiglio nazionale aveva sottolineato in particolare la necessità di attuare una politica federale in materia di «sette». La Commissione aveva osservato che, in generale, le leggi in vigore sono sufficienti per lottare contro le derivazioni delle «sette» e di altri movimenti indottrinanti, ma che è necessario agire a livello della loro applicazione. Aveva inoltre relativizzato la necessità di armonizzare e di coordinare le attività tra i diversi servizi amministrativi, tra i Cantoni e tra la Confederazione e i Cantoni. Nelle sue conclusioni, chiedeva al Consiglio federale di elaborare una politica in materia di «sette», di istituire un servizio di informazioni e consulenze e di promuovere la ricerca interdisciplinare sui movimenti indottrinanti.

Il Consiglio federale ha reso noto la sua posizione alla fine di giugno del 2000. Come la CdG-N, il Consiglio federale ritiene che la nozione di «setta» è vaga e che è impiegata in modo diverso e spesso discriminatorio. L'ampiezza e la complessità del fenomeno non possono essere resi con una definizione unica, accettabile dal profilo giuridico, e che comprenda tutti i movimenti interessati. Il Consiglio federale ritiene che non spetta alla Confederazione determinare quali associazioni appartengono ai movimenti indottrinanti né dare una definizione delle «sette» valida in generale.

Nel suo parere, articola la sua argomentazione attorno a tre principi:

1. uno Stato di diritto democratico deve proteggere i diritti fondamentali, in particolare la libertà di coscienza e di credenza. Questi diritti possono essere limitati solo a determinate condizioni che devono essere dettate dall'interesse pubblico, fondarsi su una base legale e tener conto della proporzionalità;
2. il Consiglio federale ricorda che conformemente alla separazione dei poteri voluta dal federalismo, i Cantoni sono competenti di disciplinare i rapporti tra la Chiesa e lo Stato;
3. le autorità possono intervenire solo se la sicurezza dei cittadini o quella dello Stato sono minacciate.

Secondo il Consiglio federale, non spetta alla Confederazione formulare e attuare una politica di lotta contro le sette. Esso ritiene che le leggi esistenti siano sufficienti e che la loro applicazione spetti essenzialmente ai Cantoni.

Nelle sue conclusioni, il Consiglio federale dà ragione alla CdG-N quando chiede un migliore coordinamento in seno agli organi della Confederazione. Rifiuta invece di istituire un servizio di informazioni e consulenza per il fatto che quest'ultimo non avrebbe l'obiettività auspicata e perché non esiste una base legale. Per quanto concerne la ricerca, il Governo ritiene che vi sono possibilità limitate di promuoverla concretamente. Ritiene tuttavia possibile il lancio di un programma nazionale di ricerca dedicato a questo tema.

La CdG-N intende continuare a esaminare questa questione nel corso dei prossimi anni e a formulare proposte. Ha peraltro invitato i governi cantonali a esprimere il loro parere su questo tema e li inviterà prossimamente per uno scambio di vedute.

Per quanto concerne la situazione all'estero occorre osservare che un membro della Commissione e il segretario sono stati sollecitati, alla fine del 2000, a partecipare a una discussione con la missione francese di lotta contro le sette.

8 Istituzioni statali

8.1 Attuazione del progetto «efficacia»

La CdG-N (sottocommissione DFGP/tribunali) segue i lavori del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nell'attuazione del cosiddetto «progetto efficacia» (rafforzamento della lotta contro la criminalità organizzata e contro la criminalità economica a livello federale).

Il progetto, adottato dal Parlamento nel dicembre 1999, prevede di trasferire dai Cantoni alla Confederazione la competenza in materia di inchieste complesse a livello intercantonale e internazionale nella lotta contro la grande criminalità. Nel settore della criminalità economica internazionale e intercantonale, la Confederazione è tenuta a sgravare notevolmente i Cantoni lanciando le procedure in modo autonomo o prendendole a carico su domanda dei Cantoni. Secondo la volontà del legislatore, la Confederazione è competente e dirige la procedura nei settori della criminalità organizzata, del riciclaggio di denaro e della corruzione.

Affinché la Confederazione possa assumere queste nuove competenze, le strutture necessarie per la prima fase di realizzazione devono essere istituite al momento dell'entrata in vigore del progetto (prevista per il 1° gennaio 2002) e le risorse necessarie devono essere messe a disposizione. Dal momento che la Confederazione deve assumere procedure molto complesse eseguite sinora dai Cantoni, ha bisogno di numerosi nuovi collaboratori e specialisti. L'attuazione, e in seguito l'estensione, di un apparato federale di perseguimento penale (Ministero pubblico della Confederazione, Polizia criminale presso l'Ufficio federale, giudici istruttori federali presso il Tribunale federale) avverranno a tappe nel corso di diversi anni sotto la direzione del Ministero pubblico, tenendo presente che il termine stabilito – fine 2004 – non segnerà la fine del processo.

La concezione attuale prevede l'assunzione a tappe di circa 80 persone per il Ministero pubblico, di 320 persone per la Polizia criminale federale e di circa 25 persone per l'ufficio dei giudici istruttori federali. L'effettivo totale di questi tre servizi passerà quindi, entro la fine del 2004, dalle circa 125 persone attuali a circa 550 persone, con un aumento di 425 collaboratori. Il progetto prevede una spesa di circa 16

milioni di franchi per il 2001, cifra che verrà aumentata di 24 milioni di franchi nel 2002, di 23 milioni nel 2003 e di 17 milioni nel 2004, per raggiungere una spesa globale di circa 80 milioni di franchi nel 2004. Questi calcoli dei costi saranno sottoposti a un controllo permanente.

La CdG-N attribuisce un'importanza fondamentale all'attuazione rapida del progetto, pur vigilando affinché il processo sia controllato ed equilibrato. Vi sono necessità urgenti nei settori della criminalità organizzata, del riciclaggio di denaro, della corruzione e della criminalità economica. Anche la pressione esercitata dall'estero, in particolare nell'UE, affinché la Svizzera si dimostri più collaborativa è notevolmente aumentata in questi settori.

La CdG-N controlla che il progetto di efficacia sia messo in atto in modo rapido, efficace e ponderato. Dal momento che questa operazione comporta notevoli spese per la Confederazione, la CdG-N coinvolge anche la Delegazione delle finanze nell'alta vigilanza. Durante la sessione del giugno 2000, il capo del DFGP ha informato i rappresentanti della Commissione delle finanze e della CdG-N in merito al progetto. Nel secondo semestre, le sottocommissioni competenti delle Commissioni delle finanze e della gestione hanno sentito altri servizi interessati. Esse hanno constatato lacune nelle concezioni del 12 maggio e del 2 giugno 2000 preparate dal Ministero pubblico. Le ripercussioni di queste operazioni sulla direzione degli affari del Tribunale federale sono state trascurate. Il Tribunale federale ha fornito a posteriori, il 20 settembre 2000, il suo progetto concernente l'estensione dell'ufficio dei giudici istruttori federali. Inoltre, le Commissioni delle finanze hanno posto domande sul finanziamento e sull'organizzazione di questo grande progetto.

Il progetto «efficacia» pone problemi organizzativi anche al Tribunale federale. Al momento della sua entrata in vigore, le competenze della Confederazione in materia di inchieste nel settore della criminalità organizzata e della criminalità economica saranno estese e sarà introdotto un diritto generale di ricorso davanti alla Camera d'accusa contro il Ministero pubblico e contro i giudici istruttori federali. Nell'ambito di questa vigilanza estesa della Camera d'accusa, il Tribunale federale – già oggi molto oberato – teme un netto aumento del numero di ricorsi davanti alla Camera d'accusa a partire dall'entrata in vigore del progetto. Essa comprende tre giudici federali che sono essenzialmente responsabili di altre sezioni del Tribunale federale e non si ritiene in grado di assorbire questo lavoro supplementare.

La sottocommissione DFGP/tribunali della CdG-N ha discusso la situazione e le possibili soluzioni in occasione della visita annuale che ha effettuato al Tribunale federale il 28 marzo 2001. Il problema dovrebbe risolversi definitivamente con l'istituzione del nuovo Tribunale penale federale, previsto dalla riforma dell'organizzazione giudiziaria federale: la Camera di ricorso di quest'ultimo deve assumere i compiti dell'attuale Camera d'accusa del Tribunale federale. Dal momento che questa revisione totale potrà realizzarsi pienamente solo tra alcuni anni, deve essere trovata una soluzione transitoria che consenta di sgravare il Tribunale federale nel settore dei ricorsi presso la Camera d'accusa. La sottocommissione DFGP/tribunali intravede una possibile soluzione nell'accelerazione del calendario del disegno di legge sul Tribunale penale federale (LTPF) e delle disposizioni transitorie pertinenti nell'ambito della revisione dell'organizzazione giudiziaria. Le disposizioni che riguardano l'attività della Camera d'accusa del Tribunale penale federale potrebbero quindi entrare in vigore in anticipo.

Il 30 novembre 2000, la Conferenza di coordinamento delle presidenze delle commissioni di controllo ha deciso un più stretto coordinamento delle commissioni parlamentari. L'attuazione del progetto «efficacia» è ora sorvegliata sotto la direzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. La CdG-N viene informata ogni sei mesi sull'attuazione del progetto (prossima scadenza: metà giugno 2001). Sono fatti salvi i provvedimenti supplementari necessari nell'ambito dell'alta vigilanza.

La CdG-N constata che sinora è stata informata in modo trasparente ed esaustivo sullo svolgimento di questo progetto. Secondo le stime della CdG-N, le principali sfide attuali sono a livello di reclutamento di personale qualificato, nelle questioni infrastrutturali e nella realizzazione a livello di Tribunale federale.

8.2 Asilo e stranieri: prassi della Confederazione in materia di rimpatri

Le Commissioni della gestione hanno già riferito sui problemi legati ai rimpatri nel rapporto sulla loro attività 1999/2000 (FF 2000 4005). Questo tema è tornato all'ordine del giorno a seguito di segnalazioni secondo cui le difficoltà stanno aumentando e di rapporti che parlano di ricorso alla forza. Il Consiglio federale ha ammesso l'esistenza di problemi legati all'esecuzione delle misure in questo settore (in particolare gli ostacoli a livello internazionale o di ordine tecnico, le difficoltà in caso di espulsioni con la forza, l'assenza di uniformità tra i Cantoni nella prassi di esecuzione dei rimpatri, le spese elevate). I Cantoni non nascondono dal canto loro che sono confrontati con problemi in aumento nel settore dei rimpatri.

La CdG-N ha quindi seguito questo dossier anche nel corso del presente esercizio. Ha comunicato al capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) che i problemi legati ai rimpatri da parte della Confederazione e dei Cantoni devono essere esaminati urgentemente. Bisogna fare il possibile affinché le misure d'esecuzione in materia d'asilo e di stranieri siano prese in modo rigoroso, credibile ed efficace. La Commissione ha richiesto per la fine di ottobre 2000 un rapporto sui provvedimenti presi dalla Confederazione e dai Cantoni per superare i problemi nel settore dei rimpatri.

Nel febbraio 2001 la CdG-N ha preso atto di un rapporto dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR). Il rapporto si basa essenzialmente sulle conclusioni del gruppo di lavoro «Esecuzione dei rimpatri da parte della Confederazione e dei Cantoni», istituito nel dicembre 1997, che ha messo a punto 72 misure per instaurare una collaborazione efficace e reale nel settore dell'esecuzione dei rimpatri.

Il rapporto dell'ottobre 2000 evidenzia che la collaborazione tra i Cantoni è migliorata. Alcune misure sono state prese o sono in fase di realizzazione. Tra di esse le più importanti sono:

- l'istituzione al DFGP di un nuovo servizio, la «Divisione rimpatrio». Questo servizio procura i documenti di viaggio e di rimpatrio necessari in materia di asilo e di stranieri. Chiarisce le questioni d'identità degli stranieri espulsi o respinti, stabilisce gli itinerari di ritorno al Paese d'origine, provvede a riservare voli e organizza voli speciali;

- l’istituzione di un servizio all’aeroporto di Zurigo-Kloten, i cui compiti sono la consulenza ai Cantoni, la determinazione degli itinerari, la riservazione dei biglietti aerei e il coordinamento dell’impiego di poliziotti cantonali per l’accompagnamento;
- la conclusione di nuovi accordi di riammissione o di transito;
- il rafforzamento e l’istituzionalizzazione di una collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Il DFAE interviene quindi a livello diplomatico per migliorare la cooperazione con alcuni Stati di provenienza in caso di riammissione di loro cittadini;
- il promovimento del ritorno volontario di persone rinviate grazie a programmi di aiuto al ritorno e a programmi specifici per Paese.

La CdG-N ha chiesto di ricevere entro il settembre 2001 un rapporto sullo stato della situazione a quel momento in materia di attuazione. Uno dei motivi di questa richiesta è, come già indicato, che diverse misure sono ancora in fase di realizzazione; un altro motivo è la preoccupazione della CdG-N riguardo al comportamento abusivo di persone che non sono in grado di presentare documenti di viaggio o di soggiorno completi per eseguire un rimpatrio o che, in alcuni casi, forniscono false indicazioni sulla loro persona allo scopo di impedire un eventuale rimpatrio o perlomeno di ritardarlo. Sembra che questa situazione sia il punto centrale del problema in materia di esecuzione delle decisioni di rimpatrio e che la tendenza verso questo tipo di comportamenti abusivi stia crescendo. La CdG-N vuole farsi esporre il problema. Due altri settori devono essere chiariti: la detenzione nella fase preparatoria e la detenzione in vista dell’espulsione. A questo proposito è opportuno un coordinamento tra i Cantoni per evitare una disparità di trattamento o una situazione d’incertezza giuridica.

8.3 Casinò di Mendrisio

In risposta a una richiesta dei gestori del Casinò di Mendrisio al Parlamento, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale si è occupata del modo in cui il Consiglio federale aveva trattato la domanda di approvazione dell’autorizzazione cantonale del gioco della boule depositata dal casinò il 14 novembre 1995, quando vigeva il vecchio diritto. Il Consiglio federale non ha statuito su questa domanda perché aveva decretato, il 24 aprile 1996, una moratoria su tutte le domande di approvazione delle autorizzazioni cantonali allo scopo di porre un limite alla marea di domande che si stava preannunciando e di fare in modo che non fosse pregiudicata la modifica, all’epoca imminente, delle modalità relative alle case da gioco. Gli autori della richiesta si sono lamentati del fatto che la Confederazione abbia agito ingiustamente rifiutando di pronunciarsi sulla domanda di Mendrisio. Hanno inoltre sostenuto che il Consiglio federale aveva dato prova di disparità di trattamento a loro sfavore perché altre richieste, anch’esse depositate prima della moratoria, erano state comunque approvate.

Il 14 marzo 2000, la CdG-N ha sentito la consigliera federale Ruth Metzler e rappresentanti dell’Ufficio federale di polizia. Fondandosi sulle loro spiegazioni, la CdG-N ha raccomandato al Consiglio federale di esaminare, prima del 1° aprile 2000, la richiesta del Cantone Ticino del 14 novembre 1995, ovvero precedente l’entrata in

vigore della nuova legge sulle case da gioco, e di decidere. La CdG-N è in effetti giunta alla conclusione che sulla domanda concernente Mendrisio si poteva decidere già prima della moratoria e non capiva perché il Consiglio federale non avesse ancora preso una decisione. Il 20 marzo 2000, il Consiglio federale ha deciso di non dar seguito alla raccomandazione della CdG-N facendo valere che tale decisione avrebbe avuto importanti conseguenze per il mercato delle case da gioco e che, inoltre, la questione non aveva raggiunto all'epoca uno stadio in cui si potesse prendere una decisione.

L'assenza di un'autorizzazione cantonale per il gioco della boule, approvata dal Consiglio federale, ha avuto come conseguenza che il casinò di Mendrisio non adempisse le condizioni prescritte dalla nuova legge sulle case da gioco (LCG; RS 935.52) per il rilascio di una concessione provvisoria. Il casinò ha quindi dovuto chiudere al momento dell'entrata in vigore della nuova legge, il 1° aprile 2000.

Dal momento che l'approvazione dell'autorizzazione cantonale era di competenza esclusiva del Consiglio federale, la CdG-N ha rinunciato sin dall'inizio – in virtù della separazione dei poteri – a esaminare il modo in cui la decisione avrebbe dovuto essere presa dal profilo materiale. In base a indicazioni secondo cui vi sarebbero state irregolarità di procedura, ha tuttavia studiato il modo in cui le domande concernenti i casinò di Mendrisio, Bienne e Sciaffusa sono state trattate prima della moratoria. Non ha osservato una disparità di trattamento perché i tre dossier contengono elementi diversi. Si è tuttavia persuasa che la moratoria sia stata utilizzata nel caso di Mendrisio per eludere una decisione politicamente delicata. Per tale motivo, la CdG-N ha invitato una seconda volta il Consiglio federale a prendere una decisione. In seguito, il Consiglio federale ha rilevato in una lettera del 10 maggio 2000 che la legislazione era cambiata il 1° aprile 2000 e che non era possibile seguire la raccomandazione della CdG-N. Occorre osservare che, in occasione della sessione primavera-verile 2001, il Consiglio degli Stati ha deciso una revisione dell'articolo 61 della LCG a seguito di un'iniziativa parlamentare. Questa modifica dovrebbe consentire la riapertura provvisoria del Casinò di Mendrisio, in attesa del rilascio definitivo di una concessione, che dovrebbe essere deciso questo autunno. Questa modifica deve ancora essere esaminata dal Consiglio nazionale.

8.4 Occupazioni accessorie dei funzionari

Il rapporto d'attività 1998/1999 (FF 2000 1) aveva menzionato la conclusione di un'ispezione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dedicata alle occupazioni accessorie dei funzionari e alle attività professionali di ex funzionari. I lavori della Commissione intendevano in primo luogo stabilire se queste attività potevano creare conflitti d'interesse, reali o apparenti.

In sostanza, la Commissione osservava che le disposizioni legali che disciplinano le attività accessorie dei funzionari erano eseguite correttamente nell'Amministrazione federale. La Commissione constatava che la loro applicazione differiva molto da un dipartimento all'altro e che i rischi di abuso erano raramente presi in considerazione. Per quanto riguarda gli ex funzionari passati al settore privato, la Commissione ha giudicato la situazione come problematica. In effetti, la Confederazione non ha alcun controllo sulle loro nuove attività e non cerca di sapere quanti di loro lavorano in

imprese con le quali avevano rapporti ufficiali in qualità di funzionari. Non sono quindi esclusi conflitti d'interesse.

Nel suo rapporto finale pubblicato nel 1999 (FF 1999 8618), la Commissione ha proposto di non modificare radicalmente le disposizioni esistenti, ma di semplificarle. Ha formulato 12 raccomandazioni che ruotando principalmente attorno a cinque imperativi:

1. controllare maggiormente le attività nel campo dell'insegnamento che i funzionari esercitano durante il loro tempo di lavoro ordinario;
2. istituire un dispositivo di notifica obbligatoria, chiara e trasparente di tutte le attività accessorie lucrative;
3. elaborare regole di ricasazione più estese e rigorose di quelle previste dalla legge sulla procedura amministrativa;
4. introdurre disposizioni giuridiche o etiche che consentano di limitare lo sfruttamento da parte di ex funzionari di informazioni privilegiate o dell'influenza acquisita nell'amministrazione;
5. sviluppare nell'Amministrazione federale una cultura d'impresa che favorisca l'assunzione di comportamenti etici.

Il Consiglio federale ha accolto favorevolmente le proposte della Commissione. Nel suo parere del 12 gennaio 2000 (FF 2000 4299) si è dimostrato deciso a procedere alle modifiche necessarie nelle disposizioni d'esecuzione della nuova legge sul personale della Confederazione (LPers; RS 172.220.1), entrata in vigore il 1° gennaio 2001. Su esplicita domanda della CdG-N, ha inoltre emanato, il 19 aprile 2000, un codice di comportamento valido per l'Amministrazione federale nel quale sono formulati in sette punti i principi direttivi in materia di etica professionale. Questo codice è stato inviato a tutti gli agenti della Confederazione durante il periodo in rassegna e consegnato a ogni nuovo collaboratore; sarà inoltre integrato nei corsi di formazione del personale.

Ciò nonostante, in un primo tempo il Consiglio federale non ha seguito la Commissione su un punto. Ha respinto in effetti l'idea di elaborare disposizioni giuridiche o etiche al fine di limitare lo sfruttamento da parte di ex funzionari di informazioni privilegiate acquisite nell'amministrazione. Ha motivato la sua posizione indicando che tali provvedimenti – come ad esempio il divieto di concorrenza secondo gli articoli 340 e seguenti del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) – limiterebbero la mobilità tra il settore pubblico e privato e ridurrebbero l'attrattiva della Confederazione in quanto datore di lavoro.

La Commissione ha obiettato al Consiglio federale di non aver fornito alcuna prova di queste affermazioni. In effetti, il divieto di concorrenza previsto dal Codice delle obbligazioni non ha mai avuto l'effetto di limitare la mobilità del personale nel settore privato. La Commissione non capisce quindi perché una simile disposizione avrebbe un effetto diverso sulla mobilità dei funzionari. Inoltre, per la Commissione è paradossale voler allineare il disciplinamento degli agenti pubblici a quello del settore privato (come propone la LPers) e rinunciare contemporaneamente a un divieto di concorrenza per determinate funzioni, cosa che peraltro esiste nel privato.

In un secondo parere, il Consiglio federale ha sfumato la sua posizione indicando che l'articolo 6 capoverso 2 LPers rimanda al Codice delle obbligazioni in generale.

Secondo questo articolo, le disposizioni pertinenti del Codice delle obbligazioni si applicano ai rapporti di lavoro degli agenti della Confederazione, per quanto la LPers e altre leggi federali non dispongano diversamente. Per il Consiglio federale, non è quindi escluso che in futuro si preveda un divieto di concorrenza in casi particolari, senza tuttavia precisare quali.

La Commissione ritiene che il problema dei conflitti d'interesse nella funzione pubblica sia un tema di attualità, ma troppo poco conosciuto, e che l'amministrazione non sia sufficientemente sensibilizzata al riguardo¹. Per tale motivo la Commissione intende vigilare affinché gli impegni presi dal Consiglio federale siano attuati e messi in pratica. Garantirà inoltre che la volontà espressa dal legislatore al momento della votazione sulla LPers sia scrupolosamente osservata nelle disposizioni di esecuzione. La Commissione insiste in particolare affinché le autorizzazioni a esercitare attività accessorie, accordate sotto il vecchio diritto (ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927 [OF]) siano esaminate sistematicamente e che le deroghe siano se del caso revocate. Bisogna evitare che le situazioni giuridiche criticate nel rapporto della commissione siano mantenute dopo l'entrata in vigore completa della LPers.

8.5 Comportamento delle autorità federali in occasione della campagna sugli accordi bilaterali

In una seduta comune, le due Commissioni della gestione hanno esaminato un reclamo contro il Consiglio federale in relazione alla votazione del 21 maggio 2000 sugli accordi bilaterali con l'UE. Il reclamo, che era stato depositato il 15 aprile 2000 corredato di 1007 firme, è stato trattato come una domanda ai sensi dell'articolo 45 del regolamento del Consiglio nazionale (RS 171.13) e dell'articolo 37 del regolamento del Consiglio degli Stati (RS 171.14).

Gli autori della domanda ritenevano che la formazione dell'opinione dei cittadini su questa questione non poteva aver luogo liberamente a causa delle continue apparizioni del Consiglio federale in relazione con gli accordi bilaterali. Secondo i richiedenti, un simile atteggiamento del Consiglio federale non è compatibile con la neutralità ufficiale e con l'obbligo degli organi statali di informare la popolazione in modo obiettivo; hanno quindi chiesto che il Consiglio federale rinunciasse a qualsiasi attività nell'ambito della campagna precedente la votazione. Auspicavano inoltre che l'opuscolo contenente le spiegazioni del Consiglio federale fosse mandato al macero e che fosse sostituito da un nuovo opuscolo obiettivo. Hanno inoltre chiesto che il testo integrale degli accordi sottoposti al voto fosse inviato gratuitamente a tutti i cittadini e che il voto fosse rimandato di almeno un anno per consentire ai cittadini di studiare gli accordi e di farsi un'opinione sul tema in questione. Infine, gli autori della richiesta hanno chiesto che l'importo di 700 000 franchi messo a disposizione dell'ufficio dell'integrazione (DFAE/DFE) fosse suddiviso equamente tra fautori e avversari dell'adesione agli accordi bilaterali o altrimenti che anche gli av-

¹ Questa valutazione è peraltro confermata da studi scientifici effettuati nell'ambito del programma nazionale di ricerca «Violenza nel quotidiano e criminalità organizzata» (PNR 40) Si veda in particolare sugli agenti pubblici: Queloz, N., Borghi, M., Cesonio, M.-L., *Processus de corruption en Suisse*, Helbing & Lichtenhahn, collection latine, volume I, 2000, p. 295 segg.

versari ricevessero l'importo di 700 000 franchi per finanziare la loro campagna prima della votazione.

Le Commissioni della gestione non possono dare istruzioni al Consiglio federale per le sue attività di governo. Sono peraltro giunte alla conclusione che non vi era motivo per criticare l'atteggiamento adottato dal Consiglio federale nel caso specifico né per impartirgli raccomandazioni su questa questione. Secondo la Costituzione federale, il Consiglio federale è in effetti la suprema autorità direttiva della Confederazione (art. 174 Cost.) e l'autorità che ha le principali responsabilità in materia di politica estera (art. 184 in relazione con l'art. 166 Cost.). Il Consiglio federale è inoltre tenuto ad attuare le decisioni prese dal Parlamento – che è l'autorità suprema della Confederazione fatti salvi i diritti del popolo e dei Cantoni – e non le sue decisioni personali (cfr. art. 182 cpv. 2 Cost.). Nel caso specifico, l'8 ottobre 1999 il decreto federale concernente l'approvazione degli accordi bilaterali Svizzera-UE è stato adottato a larga maggioranza (con 183 voti contro 11) dal Consiglio nazionale, mentre il Consiglio degli Stati l'ha adottato all'unanimità con 45 voti contro 0 (Boll. uff. 1999 N 2301 segg. e S 991). Inoltre, conformemente alla legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010), il Consiglio federale «provvede a informare in modo coerente, tempestivo e continuo sulla propria valutazione della situazione, sulla pianificazione, sulle sue decisioni e i suoi provvedimenti» (art. 10 cpv. 2 LOGA) e a curare «le relazioni con l'opinione pubblica» (art. 11 LOGA).

Era quindi compito del Consiglio federale, prima della votazione sugli accordi bilaterali, difendere il parere espresso dalla maggioranza del Parlamento e informare il pubblico sul modo in cui valutava la situazione. Dal momento che l'oggetto sottoposto al voto era particolarmente complesso, era ancor più importante che il Consiglio federale informasse il popolo in modo che quest'ultimo potesse formarsi liberamente la sua opinione. A tal fine, il Consiglio federale si è attenuto alle regole stabilite nella prassi o sviluppate dalla dottrina secondo le quali le autorità devono sforzarsi di essere obiettive e imparziali in occasione di campagne che precedono le votazioni. Considerata la complessità e l'importanza dell'oggetto sottoposto al voto, era giusto che il Consiglio federale s'impegnasse più del solito, il che non ha peraltro costituito un ostacolo alla libera formazione dell'opinione dei cittadini. Gli avversari del progetto hanno in effetti avuto mezzi e occasioni a sufficienza per intervenire nella discussione.

Le Commissioni della gestione hanno inoltre ritenuto che non bisognava prendere provvedimenti riguardo all'opuscolo contenente le spiegazioni del Consiglio federale. Le «Spiegazioni del Consiglio federale» sono un atto del governo e non possono essere oggetto di un ricorso in materia di votazione. Possono tuttavia essere oggetto di critiche a livello politico. Secondo le Commissioni della gestione, l'opuscolo preparato sugli accordi bilaterali non giustificava critiche: presentava in modo chiaro e conciso un progetto complesso, rinviava con sufficiente precisione ai testi delle convenzioni e delle leggi interessate e conteneva inoltre i principali argomenti degli avversari del progetto. Le Commissioni della gestione hanno inoltre ritenuto che l'invio di tutti i testi normativi interessati a tutti i cittadini aventi diritto di voto – come chiedevano gli autori della richiesta – e non semplicemente l'opuscolo preparato dal Consiglio federale sarebbe equivalso a dilapidare in modo irresponsabile il denaro del contribuente, tanto più che i cittadini che lo desideravano potevano farsi inviare il testo degli accordi su carta o CD-Rom.

Infine, il Consiglio federale ha la competenza esclusiva di stabilire le date delle votazioni popolari. Le Commissioni della gestione non intervengono in settori che sono di competenza esclusiva del Consiglio federale e quindi non potevano entrare in materia sul rinvio della votazioni. Le Commissioni della gestione hanno inoltre ritenuto che non c'era motivo per mettere in discussione il credito di 700 000 franchi accordato all'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE. Precisiamo che la parte essenziale di questo importo è servita per realizzare diversi opuscoli informativi e CD-Rom contenenti il testo degli accordi. Il credito di cui sopra era stato approvato dal Parlamento nel dicembre 1999.

Viste le considerazioni di cui sopra, le Commissioni della gestione hanno deciso di non dar seguito alla richiesta e di rendere pubblica la risposta data ai suoi autori.

9 Politica sociale, ambiente e infrastrutture

9.1 Fondazione «Wohnheim Rabenfluh»

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha esaminato una richiesta relativa alla Fondazione «Wohnheim Rabenfluh», con sede a Neuhausen (SH). A questo proposito si è occupata dei problemi di attuazione e degli effetti giuridici della norma contenuta nell'articolo 107 capoverso 1 dell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità (OAI; RS 831.201).

Nel 1996, la Fondazione «Wohnheim Rabenfluh», situata a Neuhausen am Rheinfluh dove si occupa di circa 50 ospiti con handicap gravi o molto gravi – ha atteso il 10 ottobre per depositare presso l'assicurazione per l'invalidità la sua domanda di sussidio per il 1995 (al quale aveva diritto in virtù dell'art. 73 della legge sull'assicurazione invalidità, LAI); non vi sono quindi dubbi che la fondazione non ha rispettato il termine previsto nell'articolo 107 capoverso 1 dell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità (OAI), che è di sei mesi dopo la chiusura dell'esercizio annuale. Di conseguenza, il 5 novembre 1996, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha deciso di non entrare in materia su tale domanda. La fondazione ha ricorso contro questa decisione ma, il 10 giugno 1997, il DFI ha respinto il ricorso. Il 9 marzo 1998, il Tribunale federale delle assicurazioni ha respinto in ultima istanza un ricorso di diritto amministrativo depositato contro la decisione del DFI per il fatto che il termine previsto nell'articolo 197 capoverso 1 LAI è un termine di perenzione: la sua inosservanza senza una ragione plausibile comporta la perdita del diritto al sussidio.

Prima del 1995, la fondazione riceveva già un sussidio annuale da parte dell'assicurazione per l'invalidità e dal 1996 lo riceve nuovamente. Occorre inoltre precisare che nel 1995 erano date le condizioni materiali per ricevere il sussidio. La mancata sovvenzione per quell'anno ha comportato una perdita di introiti pari a 1,7 milioni di franchi, con la conseguenza che il futuro dell'istituto rimarrà incerto per diversi anni ancora. Il presidente del consiglio di fondazione e il cassiere devono ora rispondere davanti alla giustizia di violazione del dovere di diligenza e rischiano di dover versare un risarcimento danni.

L'autore della richiesta – che è l'avvocato di uno dei membri del consiglio della fondazione Rabenfluh – ha deciso di sottoporre il dossier alla CdG-S perché, secondo lui, pur essendo incontestabile sul piano giuridico, il risultato di questo affare è

comune ingiusto e ritiene quindi che i politici debbano correggere il tiro. L'autore della richiesta ha in particolare criticato l'atteggiamento dell'UFAS e del DFI in questa questione, dal momento che entrambi hanno tenuto conto solo dell'aspetto puramente formale del problema, senza pensare alla sorte dei numerosi ospiti dell'istituto. Inoltre, ha fatto notare che l'onere di lavoro che incombe ai membri del consiglio di fondazione, tutti a titolo onorario, era di molto superiore a quanto è normale esigere in simili casi.

In occasione dei suoi lavori, la CdG-S ha constatato che per anni l'UFAS aveva applicato questa norma in modo molto flessibile e aveva regolarmente considerato domande che gli pervenivano dopo la scadenza del termine, anche se il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA), in una decisione non pubblicata del 28 febbraio 1991, aveva riaffermato che il termine in questione era un termine di perenzione. Solo nel 1995 l'UFAS ha deciso di modificare la sua prassi. Mentre negli anni precedenti aveva informato a diverse riprese le istituzioni interessate delle conseguenze che un'inosservanza del termine avrebbe provocato, nel 1995 ha annunciato in una circolare che avrebbe da allora richiesto che questo termine fosse strettamente osservato. L'UFAS è ha conoscenza di diversi casi difficili oltre a quello della fondazione «Wohnheim Rabenfluh» sorti a seguito dell'applicazione rigida dell'articolo 107 capoverso 1 OAI, ma ciò nonostante nessuna istituzione o organizzazione è stata costretta a chiudere per tale motivo. Secondo la risposta del capo del DFI, le 2700 istituzioni o organizzazioni che presentano domande di sussidio mantengono praticamente tutte il termine previsto, ma ogni anno rimangono comunque da 10 a 15 domande depositate dopo la scadenza di tale termine.

Secondo le conclusioni a cui è giunta la CdG-S, il problema principale è se l'articolo 107 capoverso 1 OAI, prevedendo un termine al di là del quale il diritto al sussidio si estingue, rispetta il principio della *proporzionalità*.

Nella sua risposta, l'UFAS ha dichiarato che la questione della proporzionalità non era stata oggetto di un esame particolare. L'ufficio ha in compenso sostenuto che senza termine di perenzione sarebbe semplicemente impossibile trattare in modo soddisfacente tutte le domande annuali, che sono attualmente più di 3000.

È legittimo che l'amministrazione voglia trattare con efficace e secondo le regole le domande di sussidio concernenti l'assicurazione per l'invalidità. Da questo punto di vista, il termine di perenzione previsto è senza dubbio adeguato, nella misura in cui incita le istituzioni a depositare la loro domanda entro tale termine. Ciò nonostante, i pareri e le decisioni del DFI e dell'UFAS non contengono alcun argomento materiale in grado di dimostrare che un termine di perenzione con conseguenze così gravi sia assolutamente necessario o perlomeno pertinente. Questo vale in particolare per i casi in cui si sa che sono date le condizioni per la concessione di un sussidio, tanto che non è più necessario effettuare un esame. Inoltre, la prassi flessibile dell'UFAS in un primo tempo e il fatto che il cambiamento di rotta sia avvenuto molto dopo la decisione di principio del TFA del 1991 mostrano che la trattazione delle domande depositate tardivamente non pone problemi insormontabili, tali da giustificare l'introduzione nella legge di un termine di perenzione rigido. Una proposta elaborata dall'UFAS, che prevede una riduzione lineare dei sussidi in funzione del ritardo – proposta che alla fine non è stata accettata dall'ufficio – prova al contrario che vi sono mezzi meno severi per incitare le istituzioni a dar prova di disciplina. Inoltre, se si mettono sulla bilancia l'interesse dell'UFAS a ricevere le domande entro il termine richiesto e l'interesse di poter continuare a funzionare di istituzioni che

esercitano una funzione pubblica riconosciuta dallo Stato ed estremamente importante sul piano sociale, non si può parlare di un interesse pubblico preponderante che giustifichi l'imposizione di un termine rigido di perenzione. Una semplice inosservanza del termine non deve quindi in alcun caso minacciare l'esistenza di un'istituzione – e di conseguenza svantaggiare gravemente persone handicappate – quando questa istituzione non solo adempie le condizioni per ricevere i sussidi, ma fornisce anche un lavoro corretto.

Spetta al Consiglio federale decidere se prendere provvedimenti o meno per, da un lato, evitare che la fondazione «Wohnheim Rabenfluh» debba chiudere e, dall'altro, per attenuare le conseguenze di un'inosservanza del termine. A causa della separazione dei poteri, la CdG-S non può certamente dare ordini al Consiglio federale ma si attende tuttavia che le autorità interessate sfruttino tutte le possibilità a loro disposizione, se del caso in collaborazione con il Cantone di Sciaffusa.

La Commissione comprende che i servizi interessati dell'amministrazione auspicano che questi termini siano rispettati, anche nel settore delle assicurazioni sociali; è tuttavia giunta alla conclusione che il termine di perenzione previsto nell'articolo 107 capoverso 1 dell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità (OAI) abbia un effetto giuridico sproporzionato. Ritiene quindi che, per garantire il diritto legittimo dell'amministrazione di svolgere rapidamente la procedura di autorizzazione, occorra prevedere una norma con effetti meno gravi. La CdG-S ha quindi raccomandato al Consiglio federale di modificare l'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità in modo che un'inosservanza del termine previsto per depositare le domande di sussidio concernenti l'assicurazione per l'invalidità abbia conseguenze per l'istituzione interessata ma non comporti di colpo l'estinzione assoluta del suo diritto a ricevere i sussidi.

9.2 Trasporto di combustibile radioattivo usato

I trasporti di elementi di combustibile radioattivo usato tra le centrali nucleari svizzere e gli impianti di ritrattamento in Francia e Gran Bretagna sono stati interrotti nel maggio 1998 a causa della presenza di tracce di contaminazione. La CdG-N ha già chiesto informazioni sugli eventi e sui provvedimenti presi al capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). In un'iniziativa, il gruppo ecologista aveva chiesto all'epoca che fosse istituita una commissione d'inchiesta parlamentare per la vigilanza e il controllo nel settore nucleare. Non si è però dato seguito a questa iniziativa.

I primi elementi dell'inchiesta svolta dalla CdG-N nel dicembre 1998 hanno dimostrato che gli eventi sono stati in gran parte chiariti. La Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari (DSN) ha analizzato le cause delle contaminazioni e, nel marzo 1999, ha stabilito le esigenze tecniche e organizzative e ordinato misure radiologiche complementari. Dall'agosto 1999, i trasporti di elementi combustibili radioattivi usati sono autorizzati e sono stati ripresi a nuove condizioni.

La CdG-N ha continuato a seguire, durante il periodo in rassegna, l'attuazione delle misure ordinate dal DATEC e dalla DSN. Ha preso atto di un rapporto sulla situazione presentato dal capo del DATEC il 14 dicembre 1999, dopo che la sottocom-

missione DFI/DATEC aveva sentito rappresentanti della segreteria generale del DATEC, dell'Ufficio federale dell'energia e della DSN.

La Commissione ha fatto le seguenti constatazioni:

- per determinare le possibili cause degli inquinamenti radioattivi dei vagoni ferroviari e dei contenitori, un gruppo internazionale di esperti ha pubblicato un rapporto nel novembre 1998 sull'inchiesta che ha svolto, contenente raccomandazioni per una migliore pulizia dei contenitori. Altre inchieste sono state svolte in Svizzera dalla DSN e dagli esercenti di centrali nucleari; si è in particolare proceduto ad esami completi della salute di 151 lavoratori delle ferrovie;
- le analisi hanno dimostrato che né i dipendenti delle ferrovie né l'ambiente sono stati esposti a contaminazioni. Le contaminazioni si sono limitate alla parte interna dei vagoni e non hanno raggiunto l'esterno. Ciò nonostante, per dieci anni si sono superati i valori limite senza che fossero notificati alla DSN. Queste mancanze sono dovute a carenze nell'informazione reciproca delle imprese coinvolte nei trasporti (luogo di provenienza, speditori, trasportatori e destinatari). Queste imprese disponevano sinora di prescrizioni insufficienti in materia di garanzia della qualità. Mancava in particolare l'obbligo di notificare i superamenti dei valori limite alle autorità competenti. Inoltre, i rappresentanti delle autorità che hanno saputo a titolo informale che i valori limite erano stati superati, hanno pensato a torto che si trattava di valori indicativi conformemente alla legislazione sulla radioprotezione e non a superamenti ai sensi della legislazione sui trasporti;
- le lacune sono state colmate grazie a misure tecniche, organizzative e a esami radiologici. Sul piano tecnico, sono stati richiesti migliori metodi di pulizia e sono stati ordinati controlli più numerosi. Sul piano organizzativo, sono stati richiesti migliori sistemi di analisi della qualità delle imprese coinvolte nei trasporti. Inoltre, è stato instaurato un sistema di notificazione per i superamenti dei valori limite. Sul piano radiologico, il personale è stato messo sotto osservazione riguardo all'esposizione esterna ai raggi. Sono stati effettuati esami completi del personale. I trasporti sono stati accompagnati da specialisti in materia di protezione contro le radiazioni;
- la stessa DSN è stata esaminata e valutata da un gruppo di esperti internazionali. Un rapporto circostanziato del dicembre 1998 giunge alla conclusione che la DSN è in grado di adempiere il suo compito. Il gruppo di esperti ritiene necessario agire sui piani seguenti: il carattere d'indipendenza della Divisione principale, la gestione della qualità, l'ispezione e la vigilanza dei trasporti. La DSN ha esposto nei particolari alla CdG-N i provvedimenti che intende introdurre;
- la vigilanza della sicurezza tecnica nei settori dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente è attualmente oggetto di una riorganizzazione. Il centro di competenze, che dovrebbe chiamarsi «Istituto per la sicurezza tecnica» comprenderà i settori del DATEC e garantirà la realizzazione di una filosofia in materia di sicurezza adeguata rispetto ai rischi.

Nell'ottobre 2000, un anno dopo la ripresa dei trasporti, la DSN ha tratto un bilancio intermedio delle esperienze fatte. La qualità dei risultati mostra che i provvedimenti

hanno avuto effetto e che sinora rispondono alle aspettative. Bisognerà vigilare affinché questi provvedimenti si armonizzino bene e, in quest'ottica, due di essi sono state abbandonati in seguito a uno studio costi/utilità. Nel bilancio intermedio, la DSN è giunta alla conclusione che la vigilanza non deve diminuire. I buoni risultati conseguiti sinora devono confermarsi nel corso dei trasporti futuri. Mancano ancora molte esperienze prima di sopprimere o allentare alcuni provvedimenti. La DSN procederà in tempo utile a una nuova analisi.

Secondo la Commissione, le informazioni ottenute sinora non danno luogo ad altre analisi nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. La CdG-N continuerà tuttavia a seguire l'evoluzione della situazione con interesse.

9.3 Denuncia da parte della Germania dell'accordo sul traffico aereo

Il 9 giugno 2000, l'Unione Democratica di Centro (UDC) ha chiesto all'Ufficio del Consiglio nazionale che la Commissione della gestione del Consiglio nazionale venisse incaricata di un'inchiesta sulla reazione del Consiglio federale in relazione alla denuncia da parte della Germania della convenzione amministrativa del 17 dicembre 1984 relativa all'aeroporto di Zurigo. Questo testo regola i voli a destinazione o in provenienza dall'aeroporto di Zurigo che avvengono nello spazio aereo tedesco. L'UDC chiedeva in sostanza alla CdG-N di esaminare se il Consiglio federale e il capo del DATEC erano stati informati dell'intenzione delle autorità germaniche di denunciare la convenzione prima della votazione sugli accordi bilaterali del 21 maggio 2000. Se del caso, l'UDC voleva anche sapere quali misure erano state prese per dissuaderle e perché non era stata data alcuna informazione al riguardo prima della votazione del 21 maggio.

L'Ufficio del Consiglio nazionale ha trasmesso la richiesta alla CdG-N. Quest'ultima l'ha esaminata in occasione della sua seduta del 27 giugno 2000. La Commissione ha deciso con 14 voti contro 6 di non dar seguito alla richiesta dell'UDC. Ritiene in effetti che il capo del DATEC abbia fornito tutte le informazioni utili durante l'ora delle domande del 13 giugno 2000 al Consiglio nazionale (00.5085, 00.5087 e 00.5095) e che aveva in tal modo risposto alle preoccupazioni dell'UDC. Il capo del DATEC ha in particolare indicato di aver appreso, in occasione di un incontro informale con il ministro tedesco dei trasporti il 20 aprile 2000, che la Germania intendeva denunciare la regolamentazione che la legava alla Svizzera. In occasione della conferenza stampa che ha fatto seguito a questo incontro, è stato riferito che non era stato trovato alcun accordo sulla questione. La Commissione constata che l'informazione ha avuto luogo prima della votazione sugli accordi bilaterali.

Secondo il capo del DATEC, non vi alcun nesso tra questo affare e gli accordi bilaterali. Denunciando la regolamentazione, la Germania ha fatto uso di un suo diritto.

Il Consiglio federale ha confermato la posizione del capo del DATEC il 25 settembre 2000 in risposta a un'interrogazione ordinaria sullo stesso tema (00.1067).

Indipendentemente dalla richiesta dell'UDC, la Commissione rimane preoccupata su questo tema. Ritiene che è indispensabile trovare per l'aeroporto di Zurigo una soluzione che consenta di mantenere il suo esercizio attuale. La Commissione ha preso

atto che, dall'autunno 1998, la Svizzera e la Germania svolgono negoziati sul piano tecnico in vista di concludere un nuovo accordo internazionale. La Commissione ha approfittato di una visita di controllo di una sottocommissione all'Ufficio federale dell'aviazione civile, il 15 febbraio 2001, per informarsi sugli ultimi sviluppi in materia. In occasione dell'esame del rapporto di gestione 2000 del Consiglio federale, la Commissione si è inoltre intrattenuta con il capo del DATEC sui risultati del suo colloquio del 23 aprile 2001 a Berlino con il ministro tedesco dei trasporti. Il capo del DATEC ritiene che alla luce dell'evoluzione di questo dossier negli ultimi 25 anni, i negoziati hanno fornito il miglior risultato possibile, soprattutto se si considera che la Germania rifiuta da diversi anni di tollerare un aumento del traffico aereo sul suo territorio. Le possibilità di ottenere, in caso di controversia, un risultato soddisfacente, per non dire più favorevole, erano già considerate minime. È controverso dal profilo giuridico se i diritti di sorvolo in questione, al decollo o all'atterraggio, rientrano nei diritti di sorvolo disciplinati dalla Convenzione del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale (Convenzione di Chicago, RS 0.748.0) e nell'accordo del 7 dicembre 1944 (RS 0.748.111.2). La mancanza di precedenti spingeva alla prudenza riguardo alle possibilità di successo di una procedura giuridica. Inoltre non esiste in Europa alcun esempio di grande aeroporto in cui una parte delle operazioni si svolge nello spazio aereo di un altro Stato. Le sole eccezioni sono appunto gli aeroporti di Ginevra, di Zurigo e l'aeroporto binazionale di Basilea-Mulhouse.

Questi motivi sono stati alla base della decisione di ricorrere al Tribunale solo nel caso in cui la Germania non avesse corretto a sufficienza le sue rivendicazioni per consentire soluzioni volte a fare in modo che l'aeroporto di Zurigo continui a funzionare come «hub». La soluzione trovata consente a Zurigo di rimanere un hub. La futura crescita dell'aeroporto non è ostacolata e altri dispositivi di sfruttamento sono possibili. Esiste inoltre un certo margine di manovra per un coordinamento con le Forze aeree.

Il capo del DATEC ha infine sottolineato davanti alle Commissioni della gestione che i negoziati non erano ancora giunti al termine. In aprile sono stati fissati solo i criteri di base con il ministro dei trasporti, mentre numerose altre questioni importanti devono ancora essere chiarite. Il risultato, così come si presenta oggi, deve in ogni caso essere preservato contro ogni nuova rivendicazione, come quelle che si fanno sempre più insistenti in Germania. Il Consiglio federale e il Parlamento avranno ancora la possibilità di pronunciarsi sul risultato dei negoziati e, se del caso, di decidere altre misure da prendere.

9.4 Il ruolo della Confederazione nell'ambito della pianificazione dell'utilizzo del territorio

Durante l'esercizio 2000/2001, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale si è occupata del ruolo della Confederazione nell'ambito della pianificazione dell'utilizzo del territorio, basandosi sul caso dell'UlMBERG. La sottocommissione DFI/DATEC ha analizzato dossier voluminosi, sentito l'8 dicembre 2001 rappresentanti dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE) e sottoposto a sei Cantoni un questionario scritto. Ha in particolare posto domande sul coinvolgimento

dell'USTE nelle procedure cantonali e sulla prassi dell'Ufficio in materia di vigilanza e d'intervento.

Per quanto riguarda i fatti nell'affare Ulmberg: nel mese di dicembre del 1996, H., cittadino tedesco, ha acquistato una villa sull'Ulmberg, nel Comune di Ermatingen, nel Cantone di Turgovia. H. intendeva procedere a lavori di ristrutturazione della villa e costruire inoltre immobili residenziali. La villa in questione, iscritta nell'inventario degli oggetti protetti, era situata sia in zona agricola sia in zona protetta d'importanza nazionale. La modifica del piano di zona è stata resa pubblica nell'agosto del 1999. Il WWF ha presentato un ricorso, che ha ritirato in seguito alla promessa di H. di versare 360 000 franchi per sostenere progetti di protezione della natura nel Cantone di Turgovia. Questo pagamento è stato vivamente criticato, tra l'altro – in seguito al deposito di un intervento al Gran Consiglio – dal Governo turgoviese stesso. Nel novembre 1999, l'assemblea comunale del Comune di Ermatingen ha approvato la modifica del piano di zona con 118 voti contro 78. Il Dipartimento dei lavori pubblici e dell'ambiente del Cantone di Turgovia l'ha approvata da parte sua nel mese di gennaio 2000. L'affare Ulmberg è in seguito giunto a Berna, dove l'ex Ufficio federale della pianificazione del territorio (UFPT, dal giugno 2000 Ufficio federale dello sviluppo territoriale, UFST), interpellato da privati, ha chiesto di vedere i dossier e ha proceduto il 3 febbraio 2000 a un'ispezione locale. Dopo aver proceduto a un esame dei fatti e del diritto applicabile, l'Ufficio in questione non ha ritenuto di dover presentare un ricorso né di far valere il suo diritto di vigilanza per opporsi alla modifica summenzionata del piano di zona.

La CdG-N ha constatato al riguardo i fatti seguenti:

- secondo il Consiglio federale (cfr. risposta all'interpellanza Baumann del 6 ottobre 2000, 00.3573), l'affare Ulmberg costituisce un caso limite, di cui alcuni aspetti giuridici possono dar luogo a discussioni. L'attuale direttore dell'UFST ritiene tuttavia che a livello di pianificazione, la soluzione trovata non sia la migliore, ma sembra a questo proposito che le opinioni divergano all'interno dello stesso ufficio;
- nell'ambito della Confederazione stessa, la domanda se è abilitata a intervenire in una procedura cantonale è controversa. Secondo una decisione del Tribunale federale del novembre 2000, l'UFST sa che non è competente di intervenire in una tale procedura. L'affare Ulmberg è quindi concluso sul piano giudiziario, anche a livello federale;
- tenuto conto delle possibilità d'intervento ridotte di cui dispone la Confederazione, la visita dei luoghi a cui ha proceduto all'epoca l'ex UFPT costituisce un problema delicato: l'ufficio rischia di essere strumentalizzato;
- nella valutazione del cambiamento di zona in questione, l'ex UFPT si è essenzialmente limitato ad analizzarlo sul piano giuridico, senza pronunciarsi sul contenuto stesso della decisione presa;
- nell'affare Ulmberg le considerazioni finanziarie e politiche hanno svolto un ruolo importante. Tutti sanno che l'aspetto fiscale non è trascurabile nelle decisioni di modificare una zona. Inoltre, le circostanze nelle quali è stata concessa l'autorizzazione di soggiorno alla persona interessata lasciano qualche dubbio, che rimarrà tuttavia senza risposta visto che tutti gli atti sono stati distrutti;

- un affare come quello dell’Ulmerg rischia di creare un precedente. Secondo l’UFST questo accadrebbe se l’Ulmerg non fosse considerato, ai suoi occhi, solo come un affare sfortunato, anche se in Svizzera non è sicuramente l’unico caso concernente la pianificazione del territorio che ha dato luogo a controversie.

La Commissione fa le seguenti considerazioni generali per quanto concerne la pianificazione del territorio in generale:

- la legge sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700) costituisce una legge quadro e fornisce alla Confederazione pochi mezzi giuridici per intervenire nelle procedure di pianificazione cantonali o comunali: la Costituzione, analogamente alla LPT, conferisce in effetti ai Cantoni e ai Comuni un’ampia autonomia in materia di pianificazione del territorio. Sinora la Confederazione ha rispettato questa ripartizione delle competenze ed è intervenuta solo in casi molto rari. Ha quindi fatto uso molto raramente del diritto di ricorso delle autorità federali, previsto dall’articolo 34 LPT (26 volte dal 1990);
- la pianificazione dell’utilizzo del territorio è di competenza dei Cantoni e dei Comuni: l’UFST non è coinvolto in questa procedura e non è informato delle decisioni prese. L’inchiesta svolta presso alcuni Cantoni e i colloqui che la sottocommissione ha avuto con diversi rappresentanti dell’UFST hanno peraltro confermato che, in generale, la pianificazione del territorio non dà luogo ad alcun contatto tra la Confederazione e i Cantoni; al massimo può accadere che privati informino l’UFST di circostanze particolari relative alla modifica di un piano di zona;
- la Confederazione può influire solo indirettamente nella pianificazione dell’utilizzo del territorio, nella misura in cui un determinato piano deve essere conforme agli orientamenti fissati dal piano direttore. I piani direttori cantonali sono approvati dal Consiglio federale e riveduti ogni dieci anni (attualmente sono peraltro in fase di revisione). Secondo l’UFST, i piani direttori allestiti oggi sono di qualità migliore rispetto al passato. I primi, sempre secondo l’UFST, erano ampiamente insufficienti;
- a seconda della qualità del piano direttore che gli è sottoposto e del modo in cui è stato allestito, l’UFST è informato più o meno bene dei problemi con cui è confrontata la pianificazione a livello cantonale. Nel peggiore dei casi, i piani direttori non gli forniscono praticamente alcuna informazione. Di fronte a una prassi disparata in materia, l’UFST intende introdurre e impiegare «indicatori» che gli consentano di standardizzare l’allestimento dei piani direttori. Detto questo, si pone evidentemente la domanda su come procedere se manca la volontà politica di attuare il piano direttore cantonale;
- i Cantoni applicano diversamente la legislazione sulla pianificazione del territorio. Si può distinguere tra i Cantoni «centralisti», che sottopongono l’approvazione dei piani di utilizzazione a severe condizioni e gli altri, che lasciano più ampia autonomia ai Comuni. Secondo l’UFST, non bisogna perdere di vista il fatto che, in base alla ripartizione attuale delle competenze, le esigenze di una «buona» pianificazione del territorio non sono sempre considerate sistematicamente;

- l'UFST ritiene che in Svizzera non vi sia una vera e propria formazione nella pianificazione del territorio;
- la pianificazione del territorio è legata alla politica: a livello comunale, cantonale e anche federale, le decisioni che sono prese in materia sono di natura politica;
- sono stati fatti diversi sforzi a livello federale nel corso degli ultimi anni per rafforzare la funzione di coordinatore assegnata alla Confederazione. Ricordiamo quindi il programma di attuazione del novembre 1987, primo nel suo genere, con il quale il Consiglio federale ha proposto diversi provvedimenti intesi a istituire le condizioni per adempiere meglio il suo compito di pianificazione e di coordinamento. Menzioniamo inoltre il programma di attuazione 1996-1999², secondo del genere, con il quale il Consiglio federale ha informato il pubblico sull'esecuzione dei provvedimenti presi e ha definito la politica che avrebbe seguito in materia d'ordinamento del territorio per i successivi quattro anni, e il programma di attuazione 2000-2003³ che persegue gli stessi obiettivi e che è stato esaminato nel febbraio 2001 dalla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N). Citiamo infine il rapporto del 22 maggio 1996 sulle Linee guida per l'ordinamento del territorio svizzero⁴, anch'esso destinato a rafforzare il coordinamento nel settore della pianificazione del territorio e con il quale la Confederazione si è data un orientamento generale in materia.

In conclusione, la Commissione può considerare, a livello federale, che l'affare Ulmberg è chiuso sul piano giudiziario. Le domande che solleva sono legate in parte alla ripartizione delle competenze tra Confederazione, Cantoni e Comuni e quindi al federalismo stesso. Ci si può tuttavia chiedere se la Confederazione, nell'ambito di questa ripartizione delle competenze, abbia esaurito tutte le possibilità di cui dispone per migliorare il coordinamento tra gli attori interessati. Le inchieste svolte dalla Commissione e la realizzazione dei programmi di attuazione, menzionati in precedenza, sembrano dimostrare che questo sia il caso. Secondo la Commissione, in futuro spetterà alla Confederazione fare maggiori sforzi che in passato per garantire, in materia di pianificazione del territorio, la missione di coordinamento che le è assegnata dall'articolo 75 capoverso 2 della Costituzione federale.

La CdG-N ha comunicato queste constatazioni al capo del DATEC con una lettera del 30 marzo 2001.

² Cfr. rapporto del Consiglio federale del 22 maggio 1996 (FF **1996** III 570) e le deliberazioni del Consiglio degli Stati del 13 marzo 1997 (Boll. Uff. CS 221) e del Consiglio nazionale del 30 settembre 1997 (Boll. Uff. CN 1823).

³ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 2 ottobre 2000 sulle misure della Confederazione concernenti la politica d'ordinamento del territorio: programma di attuazione 2000-2003 (FF **2000** 4602).

⁴ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 22 maggio 1996 (FF **1996** III 499) e le deliberazioni del Consiglio degli Stati del 13 marzo 1997 (Boll. Uff. CS 221) e del Consiglio nazionale del 30 settembre 1997 (Boll. Uff. CN 1823).

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha esaminato l'attività del Consiglio federale in materia di vigilanza sulle tre imprese Swisscom, Posta e FFS nel 2000. In questo periodo, la Posta e le ferrovie sono state oggetto di una riforma. A questo proposito la Commissione si è resa conto che in ampi strati della popolazione i diversi provvedimenti hanno suscitato l'impressione di portare a una certa desolidarizzazione (dumping salariale, centralizzazione dei posti di lavoro ecc.) e alla distruzione di due simboli di portata nazionale. La Commissione si è quindi fatta l'idea che il Consiglio federale non fosse pienamente riuscito a mettere a punto una strategia di comunicazione capace di sensibilizzare il pubblico sui motivi di fondo e sulla necessità di queste riforme.

Secondo la CdG-S è importante, per la coesione del Paese, che la popolazione possa comprendere i motivi d'interesse superiore che giustificano le riforme e sappia che gli obiettivi sono stati essenzialmente raggiunti. Per tale motivo, il 26 maggio 2000, ha raccomandato al Consiglio federale di prendere i provvedimenti adeguati per far capire alla popolazione i vantaggi e le implicazioni delle riforme delle ferrovie e della Posta.

A nome del Consiglio federale, il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC) ha fornito una risposta, in data 14 giugno 2000, alla raccomandazione della CdG-S. Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui gli obiettivi e il contenuto concreto delle riforme sono troppo poco noti al pubblico. Ha quindi accettato la raccomandazione della CdG-S.

Nel novembre 2000, il DATEC ha fatto pervenire alla Commissione un progetto di strategia di comunicazione che deve ancora essere realizzato. L'attuazione dei provvedimenti proposti è prevista a partire dal febbraio 2001.

La strategia ha l'obiettivo di far accettare dall'opinione pubblica il fatto che le riforme nel servizio pubblico (ferrovie, Posta, Swisscom) sono il passaggio obbligato per garantire un servizio pubblico presente su tutto il territorio, economicamente sostenibile, efficace e finanziabile in un ambiente in continuo cambiamento. Bisogna inoltre far passare il messaggio secondo cui la Confederazione vigila sul rispetto degli obiettivi strategici (redditività propria, politica in materia d'impiego accettabile sul piano sociale ecc.). Per quanto riguarda il modo per raggiungere gli obiettivi, spetta alle imprese stesse intervenire. Un altro messaggio da far passare è la possibilità offerta dalle riforme di concludere contratti collettivi di lavoro che comportano condizioni di lavoro progressisti e la garanzia nella legge di un approvvigionamento di base su tutto il territorio.

La CdG-S è scettica riguardo alla scelta di un pubblico di destinatari della strategia di comunicazione. Il DATEC vuole concentrarsi sui gruppi seguenti: i parlamentari, i rappresentanti dei media, i governi cantonali e le amministrazioni, le associazioni, i partiti e il settore dell'istruzione. La CdG-S ritiene che i questi gruppi non includano i segmenti della popolazione che non comprendono le riforme. Inoltre, lo smantellamento della rete di uffici postali aggiunge una dimensione supplementare che rende ancora più grande il bisogno di comunicazione.

La CdG-S rimarrà vigile e seguirà da vicino l'attuazione dei provvedimenti proposti.

10

Politica di sicurezza, protezione dello Stato

10.1

Scambi di piloti con l'estero

In un rapporto pubblicato nel 1993 (FF 1994 I 81), la Delegazione delle Commissioni della gestione ha menzionato uno scambio di piloti professionisti tra la Svizzera e il Sudafrica negli anni Ottanta. Questi scambi sono stati fortemente criticati dalla Delegazione perché erano stati effettuati in un periodo in cui il Sudafrica era boicottato dalla comunità internazionale a causa della sua politica di apartheid. Nel suo rapporto, la Delegazione rivelava inoltre che questi scambi erano stati organizzati dal comandante dell'aviazione militare all'insaputa dell'allora capo del Dipartimento militare federale (DMF; attualmente Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, DDPS). Nelle sue conclusioni, la Delegazione raccomandava al Consiglio federale di controllare meglio le attività dei militari distaccati all'estero. Invitava inoltre il Consiglio federale a prendere le misure adeguate per garantire la preminenza degli interessi politici sugli obiettivi militari.

Nel corso del 2000, la Delegazione ha deciso di esaminare nuovamente questi impieghi di piloti militari svizzeri all'estero. Lo scopo del provvedimento era, per la Delegazione, di verificare il seguito dato dal DDPS alle raccomandazioni contenute nel rapporto del 1993. Si voleva inoltre garantire che la Svizzera non collaborasse con Stati che potessero porre problemi sul piano del diritto e della politica di neutralità.

Tra il 1993 e la fine di giugno del 2000, le Forze aeree svizzere hanno partecipato a 43 impieghi d'allenamento all'estero nei dieci Paesi seguenti: Germania, Austria, Spagna, Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Paesi Bassi e Polonia. Tutti questi scambi erano fondati su decisioni prese esclusivamente dalle autorità politiche (Consiglio federale, capo del DDPS). Dal 1993, le Forze aeree non partecipano più ad allenamenti con il Sudafrica e con Israele. Attualmente esse partecipano a 15 accordi bilaterali conclusi con 10 forze aeree straniere, di cui nove europee. Tutti i Paesi vicini della Svizzera sono interessati, ad eccezione dell'Italia.

Sul piano formale, gli accordi sono conclusi per una durata illimitata e possono essere emendati di comune accordo scritto tra la Svizzera e l'altro Stato interessato. Possono inoltre essere denunciati congiuntamente dalle due parti o da una delle due parti mediante preavviso. Il contenuto degli accordi e il loro oggetto variano a seconda dei casi. Riguardano soprattutto l'istruzione tecnica, l'allenamento, la partecipazione a esercitazioni comuni o lo scambio di informazioni.

Questi allenamenti consentono alle Forze aeree di aver accesso a spazi di esercitazione e di tiro che non sono equivalenti in Svizzera. Le restrizioni di volo sono meno severe per quanto concerne i voli notturni, i voli supersonici o i voli a bassa o media altitudine. La partecipazione a esercitazioni comuni con forze aeree straniere consente inoltre di allenarsi contro aerei e armi diverse. Grazie a questi allenamenti, è possibile identificare le lacune nell'istruzione dei piloti, le mancanze nella preparazione materiale e di valutare l'interoperabilità delle Forze aeree svizzere. Questa capacità di collaborare con altri eserciti è essenziale, in particolare in caso di impieghi congiunti.

Nel suo rapporto finale del 15 settembre 2000 (FF 2001 83), la Delegazione giunge alla conclusione che gli allenamenti all'estero delle Forze aeree sono adeguati. Ri-

spondono a un bisogno d'istruzione e corrispondono all'evoluzione della struttura di sicurezza europea. Tutti questi scambi sono fondati su decisioni prese da autorità politiche (Consiglio federale, capo del DDPS). Limitati in tempo di pace all'istruzione, non costituiscono né un sostegno né un'assistenza militare a uno Stato estero. Di conseguenza, questi allenamenti non pongono alcun problema nell'ottica del diritto della neutralità. La Delegazione ritiene peraltro che questi scambi rispettino i principi e gli obiettivi della politica estera del Consiglio federale e del Parlamento perché le Forze aeree svizzere collaborano unicamente con Stati democratici che rispettano i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.

La Delegazione ritiene inoltre che il DDPS ha tratto le conseguenze dalle critiche formulate nel rapporto del 1993. Le procedure di autorizzazione per gli scambi di militari con l'estero sono diventate più severe. Il dipartimento ha inoltre rafforzato il controllo politico sull'esercito ampliando le strutture e i mezzi della sua segreteria generale. Attualmente sarebbe quindi difficilmente immaginabile, contrariamente agli anni Ottanta, che un capo delle Forze aeree possa organizzare scambi di piloti con l'estero all'insaputa del capo del DDPS e del Consiglio federale.

10.2 Sistemi di droni di ricognizione 95

Nell'ambito del programma di armamento 1995, il Parlamento ha approvato un credito di 350 milioni di franchi destinato all'acquisto di 28 droni di ricognizione (ADS 95). I droni sono piccoli aerei senza piloti che sono telecomandati dal suolo e possono trasmettere giorno e notte immagini di una zona d'impegno.

Nella primavera 2000, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale si è informata sullo stato di realizzazione del progetto in occasione di una visita effettuata dalla sottocommissione DFAE/DDPS presso l'Aggruppamento dell'armamento. La sottocommissione è stata informata che l'introduzione dei sistemi di droni avrebbe subito importanti ritardi dovuti a difetti nei software e nella documentazione di utilizzazione. Ha inoltre constatato che il sistema di trasmissione dei droni era incompatibile con la terza generazione di telefoni mobili. In effetti, la norma UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) utilizzerà in Svizzera, a partire dal 2002, in gran parte le stesse frequenze dei droni. Questa situazione renderà necessaria una modifica dei sistemi di droni che costerà tra i 40 e gli 80 milioni di franchi.

La Commissione ha chiesto al Consiglio federale di dargli indicazioni più precise sul dossier e sulla questione del finanziamento delle modifiche dei droni.

Nel suo rapporto alla Commissione, il Consiglio federale osserva che nel 1988, al momento in cui era stato lanciato il progetto di acquisto dei droni, non esistevano ancora sistemi di comunicazione civili nella gamma di frequenze previste per i droni. In seguito, il mondo della telecomunicazione civile si è sviluppato rapidamente, sia sul piano del volume (aumento del numero di abbonati ecc.) sia a livello tecnico (miglioramento delle prestazioni, miniaturizzazione ecc.). I parametri internazionali per i nuovi sistemi di telefonia civile sono stati fissati nel 1992 in occasione di una conferenza internazionale (World Administrative Radio Conference, WARC-92) alla quale hanno partecipato anche rappresentanti dell'Amministrazione federale. A quel momento si è realizzato che le future bande di frequenza UMTS coincidevano con le frequenze utilizzate dai droni. Inoltre, nel 1994 l'Ufficio federale delle comu-

nicazioni (UFCOM) aveva avvisato il DDPS di non acquistare e di non introdurre il sistema dei droni nella gamma di frequenze in questione. In seguito, l'UFCOM e il DDPS hanno deciso una coesistenza sul piano delle frequenze dei due sistemi ADS 95 e UMTS. All'epoca, tutti i parametri tecnici concernenti i droni erano noti, ma l'UFCOM non disponeva ancora di tutti i dati necessari sull'UMTS, fatte salve le bande di frequenza. Dati affidabili e completi sono stati disponibili solo a partire dal 1997/1998. Sulla base di queste informazioni, sono state effettuate prove dall'UFCOM e dal DDPS che hanno rivelato come i due sistemi potessero disturbarsi vicendevolmente su vasta scala in Svizzera. Al momento in cui il DDPS e l'UFCOM hanno avuto a disposizione questi risultati definitivi (fine 1998, quindi sei anni dopo la WARC-92 e tre anni dopo il voto in Parlamento), la fabbricazione dei droni era già praticamente conclusa.

Le ripercussioni finanziarie del cambiamento di frequenza per gli ADS 95 andranno a carico del budget d'investimento del DDPS.

Analogamente al Consiglio federale, la Commissione constata che, nonostante gli avvertimenti dell'UFCOM, il DDPS ha mantenuto, sotto la propria responsabilità, i sistemi di droni in una gamma di frequenze per le quali era previsto e noto un altro uso. La Commissione ritiene che il DDPS abbia analizzato male la situazione e che il Parlamento avrebbe dovuto essere informato più presto dei problemi in questione. Questo errore renderà necessarie considerevoli spese di adeguamento a carico del budget della Confederazione. È utile osservare che in altri Paesi (in particolare in Francia), sono stati gli operatori privati a negoziare e finanziare la migrazione delle frequenze militari per consentire l'introduzione della norma UMTS.

Secondo la Commissione, il problema potrebbe ripresentarsi. In effetti, la pressione del settore commerciale per ottenere nuove frequenze rischia di aumentare nei prossimi anni, in seguito alla globalizzazione e alla liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni. È quindi necessario che il Consiglio federale prenda provvedimenti adeguati per garantire all'esercito frequenze sufficienti per svolgere la sua missione.

In generale, le Commissioni della gestione ritengono che il Consiglio federale debba valutare meglio gli impatti che la privatizzazione o l'assegnazione di concessioni per determinate attività possono avere sulla sicurezza del Paese. La vendita da parte di Swisscom di impianti interessanti per la difesa nazionale ne è un esempio.

Allo stesso modo, al momento dell'esame di progetti legislativi, il Parlamento deve essere sensibile a queste questioni. I presidenti delle Commissioni della gestione hanno inviato una lettera in questo senso alle Commissioni della politica di sicurezza (CPS), in data 6 marzo 2001.

10.3 Servizi d'informazione

La vigilanza parlamentare dei servizi d'informazione rientra nei compiti della Delegazione delle Commissioni della gestione, conformemente all'articolo 47^{quinquies} LRC.

Durante l'anno, la Delegazione ha seguito molto da vicino la riorganizzazione dei servizi d'informazione presso il DDPS, avviata a in particolare a seguito del rapporto della Delegazione del 12 novembre 1999 sul ruolo dei Servizi d'informazione

svizzeri nelle relazioni fra la Svizzera e il Sudafrica (FF 2000 474) e del rapporto della Delegazione del 24 novembre 1999 dedicato all'affare Bellasi (FF 2000 502).

Il 4 dicembre 2000, il Consiglio federale ha deciso di sciogliere il Gruppo servizio informazioni dello Stato maggiore generale. A partire dal 1° gennaio 2001, il Servizio informazioni strategico (SIS) è stato subordinato direttamente a un'autorità civile, vale a dire al segretario generale del DDPS. Il Servizio informazioni militare (SIM) rimane allo Stato maggiore generale dove si occupa di questioni operative e tattiche. Per quanto concerne il Servizio informazioni delle Forze aeree (SIFA), rimane subordinato alle Forze aeree e si occupa delle attività d'informazione sul piano operativo, tattico e tecnico in vista di un impiego dell'aviazione.

Il Consiglio federale ha inoltre deciso di sopprimere progressivamente le frazioni dello stato maggiore dell'esercito del Gruppo servizio informazioni, pur mantenendo il know-how fornito dai militari di milizia. Infine, il Consiglio federale ha stabilito che i contatti regolari dei servizi informazioni con l'estero dovrebbero d'ora in poi essere sottoposti all'approvazione del governo. L'ordinanza del 4 dicembre 1995 sul servizio informazioni è stata abrogata e sostituita dall'ordinanza del 4 dicembre 2000 sul servizio informazioni (RS 510.291).

I provvedimenti presi dal Consiglio federale rispondono essenzialmente alle raccomandazioni fatte dalla Delegazione nei rapporti di cui sopra. La Delegazione ha esaminato da vicino la riorganizzazione dei servizi e si è intrattenuta con i nuovi capi del SIS e del SIM, così come con il capo del SIFA. Questi ultimi osservano che la nuova organizzazione presenta numerosi vantaggi, ma crea anche sovrapposizioni che bisogna ancora chiarire. È il caso in particolare per le relazioni tra il SIS e gli addetti alla difesa, che dal 1° gennaio 2001 sono subordinati al sostituto del capo dello stato maggiore generale. La Delegazione ha approfittato di una seduta per informarsi sul ruolo della rete dei nostri 16 posti di addetti alla difesa nel mondo. A questo proposito ha sentito due addetti alla difesa accreditati all'estero.

La Delegazione ha potuto rendersi conto che l'archiviazione dei documenti del SIS era problematica. In occasione di una visita non preannunciata all'Archivio federale, ha constatato che gli atti recenti non erano stati archiviati dal SIS e che è urgente trovare una soluzione a questo problema. La Delegazione ritiene che questa situazione non sia compatibile con la legge sull'archiviazione che postula l'obbligo di offrire tutti i documenti all'Archivio federale (art. 6). Il SIM è tenuto a eseguire questa legge così come tutte le altre leggi federali. Il Consiglio federale ha annunciato la sua intenzione di esaminare questa questione nel corso del 2001.

La Delegazione si è inoltre informata nei dettagli sui metodi e sulle attività svolte dal SIS all'estero e sui contatti con i servizi esteri. Queste attività sono conformi all'ordinamento giuridico del nostro Paese, così come il loro finanziamento. Sono esercitate da dipendenti della Confederazione. La Delegazione ha ricevuto la garanzia che le strutture di milizia del nostro esercito non sono impegnate nell'esplosione attiva dei Paesi esteri.

Oltre che dei servizi informazioni, la Delegazione si è informata dei compiti e delle missioni dell'Organo direttivo in materia di sicurezza, del coordinatore del servizio d'informazione e dell'ufficio per l'analisi della situazione e l'identificazione tempestiva. Queste strutture sono state allestite con decisione del Consiglio federale del 3 novembre 1999 e costituiscono l'ossatura della «Swiss Intelligence Community», il cui compito è di identificare tempestivamente gli elementi che possono influenzare

la politica di sicurezza della Svizzera. I principali membri della «Swiss Intelligence Community» sono, oltre al SIS e al SIM, il Servizio di analisi e prevenzione dell'Ufficio federale di polizia, il Centro d'analisi e di prospettiva del DFAE (a cui la Delegazione ha reso una visita senza preannuncio) e la sezione Informazione sui Paesi e analisi della situazione dell'Ufficio federale dei rifugiati.

La Delegazione ha dedicato numerose sedute ai sistemi di esplorazione elettronica dell'esercito. Ha visionato i sistemi di esplorazione elettronica dell'esercito a Zim-merwald per una giornata intera. Il sistema SATOS/ONYX consentirà di intercettare le trasmissioni e i trasferimenti di dati (fax, e-mail, telex, telefono) che transitano via satellite. Secondo il Consiglio federale, le comunicazioni necessarie alla lotta contro il terrorismo internazionale, il crimine organizzato, lo spionaggio industriale e la proliferazione così come tutte le altre informazioni concernenti la politica di sicurezza del nostro Paese potranno essere intercettate grazie a SATOS/ONYX. Le informazioni pertinenti saranno selezionate da sistemi d'intelligenza artificiale ricorrendo a parole chiave. Queste parole chiave devono ancora essere definite sulla base dei bisogni fissati dalla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza.

SATOS/ONYX è ancora in fase di sviluppo. Dopo un anno di test tecnici, il sistema sarà messo parzialmente in esercizio nel corso del 2001. Nella prima fase, il sistema procederà all'intercettazione di comunicazioni estere concernenti le armi di distruzione di massa al fine di lottare contro la loro proliferazione. La potenza di SATOS/ONYX sarà progressivamente aumentata entro il 2004, data in cui tutto il sistema dovrebbe essere perfettamente operativo.

Sul piano tecnico, SATOS/ONYX funziona in modo autonomo. Non dipende quindi da stazioni situate fuori dal territorio della Confederazione. Non è integrato in una rete di ascolto multinazionale (p. es. Echelon), non è parte integrante di un accordo con un altro Stato e non richiede nemmeno interfacce tecniche con un altro sistema estero.

Il finanziamento di SATOS/ONYX è garantito dal budget ordinario del materiale di armamento che è approvato ogni anno dal Parlamento. I costi di sviluppo corrispondono, per il momento, alle previsioni iniziali.

Per quanto concerne la sua gestione, devono ancora essere conclusi accordi di prestazione tra i gestori del sistema e i servizi informazioni. Questi accordi determineranno i punti forti dell'esplorazione in funzione delle zone geografiche o di temi precisi.

La Delegazione ritiene che alcuni punti fondamentali devono ancora essere chiariti, in primo luogo le modalità del controllo politico effettuato dal Consiglio federale sull'utilizzazione del sistema SATOS/ONYX. Tra gli altri punti, si possono citare l'attribuzione dei mandati d'intercettazione da parte del SIS, l'utilizzazione dei risultati d'intercettazione e l'impiego di SATOS/ONYX nel settore della sicurezza interna.

La Delegazione ha chiesto che il Consiglio federale allestisca un piano di controllo che consenta al governo di sorvegliare regolarmente tutte le attività d'intercettazione e di esplorazione.

In generale, la Delegazione ritiene che il Consiglio federale e il capo del DDPS debbano migliorare la vigilanza sui servizi d'informazione ed elaborare a tal fine un sistema di controllo della gestione (controlling). Il capo del DDPS ha indicato alla Delegazione che proposte in questo senso saranno presentate al Consiglio federale entro la fine del 2001.

10.4 Protezione dello Stato

Anche le attività concernenti la protezione dello Stato sono sottoposte all'alta vigilanza della Delegazione delle Commissioni della gestione.

Durante l'anno trascorso, la Delegazione ha avuto contatti regolari con gli organi federali di protezione dello Stato. Ha esaminato in particolare la lista delle organizzazioni oggetto di misure preventive per la salvaguardia della sicurezza interna, conformemente all'articolo 11 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120). La Delegazione ha esaminato i principi in base ai quali queste organizzazioni sono registrate. Si è assicurata in particolare che si tratti unicamente, come esige la legge, di gruppi o di persone di cui si sospetta concretamente che mettano in pericolo la sicurezza interna o esterna. Si tratta essenzialmente di movimenti legati al terrorismo e all'estremismo violento e di organizzazioni che svolgono attività di spionaggio sul nostro territorio.

In questo stesso contesto, la Delegazione ha esaminato il rapporto annuale dell'Ufficio federale di polizia sulla protezione dello Stato. A questo proposito ha ricevuto numerose informazioni complementari, in particolare sull'aumento dei casi di spionaggio economico. Come sottolinea il servizio di analisi e prevenzione (SAP) dell'Ufficio federale di polizia (ex Polizia federale), non si tratta solo di Paesi dell'Est. Vi sono anche Paesi amici, se non addirittura alleati, che svolgono tali attività in Svizzera.

La Delegazione è inoltre stata informata dal Ministero pubblico sulle inchieste in corso.

La Delegazione si è interrogata sulle condizioni generali dell'impiego di informatori da parte degli organi di protezione dello Stato. Gli informatori sono persone che forniscono alla polizia, occasionalmente o regolarmente, informazioni su eventi o persone che interessano questa autorità nell'ambito della sua missione. La Delegazione si è assicurata circa gli aspetti giuridici della collaborazione con informatori e i problemi e rischi che si pongono nella pratica.

Anche le disposizioni di esecuzione della LMSI sono state all'ordine del giorno dei lavori della Delegazione. Attualmente tre ordinanze della LMSI sono già entrate in vigore, in particolare l'ordinanza del 1° dicembre 1999 sul sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato (ordinanza ISIS; RS 120.3), dell'ordinanza del 20 gennaio 1999 sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS 120.4) e dell'ordinanza del 1° dicembre 1999 sulle prestazioni finanziarie ai Cantoni per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120.6). Due altre ordinanze sono attualmente in fase di elaborazione, vale a dire l'ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI) e l'ordinanza sulla sicurezza sotto la responsabilità federale (OSRF). Mentre l'OMSI realizza i compiti di protezione

dello Stato in senso stretto, l'OSRF ha come obiettivo i compiti di protezione delle persone e delle costruzioni descritti nella sezione 5 della LMSI.

Secondo la Delegazione, è importante che l'OMSI sia posta in vigore al più presto. In effetti, è indispensabile che il settore della protezione dello Stato, che implica a volte limitazioni dei diritti fondamentali, sia disciplinato nel modo più preciso possibile per evitare ogni rischio di abuso. In base alle informazioni ricevute dalla Delegazione, le ordinanze in questione dovrebbero poter essere poste in vigore verso la metà del 2001.

La Delegazione è stata particolarmente sensibile al problema della recrudescenza dell'estremismo di destra. Diversi eventi accaduti in questi ultimi tempi confermano questa tendenza. Secondo le stime del SAP, esisterebbe attualmente in Svizzera un nocciolo duro di skinhead che conta circa mille persone. Questi gruppi, dotati di un'organizzazione estremamente flessibile, concentrano le loro attività nei Cantoni di Zurigo, Argovia, Berna e Lucerna. Da un po' di tempo il SAP constata una radicalizzazione del fenomeno skinhead e un'accresciuta propensione alla violenza e alla provocazione. Il SAP osserva inoltre che l'ambiente si è ringiovanito e che quasi tutti i gruppi di skinhead comprendono minori. Tra le altre constatazioni, occorre sottolineare il ricorso sempre più frequente a materiale propagandistico di carattere razzista, ad armi e a mezzi di comunicazione moderni (Internet, SMS ecc.).

La Delegazione ha avuto uno scambio di opinioni su questo tema con i direttori e i comandanti delle polizie dei Cantoni di Berna, Lucerna e Argovia. Si è inoltre intrattenuta a più riprese con il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e ha preso atto con soddisfazione delle misure decise dal Consiglio federale il 2 ottobre 2000, in base alle proposte di un gruppo di lavoro diretto dal capo del SAP. Il Consiglio federale ha in particolare deciso di intensificare la cooperazione della polizia a livello nazionale per combattere l'estremismo di destra e il razzismo, rispondendo a un bisogno dei Cantoni. Ha inoltre incaricato l'amministrazione di sottoporgli diverse misure legislative, concernenti in particolare il diritto penale e la sicurezza interna. Il Consiglio federale ha altresì deciso di realizzare una nuova struttura in seno al Dipartimento federale dell'interno (DFI) destinata a combattere il razzismo.

La Delegazione ha preso atto di tutte le intenzioni espresse dal Consiglio federale e dal DFGP e seguirà le condizioni e gli effetti della loro attuazione.

11 Altri temi

11.1 Rapporto di gestione 2000 del Consiglio federale

CaF

Prima dell'esame del rapporto di gestione 2000 del Consiglio federale, ha avuto luogo un colloquio con la cancelliera della Confederazione e i due vicecancellieri. Oltre ai temi concernenti i compiti generali della CaF, sono stati affrontati soprattutto il settore dell'e-government e il problema dell'identificazione tempestiva. Il progetto di «guichet virtuel» che è stato presentato è già in una fase molto avanzata e ha trovato un ampio sostegno grazie a una convenzione conclusa con tutti i Cantoni. Ciò nonostante, devono ancora essere superati problemi tecnici e politici nel settore

dell'e-voting. È previsto un rapporto per l'autunno 2001. È stato inoltre trattato il tema del futuro sviluppo di strumenti di identificazione tempestiva.

DFAE

Le Commissioni della gestione si sono intrattenute con il capo del DFAE sulla presenza di cittadini svizzeri in seno a organizzazioni internazionali. Il DFAE ha analizzato 46 organizzazioni internazionali su circa 90 di cui la Svizzera è membro per identificare i posti che possono essere occupati da Svizzeri. Nel 2000, 32 Svizzeri sono stati assunti da organizzazioni internazionali, con un miglioramento rispetto all'anno precedente (5 assunzioni nel 1999). In generale, le Commissioni osservano che la presenza svizzera è forte sul piano tecnico, ma è poco importante sul piano politico. Su 500-600 cittadini svizzeri impiegati in organizzazioni internazionali, solo 44 hanno funzioni di responsabilità. Questo è dovuto in particolare al fatto che non siamo membri né dell'Unione europea né dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Le Commissioni hanno inoltre esaminato la politica del DFAE e del Consiglio federale in materia di boicottaggi, sanzioni e embarghi, ad esempio per quanto riguarda i provvedimenti presi contro l'Iraq o contro il clan Milosevic in Jugoslavia. Le Commissioni si sono convinte che questa politica è compatibile con il diritto della neutralità. Il DFAE ha inoltre esposto il concetto di «Smart sanctions» destinato a sostituire le sanzioni globali che colpiscono più che altro la popolazione civile. Si tratta di misure mirate contro le élite politiche, economiche e militari di un Paese (blocco di conti in Svizzera, restrizioni in materia di visti ecc.).

DFI

La riforma di Pro Helvetia è stata al centro del colloquio con il capo del Dipartimento federale dell'interno. Anche se non ci si attende un cambiamento radicale, gli sforzi messi in atto attualmente consentono di garantire che la fondazione sarà dotata di una struttura di gestione efficace. Il coordinamento tra la scienza e la ricerca è stato solo accennato nella discussione, ma diverse occasioni consentiranno di sollevare il problema in seduta plenaria. I membri delle Commissioni della gestione hanno in seguito ricevuto informazioni sul censimento 2000, anche se si attende una valutazione definitiva per l'inizio di luglio. Si può già sin d'ora sottolineare la grande qualità del censimento 2000. I lodevoli sforzi dei Cantoni beneficeranno di un sostegno ancora maggiore della Confederazione in vista del censimento 2010.

DFGP

In occasione della sua discussione con il capo del DFGP, la CdG ha tra l'altro affrontato i problemi a cui è confrontato il Consiglio federale nel trattare i ricorsi nel settore dell'assicurazione contro le malattie. Anche se attualmente la situazione si è calmata, le nuove liste degli ospedali e TARMED provocheranno una serie di nuovi ricorsi. Il DFGP si sta preparando con diverse misure. A medio termine, questo settore dell'attività giurisdizionale dovrebbe essere trasferito dal Consiglio federale a Tribunale amministrativo federale nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. La CdG si è inoltre informata sul rimpatrio dei richiedenti l'asilo del Kosovo. La valutazione di questo programma di rimpatrio dimostra che è sostenibile anche in futuro.

DDPS

Le imprese di armamento sono state al centro delle discussioni con il capo del DDPS. Quest'ultimo ritiene che il raggruppamento, a partire dal 1° gennaio 1999, delle imprese in seno alla holding RUAG Svizzera ha consentito di ridurre alcuni conflitti d'interesse. Ritiene tuttavia che sia necessaria una seconda riforma per migliorare la competitività delle imprese. Le Commissioni della gestione hanno constatato che la Confederazione, azionista unica di RUAG, costituisce di gran lunga il maggior cliente delle imprese di armamento. Circa l'80 per cento della cifra d'affare è conseguita grazie a ordinazioni della Confederazione, mentre il rimanente 20 per cento è dato da ordinazioni di terzi. Il capo del DDPS e il capo dello stato maggiore hanno indicato che in futuro la parte delle ordinazioni di terzi deve assolutamente aumentare rispetto a quelle federali. Il DDPS ha inoltre insistito sull'importanza del controllo del calcolo dei costi per evitare un sovvenzionamento incrociato dei mandati di terzi con i mandati della Confederazione.

Le Commissioni hanno inoltre esaminato gli effetti che la riforma Esercito XXI avrà sulle strutture del dipartimento (progetto DDPS XXI). Si prevede in futuro di ridurre, a parità di budget, i costi di esercizio del DDPS a vantaggio degli investimenti per raggiungere una proporzione di 50/50. Attualmente i costi di esercizio rappresentano il 62 per cento del budget del DDPS, mentre gli investimenti ammontano al 38 per cento. Solo nel settore delle Forze terrestri si prevede di ridurre l'effettivo dell'ordine di 2000 posti nei prossimi cinque anni.

DDF

Il consigliere federale Villiger ha potuto confermare alle CdG che, riguardo al progetto NOVE-IT, il «masterplan» sarà rispettato, anche se il budget potrebbe essere gravato a causa delle maggiori esigenze generali a cui deve rispondere l'informatica. Per quanto concerne l'attuazione della nuova legge sul personale della Confederazione, i crediti attualmente disponibili dovrebbero bastare a breve e medio termine per l'introduzione del salario al merito e per le spese che ne deriveranno. Attualmente è invece difficile valutare i bisogni a più lunga scadenza. Il programma di formazione previsto per garantire il successo dell'attuazione della nuova politica del personale, destinato sia ai quadri sia ai collaboratori, è pronto e si prevede di lanciarlo ancora nel corso di quest'anno. Tra gli altri punti forti della discussione vanno citate le misure destinate a prevenire il traffico illecito di sigarette e lo stato del progetto di nuova perequazione finanziaria.

DFE

In occasione delle discussioni con il capo del dipartimento concernenti le attività del DFE, è stata rivolta un'attenzione particolare ai progetti dell'Expo.02. Sulla base delle esperienze fatte, è stato sviluppato un controlling dei quattro progetti. Anche se questi ultimi non sono progrediti tutti allo stesso modo, la fase di costruzione può già iniziare per ciascuno di essi. Deve ancora essere trovato uno sponsor per garantire il finanziamento di una parte di un progetto. Per quanto concerne l'intero progetto dell'Expo.02, secondo il dipartimento non sarà tuttavia necessario alcun contributo finanziario da parte della Confederazione. Attualmente sono considerate problematiche solo le possibilità di alloggio e la concezione dei trasporti. Sono stati inoltre discussi i provvedimenti per porre rimedio alla mancanza di manodopera qualificata

dell'economia svizzera a breve e lungo termine così come quelli previsti nel settore del promovimento del turismo.

DATEC

La questione del trasferimento del traffico di transito dalla strada alla ferrovia è purtroppo di grande attualità ed è stata al centro dei colloqui delle Commissioni con il presidente della Confederazione, nella sua qualità di capo del DATEC. Le Commissioni hanno proceduto a un'analisi delle cause dell'aumento del traffico al San Gottardo e si sono pronunciate sulle previsioni, le strategie e le misure previste. Le Commissioni hanno preso un'importante decisione formale riguardo al modo in cui il Consiglio federale ha gestito i dossier della Posta, delle FFS e di Swisscom. In effetti, esse non hanno ricevuto un rapporto attuale del Consiglio federale sulla realizzazione degli obiettivi strategici delle tre imprese e sul modo in cui la Confederazione agisce in quanto proprietario. Hanno quindi potuto approvare i rapporti di gestione solo con riserva. La parte posta sotto riserva, che concerne la gestione del Consiglio federale delle tre imprese, deve essere esaminata dalle Camere nella sessione autunnale. In tale data si disporrà delle cifre aggiornate e di un rapporto del Consiglio federale sulla realizzazione dei principali obiettivi delle imprese (concernente i negoziati con la Germania riguardo all'accordo sul sorvolo, cfr. n. 4.3).

11.2 Rapporti di gestione 2000 del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni

11.2.1 Rapporto di gestione 2000 del Tribunale federale, revisione parziale della legge sull'organizzazione giudiziaria e giurisprudenza del TF in materia di ricorso per arbitrio

Lo scorso 28 marzo, le sottocommissioni DFGP/tribunali delle Commissioni della gestione dei due Consigli si sono recate, come ogni anno, a Losanna al Tribunale federale (TF) per discutere del rapporto di gestione 2000 e di diverse questioni di attualità, come la revisione parziale dell'organizzazione giudiziaria o la giurisprudenza emanata nel 2000 dal TF in materia di ricorso per arbitrio dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale. Dal rapporto di gestione vero e proprio risulta, per l'esercizio trascorso, un leggero calo del numero di nuovi casi (5150 entrate nel 2000 contro i 5400 nel 1999). Il Tribunale federale riesce a gestire questo volume di casi, ma a scapito di altri compiti essenziali, come lo sviluppo del diritto e l'elaborazione di decisioni di principio che necessitano un investimento di tempo considerevole. In effetti, l'elaborazione di decisioni di questo tipo richiede, parallelamente allo studio del dossier, di procedere a ricerche nei materiali, nelle pubblicazioni specializzate e nelle raccolte di giurisprudenza e a un lavoro di diritto comparato, dal momento che i problemi giuridici superano sempre più i confini nazionali. Tenuto conto dell'onere di lavoro, ma anche della priorità data alle scadenze, i giudici sono presi dalla gestione del quotidiano e liquidano velocemente numerosi affari ripetitivi. Osserviamo a questo proposito che il tempo medio delle procedure di ricorso varia attualmente da 3 a 4 mesi ed è quindi relativamente breve.

Questa situazione dovrebbe tuttavia migliorare e l'onere di lavoro dovrebbe diminuire con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2001, della revisione parziale del 23 giugno

2000 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; FF 2000 3136). Ricordiamo che questa revisione, iniziata nel 1999 a seguito di un'iniziativa parlamentare depositata dalle Commissioni della gestione, ha proprio lo scopo di sgravare rapidamente il Tribunale federale. In concreto, ha sgravato il TF dei processi diretti in materia di diritto civile e delle procedure di ricorso in materia di responsabilità dello Stato. La revisione totale dell'OG, approvata il 28 febbraio scorso dal Consiglio federale e sulla quale il Parlamento dovrà pronunciarsi, dovrebbe consentire a lungo termine al Tribunale federale di dedicarsi maggiormente all'elaborazione di decisioni di principio.

Anche se, in virtù del principio della separazione dei poteri, le Commissioni della gestione non possono esprimersi su una sentenza particolare del TF, possono però esprimersi sull'evoluzione generale della giurisprudenza del TF e, se del caso, attirare la sua attenzione su eventuali lacune o imprecisioni del diritto. In questo contesto le sottocommissioni DFGP/tribunali delle Commissioni della gestione hanno affrontato, in occasione della visita dello scorso 28 marzo, la questione della giurisprudenza controversa che il TF ha emanato nel 2000 in materia di ricorso per arbitrio in seguito all'entrata in vigore della nuova Costituzione federale. Dal momento che alcuni deputati membri della Commissione della revisione costituzionale hanno affermato senza mezzi termini in occasione dei dibattiti che il nuovo articolo 9 Cost. («Ognuno ha diritto d'essere trattato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato») consentirebbe a chiunque di presentare ricorso al Tribunale federale per il semplice motivo dell'arbitrio, mentre secondo la giurisprudenza un simile ricorso presupponeva in passato la lesione di un interesse protetto da una norma di diritto, in molti hanno pensato che la nuova Costituzione avrebbe portato il Tribunale federale a modificare la sua prassi. Il 3 aprile 2001, quest'ultimo ha preso una decisione di principio (DTF 126 I 81), con la quale ha confermato la sua giurisprudenza precedente. Anche se questa decisione presa dal Tribunale federale riunito in plenum non è stata presa all'unanimità, la maggioranza dei giudici ha ritenuto che l'articolo 88 OG, sui cui era fondata questa giurisprudenza, non era stato modificato. Per modificare questa giurisprudenza basterebbe oggi che il legislatore modificasse tale articolo; a questo proposito si può osservare che il disegno di nuova legge sul Tribunale federale (LTF) prevede nell'articolo 83 che basta ora far valere un interesse degno di protezione per poter presentare un ricorso di diritto pubblico. Se questa disposizione dovesse essere adottata, renderebbe caduca la giurisdizione precedente del Tribunale federale.

11.2.2 Rapporto di gestione 2000 del Tribunale federale delle assicurazioni

Nel suo rapporto di gestione 2000, il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) indica che è confrontato con un onere di lavoro sempre più difficile da gestire. Nell'esercizio trascorso, il numero di nuovi casi ha in effetti raggiunto la cifra record di 2521 – cifra di poco superiore al numero dei casi pendenti, vale a dire 2109.

Il TFA sottolinea che senza le misure urgenti adottate dai due Consigli e dalle Commissioni, in particolare il rafforzamento degli effettivi del settore giuridico, non avrebbe potuto far fronte a questa situazione di emergenza. Pur esprimendo la sua riconoscenza per queste misure, fa tuttavia notare che solo la revisione totale

dell'organizzazione giudiziaria federale consentirà di venire a capo di questa situazione precaria. Ricorda a questo proposito che sostiene pienamente la riforma in questione, in quanto vi vede un'occasione unica per intervenire a livello delle istituzioni, della procedura e del personale.

Queste due questioni sono state affrontate con i rappresentanti del TFA in occasione della visita effettuata dalle sottocommissioni DFGP/tribunali delle Commissioni della gestione il 29 marzo 2001. All'ordine del giorno di questa seduta vi erano anche l'allestimento dei nuovi locali del TFA, la ripartizione delle competenze tra il TF e il TFA e la professionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria cantonale in materia di assicurazione sociale.

11.3 Aiuto all'Europa dell'Est

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale ha pubblicato nel novembre 1995 un rapporto d'ispezione sull'aiuto svizzero ai Paesi dell'Europa dell'Est (FF 1996 II 805). La Commissione ha in particolare esaminato la coerenza dell'aiuto accordato ai Paesi dell'Europa dell'Est, le sue strutture organizzative e la sua attuazione. Nelle sue conclusioni ha osservato che «né l'UFEE [oggi: Segretariato di Stato dell'economia, Seco] né l'UCEOC [oggi: Direzione dello sviluppo e della cooperazione, DSC] dispongono di una politica volta al coordinamento delle loro attività. Ogni servizio dà l'impressione di pensare e di agire in modo solitario [...]. Vi è poca armonizzazione concettuale e collaborazione pratica tra l'UFEE [Seco] e l'UCEOC [DSC]. A livello di esecuzione non sono visibili sforzi in vista del raggiungimento di effetti di sinergia per potenziare l'efficacia dell'aiuto all'Europa dell'Est» (FF 1996 II 828, n. 93).

Dopo un primo esame effettuato nel 1998, la Commissione ha voluto verificare il seguito dato al suo rapporto, in particolare per quanto concerne la collaborazione tra il Seco e la DSC.

La sottocommissione incaricata del dossier ha convocato, l'11 settembre 2000, rappresentanti dei due uffici DFF/DFE. Dai colloqui è risultato che la loro collaborazione è notevolmente migliorata dal 1995, grazie in particolare a una decisione del Consiglio federale del 29 ottobre 1997 che ha consentito di delimitare meglio i rispettivi settori di attività dei due uffici. I doppioni criticati dalla Commissione sono quindi stati essenzialmente soppressi. I progetti nel settore della sanità sono stati trasferiti dal Seco alla DSC, mentre i progetti della DSC nel settore finanziario sono stati attribuiti al Seco.

Riguardo al coordinamento, la Commissione osserva che sono stati allestiti diversi organi e procedure (Comitato interdipartimentale della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, riunioni regolari tra i direttori dei due uffici ecc.).

Il dispositivo è stato rafforzato con una convenzione amministrativa tra il Seco e la DSC, datata 22 giugno 2000, che disciplina i principi di collaborazione tra i due uffici in materia di cooperazione con i Paesi dell'Europa dell'Est e della CSI. Secondo questa convenzione, si prevede una ripartizione dei compiti tra la DSC e il Seco con le seguenti priorità:

Per la DSC

1. il rafforzamento delle istituzioni e lo sviluppo delle risorse umane (democratizzazione, riforma dell'amministrazione pubblica e del sistema sociale, formazione professionale);
2. la cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario non vincolato a progetti;
3. l'aiuto settoriale nell'ambito dei preventivi;
4. il promovimento delle piccole e medie imprese (PMI);
5. la gestione e la protezione delle risorse naturali.

Per il Seco

1. l'aiuto macroeconomico;
2. l'aiuto finanziario vincolato per progetti specifici e le garanzie di credito;
3. il promovimento degli investimenti;
4. la cooperazione nel settore del commercio e del trasferimento di tecnologie ambientali.

Nonostante questi importanti sforzi, la ripartizione dei compiti non è ancora ottimale, come riconoscono il Seco e la DSC. In effetti rimane ampiamente fondata sulla distinzione tra aiuto finanziario e assistenza tecnica, che risulta difficoltosa nella prassi. La Commissione è convinta che questi problemi, di cui gli uffici sono pienamente coscienti, potranno essere risolti in modo adeguato a medio termine.

La Commissione ha inoltre preso atto del rapporto del 4 luglio 2000 sulla cooperazione tra la Confederazione e gli Stati dell'Europa dell'Est e la CSI nel 1998/1999. Questo rapporto, preparato congiuntamente dal DFAE e dal DFE, è destinato alle Commissioni della politica estera (CPE) delle Camere federali. Si fonda sull'articolo 17 del decreto federale del 24 marzo 1995 concernente la cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est (RS 974.1). Consultata sul valore e l'opportunità di questi rapporti, la CPE del Consiglio nazionale ha indicato alla CdG-N che secondo la sua opinione non adempiono le esigenze poste dal decreto federale. La CPE-N fa notare che queste informazioni sono pubblicate generalmente con molto ritardo, ciò che ne diminuisce l'interesse. La CPE-N ha trattato il rapporto 1998/1999 in occasione della sua seduta del 29 e 30 gennaio 2001 e ne ha preso atto approvandolo.

In definitiva, la CdG-N osserva che la maggior parte dei provvedimenti richiesti nel suo rapporto del 1995 sono stati attuati e applicati. Di fronte a questa constatazione globalmente positiva, ha concluso i suoi lavori e ne ha informato il Consiglio federale.

11.4 Identificazione tempestiva dei problemi (seminario 2001)

Il 18 e 19 gennaio 2001, le Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati si sono riunite a Lucerna per il loro seminario annuale, dedicato quest'anno all'identificazione tempestiva dei rischi e dei problemi futuri, in particolare per i servizi dell'Amministrazione federale e per la politica.

In altre parole, i membri delle CdG dovevano determinare in che misura l'Assemblea federale e il Consiglio federale potevano identificare anticipatamente i problemi sociali, economici e quindi politici del futuro. Le CdG hanno sentito diversi esperti, appartenenti o meno all'amministrazione, che hanno fornito loro una panoramica sui sistemi di identificazione tempestiva già applicati o in fase di sviluppo. Il primo giorno, in cui sono intervenuti André Nietlisbach, presidente dello stato maggiore di prospettiva della Cancelleria federale, e Jacques Pitteloud, coordinatore delle informazioni, era dedicato a un primo approccio al problema nell'ottica dell'Amministrazione federale. Gli interventi di Thomas Held (Fondazione Svizzera futuro) e di Bernhard Wütrich, corrispondente di *Le Temps* a Palazzo federale, hanno in seguito consentito di ampliare il dibattito al ruolo degli ambienti economici, dei media e della comunità scientifica nell'ambito dell'identificazione tempestiva.

Si è ammesso che alcuni eventi erano in ogni caso imprevedibili per la loro stessa natura. Per quanto concerne gli altri eventi, il vero problema risiede spesso non tanto nell'ottenimento delle informazioni ma nella loro centralizzazione, la loro interpretazione e la loro selezione. Quando gli eventi riguardano più dipartimenti, il coordinamento delle diverse informazioni svolge un ruolo capitale.

Un altro problema ricorrente è la comunicazione delle informazioni ottenute a chi decide politicamente. Occorre garantire l'attuazione e il funzionamento di strutture che consentano una comunicazione diretta delle informazioni al Consiglio federale e all'Assemblea federale. Questo punto è stato discusso con Sibylle Hardmeier (prof. all'Università di Zurigo), Thomas Held (fondazione Svizzera futuro) e Bernard Wüthrich nell'ambito di un dibattito sul ruolo dei politici, degli scienziati, degli ambienti economici e dei media in materia di «agenda setting». Di fatto gli avvertimenti giungono spesso troppo tardi, una volta superato il punto di non ritorno sul piano politico, da cui l'importanza di una sensibilizzazione precoce di coloro che prendono le decisioni da parte dei responsabili dei sistemi d'identificazione.

Nell'ambito di gruppi di lavoro, i membri delle CdG hanno inoltre discusso in che misura possono contribuire all'identificazione tempestiva dei problemi. Per la natura stessa del loro mandato, vale a dire esercitare funzioni di alta vigilanza, e tenuto conto della separazione dei poteri, le CdG intervengono essenzialmente a posteriori. Se quindi è per loro intrinsecamente impossibile svolgere un ruolo attivo nell'identificazione tempestiva e nell'allarme rapido, possono tuttavia contribuire a identificare e a prevenire l'aggravarsi di determinati problemi, mettendo in luce gli errori, in particolare di gestione, commessi dal Consiglio federale e dall'amministrazione.

Conformemente alla loro funzione di organo incaricato di esercitare l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale, le CdG considerano che il loro ruolo è di valutare i sistemi di identificazione tempestiva attuati dall'amministrazione e i canali ufficiali di trasmissione delle informazioni raccolte. Secondo loro, il buon funzionamento di questi sistemi e canali costituisce un elemento essenziale della gestione governativa e amministrativa: essi ritengono inoltre che spetta in primo luogo al Consiglio federale e all'amministrazione vigilare sull'attuazione di sistemi efficaci nell'ambito delle loro strutture. Questo non impedisce alle CdG di svolgere un ruolo fondamentale in materia di allarme tempestivo e quindi di comunicazione di informazioni pertinenti ai responsabili delle decisioni, trasmettendo al Consiglio federale o all'Assemblea federale una serie di informazioni concrete. Inoltre, tenuto conto del loro statuto, le CdG possono contribuire a sensibilizzare ulteriormente i responsabili interessati ai problemi che hanno identificato.

Come in passato, e sempre nell'ambito del loro mandato di alta vigilanza, le CdG continueranno ad accordare un'attenzione particolare all'aspetto dei sistemi d'identificazione tempestiva e di allarme rapido nell'organizzazione dell'amministrazione e nella sua azione.

11.5 Revisione della legge sui rapporti fra i Consigli

Nel 1996, le Commissioni delle istituzioni politiche (CIP) delle Camere federali hanno deciso di procedere a una revisione totale della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11). In seguito hanno incaricato i loro segretari di elaborare un avamprogetto di legge sul Parlamento (LParl), accompagnato da un rapporto esplicativo.

L'avamprogetto, datato 31 gennaio 2000, è stato posto in consultazione presso le commissioni parlamentari direttamente interessate. I risultati della procedura di consultazione sono stati in seguito discussi dalla CIP-N e presi in considerazione nel progetto di legge, datato 1° marzo 2001.

Le Commissioni della gestione approvano questo progetto. Ritengono che sia adatto ai bisogni dell'alta vigilanza parlamentare e che tenga conto dei recenti sviluppi nel lavoro delle commissioni di controllo. Attualmente, le CdG non si limitano a esaminare il rapporto di gestione del Consiglio federale e i rapporti di attività dei tribunali. I compiti delle CdG si sono sviluppati e diversificati nel corso degli ultimi anni e il contesto nel quale operano ha subito una rapida evoluzione (impiego di nuove tecnologie dell'informazione, sviluppo del New Public Management, interesse crescente da parte dei media ecc.). Oggi le Commissioni adempiono il loro compito di controllo in particolare svolgendo ispezioni in tutti i settori di attività dello Stato. Questi lavori possono durare diversi mesi e necessitano a volte la partecipazione di esperti esterni o dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA).

Le Commissioni tengono a sottolineare che i destinatari della loro alta vigilanza sono sia il Consiglio federale e l'Amministrazione federale sia i Tribunali federali e le Commissioni federali di ricorso. Nel loro parere all'attenzione delle CIP, le CdG hanno descritto la loro prassi in materia di alta vigilanza sui tribunali. Hanno ricordato che il loro mandato di controllo non riguarda solo la gestione amministrativa dei tribunali, ma si estende anche al rispetto dei principi procedurali fondamentali (diniego di giustizia, ritardi ingiustificati, uguaglianza di diritto concernente l'accesso ai tribunali ecc.). Non è invece compito delle CdG andare oltre e ad esempio esaminare le sentenze giudiziarie dal profilo materiale. Per evidenti motivi di equilibrio dei poteri, le Commissioni non possono cassare o modificare decisioni prese dall'autorità. Per evitare ogni equivoco e per limitare la loro competenza di esame, le CdG hanno proposto di sancire nella legge che non può essere esercitato alcun controllo materiale sulle decisioni giudiziarie. Questa precisazione è stata ripresa dalla CIP-N nel progetto di legge (art. 27 cpv. 4 secondo periodo, progetto LParl).

L'obiettivo del progetto di legge è inoltre di rafforzare i diritti delle commissioni di controllo in materia d'informazione. Nel diritto attuale, il Consiglio federale può in alcuni casi rifiutare la trasmissione di documenti ufficiali alle CdG. È il caso in par-

ticolare quando una procedura non è ancora chiusa (art. 47^{quater} cpv. 2 LRC). In questi casi, il Consiglio federale presenta un rapporto speciale invece di presentare i documenti ufficiali. Questa disposizione dà a volte luogo, anche se raramente, a divergenze d'opinione tra le CdG e il governo. Con il progetto di legge (art. 152 cpv. 4 progetto LParl), si prevede che gli organi di controllo parlamentare – e non l'organo controllato – stabiliscano le informazioni necessarie all'alta vigilanza. Questo parere corrisponde a una rivendicazione di lunga data delle CdG (cfr. n. 223.1 del rapporto delle Commissioni della gestione sulle loro attività nel 1996/97, FF 1997 III 1131).

Nel loro parere, le CdG si sono inoltre pronunciate sulla realizzazione, a livello della legge sul Parlamento, del mandato costituzionale relativo alla valutazione dell'efficacia delle misure prese dalla Confederazione (art. 170 Cost.). Il progetto di legge conferma la prassi attuale, secondo cui le Commissioni della gestione esaminano l'efficacia dell'azione statale (cfr. art. 27 cpv. 3 lett. d in relazione con l'art. 52 progetto LParl). Per contro, una novità di questo progetto è di prevedere che le commissioni legislative vigilino anche affinché gli atti legislativi siano oggetto di una valutazione (art. 44 cpv. 1 lett. e progetto LParl).

Di conseguenza, diversi organi parlamentari saranno attivi in materia di esame, non senza qualche problema. Anche se il progetto propone meccanismi di coordinamento (art. 49 e art. 54 LParl), questi risultano piuttosto laboriosi. Le Commissioni della gestione ritengono che sarebbe opportuno definire meglio l'attività di valutazione dell'efficacia e fissare il quadro e le modalità del suo esercizio in modo più chiaro.

Infine, il progetto di legge propone numerose disposizioni (art. 54 LParl) destinate a migliorare e a istituzionalizzare il coordinamento tra le commissioni di controllo (Commissioni della gestione, Commissioni e Delegazione delle finanze). Le CdG sono favorevoli a queste proposte. Nel loro parere, suggeriscono addirittura di andare oltre e ritengono che sarebbe possibile, a più lungo termine, riunire le Commissioni della gestione e le Commissioni delle finanze. Quest'ultima possibilità non è stata alla fine ripresa dagli autori del progetto, in particolare a causa della sua inadeguatezza in un Parlamento di milizia.

IV Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione

L'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) è un gruppo di ricerca interdisciplinare incaricato di assistere le CdG sul piano tecnico nell'ambito del loro compito di alta vigilanza, e in particolare delle ispezioni. A questo proposito effettua, su richiesta delle CdG, studi e valutazioni di portata più o meno grande per valutare le politiche federali nell'ottica della loro efficacia, efficienza, legalità e opportunità.

Durante l'esercizio trascorso, l'OPCA ha quindi fatto il punto della situazione sul diritto dei cartelli e sulle difficoltà legate alla sua attuazione (cfr. n. 1.2 del presente rapporto). Ha effettuato un'inchiesta sui beneficiari diretti di determinati sussidi federali versati nel settore agricolo (conclusioni consegnate il febbraio scorso al gruppo di lavoro incaricato delle questioni agricole della CdG-S) e ha allestito diversi documenti nell'ambito dell'ispezione «Politica del personale di carriera nell'ambito del DFAE». Infine, e sempre durante lo scorso esercizio, sono stati avviati tre nuovi progetti di ricerca concernenti rispettivamente le misure di controllo dei costi previ-

ste dalla legge sull'assicurazione contro le malattie, gli appalti pubblici a livello federale e cantonale e i nuovi metodi di gestione applicata alla giustizia.

Parallelamente a questi lavori destinati ad assistere le CdG nel loro mandato di alta vigilanza, l'OPCA si sforza di promuovere la riflessione comune con le sue omologhe svizzere ed estere, pubblicando articoli in riviste specializzate e intervenendo nell'ambito di seminari. Durante l'esercizio trascorso l'OPCA ha pubblicato due articoli sui mandati precedenti, di cui il primo era dedicato ai rischi di corruzione e al New Public Management nell'Amministrazione federale⁵ e il secondo alle ripercussioni sull'apertura dei mercati svizzeri della legge federale sul mercato interno⁶.

Per quanto concerne i seminari, l'OPCA ha partecipato l'ottobre scorso a Losanna al Congresso annuale della Società europea di valutazione (European Evaluation Society, EES) che, con il titolo di «Taking Evaluation to the People - Between Civil Society, Public Management and the Polity», è stata l'occasione per uno scambio di vedute tra i Paesi sul significato delle valutazioni, sui metodi di lavoro e sul contesto politico nel quale si inseriscono.

L'intervento dell'OPCA⁷ era dedicato all'attenzione che il Parlamento, l'amministrazione e il governo riservano ai suoi lavori. Alla base una doppia constatazione: da un lato la necessità di una valutazione scientifica dell'efficacia, dell'efficienza ecc. delle politiche pubbliche sembra unanimemente ammessa nei Paesi democratici; dall'altro, i risultati di queste valutazioni sono ben lungi dall'essere considerati sistematicamente: in genere o le informazioni raccolte sono oggetto di un'utilizzazione mirata o sono considerate solo in parte, a seconda degli interessi politici del momento, oppure sono reinterpretate se non addirittura ignorate. Alla luce di questa realtà, l'OPCA ha presentato il suo intervento, dedicato all'impatto effettivo dei suoi lavori, le cui grandi linee sono le seguenti.

Dalla sua istituzione nel 1991, l'OPCA ha allestito una ventina di rapporti su temi estremamente diversi, sui quali le CdG si sono basate per formulare diverse raccomandazioni al Consiglio federale. Le inchieste effettuate dall'OPCA hanno rilevato che queste raccomandazioni sono state per la maggior parte seguite da effetti, sfociando ad esempio nell'adeguamento di ordinanze, nell'adozione di decreti federali o nella pubblicazione di direttive a livello dipartimentale. Da un po' di tempo si osserva peraltro che le CdG hanno sempre più la tendenza a servirsi delle conclusioni dell'OPCA per preparare interventi parlamentari. Infine, i rapporti dell'OPCA, così come quelli delle CdG, sono generalmente pubblicati, ciò che consente all'opinione pubblica di prenderne conoscenza.

A livello politico il processo decisionale è complesso e comprende numerosi fattori e quindi l'impatto di uno studio scientifico su questo processo è difficile da valutare. Secondo gli esperti interrogati prima della conferenza, i rapporti allestiti dall'OPCA sono seguiti da effetti considerevoli in settori diversi. Questi rapporti hanno quindi un impatto diretto per quanto concerne ad esempio i sussidi versati alle istituzioni

⁵ Janett, D., 2000: Korruptionsgefährdung und New Public Management in der schweizerischen Bundesverwaltung. In: Hofmeister A. (ed.): Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? In: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, vol. 40, p. 193-216.

⁶ Zogg, S., 2001: Das Binnenmarktgesetz und seine Auswirkungen auf die Öffnung der Märkte in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft, n. 4-2001, p. 14-18.

⁷ Pubblicata sul sito dell'EES: http://www.europeanevaluation.org/pdf/3-1_janett.pdf.

private di aiuto agli invalidi, il censimento federale o gli investimenti effettuati dal fondo di compensazione dell'AVS. Sempre secondo gli esperti interrogati, essi sono stati seguiti anche da un certo numero di effetti indiretti, consentendo ad esempio ai politici di far valere argomenti nuovi nell'ambito del dibattito pubblico o sensibilizzando alcuni politici o alti funzionari su temi che non figuravano all'ordine del giorno.

Ogni politica pubblica si compone di due elementi distinti: un aspetto strategico (gli obiettivi, i mezzi) e un aspetto operativo (le modalità di attuazione: ripartizione delle competenze, risorse, ecc.). Secondo le inchieste realizzate dall'OPCA, l'influenza delle valutazioni che ha effettuato si è fatta sentire più a livello operativo che a livello strategico, il che può essere negativo nella misura in cui le attività del Parlamento dovrebbero concentrarsi sulle questioni strategiche, lasciando le questioni operative all'amministrazione.

Quali sono i fattori che contribuiscono a far seguire un rapporto dell'OPCA da effetti sul piano politico? L'OPCA ha affrontato questa questione al termine del suo intervento. Si può distinguere tra diversi elementi determinanti, tra cui quelli su cui può intervenire l'OPCA, quelli su cui possono intervenire le CdG e infine quelli, esterni, che non dipendono né dall'una né dalle altre. Secondo le inchieste effettuate, un rapporto deve in primo luogo essere comprensibile; in seguito deve assolutamente rispondere a criteri di rigore scientifico e devono partecipare ai lavori sia l'organo parlamentare che ha incaricato l'OPCA sia i servizi amministrativi la cui azione è analizzata; infine, e questo è senza dubbio il punto principale, il rapporto deve essere allestito e pubblicato in un momento politicamente opportuno. Anche se quest'ultima condizione evidenzia i limiti dell'impatto politico dei rapporti dell'OPCA, perché non dipende dagli autori delle valutazioni, le prime lasciano a questi ultimi un margine di manovra considerevole, che spetta loro sfruttare al meglio.

Abbreviazioni

ADS 95	Aufklärungsdrohnensystem 95 RANGER, sistema di droni di ricognizione 95 RANGER
CAPTE-N	Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale
CCP	Commissione delle costruzioni pubbliche
CdF	Commissione delle finanze
CdG	Commissione della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CIP	Commissione delle istituzioni politiche
Comco	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale
CPE	Commissione della politica estera
CPS	Commissione della politica di sicurezza
CSEC	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
Del CdG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DMF	Dipartimento militare federale (ora: DDPS)
DSC	Direzione della sviluppo e della cooperazione
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
EES	European Evaluation Society
FF	Foglio federale
ISIS	Sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato
LAI	Legge sull'assicurazione per l'invalidità
LCart	Legge sui cartelli
LMI	Legge sul mercato interno
LMSI	Legge sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
LOGA	Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
LParl	Legge sul Parlamento
LPers	Legge sul personale federale
LPT	Legge sulla pianificazione del territorio
LRC	Legge sui rapporti fra i Consigli
LRD	Legge sul riciclaggio di denaro
LTPF	Legge sul Tribunale penale federale
OAD	Organismo di autodisciplina
OAI	Ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità
OCSP	Ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone
OG	Legge federale sull'organizzazione giudiziaria
OMSI	Ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna

OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
OSF	Ordinanza sulla sicurezza di competenza federale
PNR	Programma nazionale di ricerca
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SIFA	Servizio informazioni delle Forze aeree
SIM	Servizio informazioni militare
SIS	Servizio informazioni strategico
TF	Tribunale federale
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
UDC	Unione Democratica di Centro
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFEE/Seco	Ufficio federale dell'economia esterna, in seguito Segretariato di Stato dell'economia
UFPT/USTE	Ufficio federale della pianificazione del territorio, dal giugno 2000 Ufficio federale dello sviluppo territoriale
UFR	Ufficio federale dei rifugiati
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
USTE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
WARC	World Administrative Radio Conference

Indice

Rapporto	5028
I Introduzione	5028
II Mandato e organizzazione	5029
1 Mandato	5029
2 Organizzazione	5030
3 Qualche cifra	5032
4 Nuovi oggetti, affari in corso	5033
5 Coordinamento con altre commissioni parlamentari	5033
III Temi scelti	5034
6 Economia, competitività e finanze	5034
6.1 Grado di apertura del mercato interno svizzero	5034
6.2 Valutazione del diritto dei cartelli	5037
6.3 Attuazione della legge sul riciclaggio di denaro	5038
7 Società e cultura	5038
7.1 Problemi durante la preparazione e l'organizzazione dell'esposizione nazionale 2001 (Expo.01)	5038
7.2 Sette	5041
8 Istituzioni statali	5042
8.1 Attuazione del progetto «efficacia»	5042
8.2 Asilo e stranieri: prassi della Confederazione in materia di rimpatri	5044
8.3 Casinò di Mendrisio	5045
8.4 Occupazioni accessorie dei funzionari	5046
8.5 Comportamento delle autorità federali in occasione della campagna sugli accordi bilaterali	5048
9 Politica sociale, ambiente e infrastrutture	5050
9.1 Fondazione «Wohnheim Rabenfluh»	5050
9.2 Trasporto di combustibile radioattivo usato	5052
9.3 Denuncia da parte della Germania dell'accordo sul traffico aereo	5054
9.4 Il ruolo della Confederazione nell'ambito della pianificazione dell'utilizzo del territorio	5055
9.5 Strategia di comunicazione del Consiglio federale riguardo alle riforme delle ferrovie e della Posta	5059
10 Politica di sicurezza, protezione dello Stato	5060
10.1 Scambi di piloti con l'estero	5060
10.2 Sistemi di droni di ricognizione 95	5061
10.3 Servizi d'informazione	5062

10.4	Protezione dello Stato	5065
11	Altri temi	5066
11.1	Rapporto di gestione 2000 del Consiglio federale	5066
11.2	Rapporti di gestione 2000 del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni	5069
11.2.1	Rapporto di gestione 2000 del Tribunale federale, revisione parziale della legge sull'organizzazione giudiziaria e giurisprudenza del TF in materia di ricorso per arbitrio	5069
11.2.2	Rapporto di gestione 2000 del Tribunale federale delle assicurazioni	5070
11.3	Aiuto all'Europa dell'Est	5071
11.4	Identificazione tempestiva dei problemi (seminario 2001)	5072
11.5	Revisione della legge sui rapporti fra i Consigli	5074
IV	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione	5075
	Abbreviazioni	5078