

**Rapporto annuale 2002/2003
delle Commissioni della gestione e
della Delegazione delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

del 23 gennaio 2004

«Le sénat, dont l'approbation tenait lieu de récompense, savait louer et blâmer quand il fallait.»

Jacques Bénigne Bossuet, Discours sur l'histoire universelle (1681), parte III, capitolo 6

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo per conoscenza il rapporto d'attività delle Commissioni della gestione per il periodo dal maggio 2002 al dicembre 2003.

Il presente rapporto informa sulle ispezioni e i controlli effettuati in questi due anni nonché 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.

23 gennaio 2004

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

I presidenti,:

Hugo Fasel, consigliere nazionale

Hans Hofmann, consigliere agli Stati

Indice

Elenco delle abbreviazioni	1439
I Introduzione	1443
II Mandato e organizzazione	1446
1 Mandato, strumenti e vigilanza	1446
2 Organizzazione	1446
3 Diritti d'informazione delle Commissioni della gestione, segreto d'ufficio	1452
4 Alcune indicazioni sull'attività generale delle Commissioni	1453
5 Coordinamento con altre commissioni parlamentari e dibattiti nei Consigli	1456
III Temi scelti	1460
6 Economia e finanze	1460
6.1 Indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro	1460
6.2 Esportazione di materiale bellico, conversione dell'industria degli armamenti	1461
6.3 Ruolo della Svizzera nelle istituzioni di Bretton Woods	1462
6.4 Attuazione della legge sul riciclaggio di denaro	1463
6.5 Commissione federale delle banche	1465
7 Giustizia	1466
7.1 Alta vigilanza sulla giustizia	1466
7.2 Ispezione della Corte di cassazione del Tribunale federale	1468
7.3 Istituzione dei nuovi Tribunali federali di prima istanza	1471
7.4 Allestimento del progetto 'efficacia'	1472
7.5 Prassi del Tribunale federale per la regolamentazione transitoria del nuovo termine di ricorso per cassazione	1474
8 Stato e amministrazione	1475
8.1 Alta vigilanza sul terzo e quarto cerchio	1475
8.2 Responsabilità patrimoniale dello Stato	1476
8.3 Valutazione e sviluppo futuro del progetto GEMAP	1477
8.4 Vigilanza sulle fondazioni: l'esempio delle fondazioni del dottor Rau	1479
8.5 Attuazione della legge sul personale federale (art. 5 cpv. 1 LPers)	1481
8.6 Attività accessorie degli agenti della Confederazione	1482
8.7 Politica del personale di carriera e organizzazione del servizio esterno del DFAE	1484
8.8 Organizzazione della protezione dei dati nell'amministrazione federale	1486
8.9 Politica dell'informazione del DFAE	1488
8.10 Archiviazione di dispacci diplomatici	1489

9 Sicurezza sociale e sanità	1490
9.1 Attuazione delle raccomandazioni relative al contenimento dei costi nell'assicurazione malattie	1490
9.2 Giurisprudenza del Consiglio federale in materia di ricorsi contro le decisioni tariffarie dei Cantoni	1492
9.3 Fondazione «Wohnheim Rabenfluh»	1493
9.4 Swissmedic	1494
9.5 Sicurezza alimentare	1496
10 Politica di sicurezza	1497
10.1 Protezione dello Stato e servizi d'informazione	1497
10.1.1 Contatti dei servizi d'informazione svizzeri con il Sudafrica nel periodo dell'apartheid	1497
10.1.2 Sistema d'intercettazione delle comunicazioni via satellite del DDPS («progetto Onyx»)	1499
10.1.3 Altri temi esaminati dalla DCG	1501
10.1.3.1 Delimitazione delle inchieste della DCG rispetto alle inchieste amministrative interne	1501
10.1.3.2 Misure di allontanamento nei confronti di stranieri che costituiscono un pericolo per la sicurezza della Svizzera	1502
10.1.3.3 Identità fittizia per gli agenti del Servizio informazioni strategico	1504
10.1.3.4 Temi nel settore della sicurezza interna	1505
10.1.3.5 Temi nel settore della sicurezza esterna	1506
11 Trasporti	1507
11.1 Inchiesta sulla crisi Swissair	1507
11.2 Sicurezza nell'aviazione civile	1509
11.3 Subordinazione amministrativa dell'Ufficio d'inchiesta sugli incidenti aerei	1510
12 Asilo, stranieri e migrazione	1511
12.1 Prassi in materia di rimpatri nel settore dell'asilo	1511
12.2 Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo	1512
13 Politica culturale	1512
13.1 Museo nazionale svizzero	1512
14 Politica ambientale	1513
14.1 Protezione del paesaggio	1513
15 Politica sociale	1514
15.1 Coordinamento delle attività della Confederazione nel settore delle «sette»	1514

16 Altri punti importanti	1515
16.1 Rapporto di gestione 2002 del Consiglio federale	1515
16.2 Rapporti di gestione 2002 del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni	1520
16.2.1 Rapporto di gestione 2002 del Tribunale federale	1520
16.2.2 Rapporto di gestione 2002 del Tribunale federale delle assicurazioni	1521
IV Retrospectiva e prospettive future	1523
17 Bilancio della legislatura 1999-2003	1523
18 Prospettive future, orientamenti strategici per la nuova legislatura	1524
<i>Allegato 1</i> Rapporto annuale 2002/2003 dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione	1527
<i>Allegato 2</i> Principi d'azione delle Commissioni della gestione	1547
<i>Allegato 3</i> Alcune cifre sull'attività generale delle commissioni	1551
<i>Allegato 4</i> Tabella degli interventi parlamentari delle CdG	1553

Elenco delle abbreviazioni

ADM	Armi di distruzione di massa
AFF	amministrazione federale delle finanze
art.	articolo
BEAA	Ufficio d'inchiesta sugli incidenti aerei
BNS	Banca nazionale svizzera
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
CaF	Cancelleria federale
CC	Codice civile svizzero
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissione delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CDS	Conferenza dei direttori cantonali della sanità
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CFB	Commissione federale delle banche
CFNP	Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio
CGE	Divisione della guerra elettronica
CN	Consiglio nazionale
Cost.	Costituzione federale
CP	Codice penale svizzero
CPE	Commissione della politica estera
CPE-N	Commissione della politica estera del Consiglio nazionale
CPE-S	Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
cpv.	capoverso
CRA	Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo
CS	Consiglio degli Stati
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
CSG	Conferenza dei segretari generali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DCG	Delegazione delle Commissioni della gestione

DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelFin	Delegazione delle finanze
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
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DvN	Delegazione di vigilanza della NFTA
ecc.	eccetera
EICS	Euro Info Centre Suisse
es.	esempio
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FMI	Fondo monetario internazionale
FSA	Federazione Svizzera degli Avvocati
GEMAP	Uffici gestiti con mandato di prestazione e budget globale
HUMINT	Human intelligence
ICMPD	Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie
Idekowi	Gruppo di lavoro interdipartimentale incaricato di elaborare opzioni concrete di attuazione dell'articolo 170 Cost. nell'ambito dell'amministrazione federale
IFP	Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale
ILR	Indennità per lavoro ridotto
JT	Journal des tribunaux
LADI	Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione
LAMal	Legge federale sull'assicurazione malattie
LAsi	Legge sull'asilo
LATer	Legge sugli agenti terapeutici
LCF	Legge sul Controllo delle finanze
LCit	Legge sulla cittadinanza
LDDS	Legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri
let.	lettera
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione
LFIM	Legge federale sull'inchiesta mascherata
LM	Legge militare
LMB	Legge federale sul materiale bellico
LMSI	Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna

LOGA	Legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione
LParl	Legge sul Parlamento
LPD	Legge federale sulla protezione dei dati
LPers	Legge sul personale federale
LPGA	Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali
LPN	Legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio
LPP	Legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
LPT	Legge sulla pianificazione del territorio
LRC	Legge sui rapporti fra i Consigli
LRD	Legge sul riciclaggio di denaro
MNS	Museo nazionale svizzero
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NGP	Nuova gestione pubblica
NLR	Istituto olandese dell'aviazione e dello spazio
NPP	Nuova politica del personale federale
NSS	Nuovo sistema salariale
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OAI	Ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità
OCGE	Ordinanza concernente la condotta della guerra elettronica
OCPre	Ordinanza sul calcolo dei costi e la registrazione delle prestazioni da parte degli ospedali e delle case di cura nell'assicurazione malattie
OCSP	Ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone
OEnS	Ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri
OG	Organizzazione giudiziaria
OMSI	Ordinanza sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OOrg-DFI	Ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno
Oparl	Ordinanza sull'amministrazione parlamentare
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
OPers	Ordinanza sul personale federale
OSEC	Business Network Switzerland
OSINT	Open source intelligence
p.	pagina
PF	Politecnici federali
PMI	Piccole e medie imprese
ProgEff	Progetti di efficacia
PRS	Presenza Svizzera
RIPOL	Sistema di ricerca informatizzato di persone e oggetti

RS	Raccolta sistematica
RSJ	Rivista svizzera di giurisprudenza
RSJB	Rivista dell'associazione dei giuristi bernesi
SAP	Servizio di analisi e di prevenzione
SARS	Sindrome respiratoria acuta grave
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
seg.	seguito
SG	Segreteria generale
SIGINT	Signals intelligence
SIS	Servizio informazioni strategico
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TarMed	Tariffario medico unificato
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFP	Ufficio federale di polizia
UFR	Ufficio federale dei rifugiati
UFS	Ufficio federale di statistica
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UICM	Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali
UNITA	Unione nazionale per l'indipendenza totale dell'Angola
UP AT	Unità principale agenti terapeutici

Rapporto

I Introduzione

Conformemente all'articolo 55 della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10), le Commissioni della gestione (CdG) e la Delegazione delle Commissioni della gestione (DCG) trasmettono ogni anno al Parlamento un rapporto pubblico nel quale espongono a grandi linee le loro attività e i risultati ottenuti.

Questo rapporto offre una panoramica rappresentativa dei temi che meritano di essere conosciuti dal Parlamento e dall'opinione pubblica, sia per rilevare eventuali insufficienze o situazione preoccupanti, sia per trarre insegnamento dalle critiche formulate, sia infine per valutare la condotta di alcune politiche pubbliche.

La varietà dei temi affrontati nel presente rapporto rivela l'ampiezza e la diversità dei settori sottoposti all'alta vigilanza parlamentare.

Nel corso del periodo in rassegna, le CdG hanno effettuato diverse ispezioni dedicate in particolare alla compagnia aerea Swissair (Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, CdG-S), al ruolo della Svizzera nelle istituzioni di Bretton Woods (CdG-S), alla sicurezza alimentare (CdG-N), all'organizzazione della protezione dei dati nell'ambito dell'amministrazione federale (CdG-N), al Museo nazionale svizzero (CdG-N), ai servizi diplomatici e consolari (CdG-N), alla protezione dei paesaggi (CdG-N), alle relazioni della Svizzera con il Sudafrica durante l'apartheid (DCG) e al sistema di utilizzazione delle telecomunicazioni via satellite (DCG). Tutte queste attività sono state condensate in rapporti o in pubblicazioni particolari: una breve sintesi sarà inserita nel presente rapporto.

Altri lavori sono in corso e saranno conclusi nel 2004. Essi riguardano la politica dell'informazione del Dipartimento federale degli affari esteri (CdG-N), il commercio elettronico (CdG-N), la vigilanza federale sulle fondazioni (CdG-S), l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici – Swissmedic (CdG-S) e il tasso d'interesse minimo in materia di previdenza professionale (CdG-N).

Le CdG hanno pure assicurato il controllo delle fasi successive dei diversi lavori. Si tratta di verificare, qualche anno dopo un'ispezione, se e come il Consiglio federale ha dato seguito alle raccomandazioni delle CdG, e di valutare i progressi compiuti dall'amministrazione nella condotta della politica in esame. Le CdG hanno effettuato una verifica delle ispezioni legate ai temi seguenti: le indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro (CdG-N), l'implementazione della legge sul riciclaggio di denaro (CdG-N), la politica della Confederazione verso le «sette» e altri movimenti indottrinanti (CdG-N), le attività accessorie degli impiegati della Confederazione (CdG-N) e le misure destinate a ridurre i costi nel campo dell'assicurazione malattie (CdG-S).

Infine, le CdG hanno proceduto a diverse visite di uffici federali ed esaminato i rapporti di gestione del Consiglio federale e di altre istituzioni (Commissione federale delle banche, Consiglio dei politecnici federali, RUAG ecc.).

A titolo indicativo, è opportuno ricordare che, durante il periodo in rassegna, le CdG si sono riunite 28 volte in seduta plenaria e 110 volte in sedute di sottocommissione e la DCG, a sua volta, ha tenuto 32 sedute: un totale di 170 sedute.

Il controllo del Parlamento non si limita tuttavia all'attività del Consiglio federale e dell'amministrazione federale. L'articolo 169 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) va oltre. Esso istituisce segnatamente una vigilanza parlamentare sui Tribunali federali. In un rapporto pubblicato nel 2002, la CdG-S ha presentato diverse considerazioni e conclusioni circa le modalità del controllo parlamentare sulla giustizia. L'indipendenza dei giudici esige in effetti che questa vigilanza avvenga entro limiti più stretti di quelli validi per l'esecutivo. L'alta vigilanza sui tribunali è limitata essenzialmente al controllo dell'attività non giurisdizionale dei tribunali e al rispetto delle garanzie fondamentali di procedura.

È però difficile, in alcuni casi, separare nettamente le attività giurisdizionali da quelle non giurisdizionali. Gli avvenimenti verificatisi nel 2003 alla Corte di cassazione del Tribunale federale lo hanno dimostrato. Per la prima volta nella loro storia, le CdG sono state incaricate di effettuare un'ispezione presso il Tribunale federale. Data la mancanza di basi legali chiare e dettagliate, le CdG hanno dovuto definire innanzitutto numerose questioni di procedura in collaborazione con il Tribunale e le diverse persone interessate. Ciò ha complicato il lavoro delle CdG. La condotta di questa ispezione ha inoltre richiesto dai membri e dal segretariato un impegno e una disponibilità talvolta difficilmente conciliabili con il carattere di milizia del Parlamento.

Questo esempio, come altri, dimostrano che, di fronte alla complessità crescente dei compiti statali, gli strumenti dell'alta vigilanza parlamentare sono evoluti in misura relativamente ridotta e che essi rivelano i loro limiti. Di conseguenza, è urgente chiarire quali sono i mezzi finanziari e umani che il Parlamento è disposto a impegnare per lo svolgimento della sua funzione di controllo, e meditare su un'eventuale professionalizzazione in questo campo.

Nel corso del periodo in esame, le CdG hanno anche riflettuto a fondo sui loro metodi di lavoro e sugli obiettivi da realizzare nella prossima legislatura. Le Commissioni hanno approvato alcune direttive che guideranno la loro attività in futuro (vedi allegato 2).

Queste direttive si prefiggono di:

- «consolidare la responsabilità democratica del Consiglio federale e dell'amministrazione federale, dei Tribunali federali e degli altri organi ai quali sono affidati i compiti della Confederazione;
- valutare costantemente e in maniera approfondita l'attività di questi organi e, in tal modo, rilevare in tempo utile, nei settori sottoposti a vigilanza, i punti suscettibili di intervento politico;
- contribuire a correggere le insufficienze e le disfunzioni rilevate e concorrere a una gestione migliore degli affari identificando i margini di manovra esistenti;
- instaurare un dialogo tra gli organi preposti all'esecuzione di compiti federali e indurre, in tal modo, un processo di apprendimento suscettibile di migliorare la capacità delle autorità nella soluzione dei problemi;
- promuovere una maggiore trasparenza e accrescere così la fiducia della popolazione in queste istituzioni;

- trarre insegnamenti ai fini di un'applicazione coerente delle leggi vigenti e a vantaggio della legislazione futura».

Nel contempo, le CdG hanno deciso di migliorare l'informazione del Parlamento e dell'opinione pubblica circa il contenuto dei loro lavori, i meccanismi che regolano il loro funzionamento e le misure adottate in seguito ai loro rapporti. Quale misura concreta, le CdG hanno deciso di modificare la periodicità dei loro rapporti d'attività in modo tale da farli coincidere con l'anno civile. È previsto pure che il rapporto annuale, come d'altronde gli altri rapporti delle CdG, siano d'ora in poi iscritti all'ordine del giorno dei Consigli legislativi per un dibattito in seduta pubblica.

Questa innovazione è destinata a valorizzare viepiù i risultati delle inchieste. Si tratta anche, per le CdG, di esporre la loro attività e di rispondere delle loro azioni davanti al Parlamento in base al principio che non vi sono controllori migliori di quelli che sono a loro volta controllati¹. Infine, questa misura deve migliorare la trasparenza e l'informazione dei cittadini sul funzionamento della macchina statale e favorire un dibattito più democratico.

Lo scopo del presente rapporto è quello di rilevare i diversi problemi e le disfunzioni nella condotta dell'amministrazione ma anche di esporne i successi e i progressi. Malgrado i giudizi siano sovente critici, è incontestabile che il Consiglio federale, il Tribunale federale e le loro amministrazioni prestano nell'insieme un lavoro di altissima qualità. Un grazie a tutti coloro che contribuiscono al buon funzionamento della Confederazione; un ringraziamento anche ai collaboratori del segretariato delle CdG per il loro sostegno e la loro consulenza.

Il 23 gennaio 2004, le CdG hanno approvato in seduta plenaria il testo del presente rapporto e ne hanno deciso la pubblicazione.

¹ Rimandiamo in tale contesto a Giovenale il quale si chiede «Sed quis custodiet ipsos custodes?» «Ma chi controlla i controllori?» (Giovenale, Satire, VI, 347).

II

Mandato e organizzazione

1

Mandato, strumenti e vigilanza

L'alta vigilanza parlamentare sulla gestione del Consiglio federale e dei Tribunali federali sancita dall'articolo 169 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) viene esercitata dalle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale, del Consiglio degli Stati e, nel campo specifico della sicurezza dello Stato e dei servizi d'informazione, dalla loro Delegazione.

Fino a tutto novembre del 2003, i loro diritti e obblighi erano precisati negli articoli 47^{ter} e seguenti della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11). A partire dal 1° dicembre 2003, gli articoli 26, 52–55, 150 LParl e più in particolare 153–158 LParl costituiscono le basi legali corrispondenti.

Le Commissioni adempiono i loro compiti:

- procedendo a ispezioni, ovvero a esami approfonditi che effettuano personalmente con l'aiuto del segretariato;
- 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 assicurazioni 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 federali ecc.);
- effettuando visite ai servizi dell'amministrazione;
- trattando le richieste di vigilanza inoltrate da terzi;
- garantendo l'attuazione delle raccomandazioni e degli altri interventi parlamentari che rivolgono al Consiglio federale.

Agli inizi del 2003, uno dei compiti delle Commissioni, vale a dire la visita ai servizi dell'amministrazione federale, è stato sottoposto a un esame critico da parte dei presidenti delle sottocommissioni della CdG-N. Si è constatato che queste visite servono in primo luogo all'informazione delle CdG, e che esse sono poco appropriate per il controllo dell'amministrazione. Occorre tuttavia sottolineare che esse sono l'occasione, per l'amministrazione, di far conoscere i propri problemi alle commissioni di controllo. Le sottocommissioni che effettuano visite presso i servizi dell'amministrazione ne devono predisporre accuratamente le modalità al fine di sfruttarne meglio i risultati. La visita ai servizi dell'amministrazione federale, associata ad altri strumenti di alta vigilanza, è uno degli elementi utili per esercitare il controllo parlamentare.

2

Organizzazione

Le Commissioni della gestione (CdG) sono composte di 25 consiglieri nazionali, al Consiglio nazionale, e di 13 deputati, al Consiglio degli Stati. Si suddividono ognuna in quattro sottocommissioni alle quali sono attribuiti i sette Dipartimenti federali,

la Cancelleria federale e i Tribunali federali. Ogni commissione sceglie inoltre al proprio interno tre membri che andranno a costituire la DCG. 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 negli articoli 154 e 155 LParl.

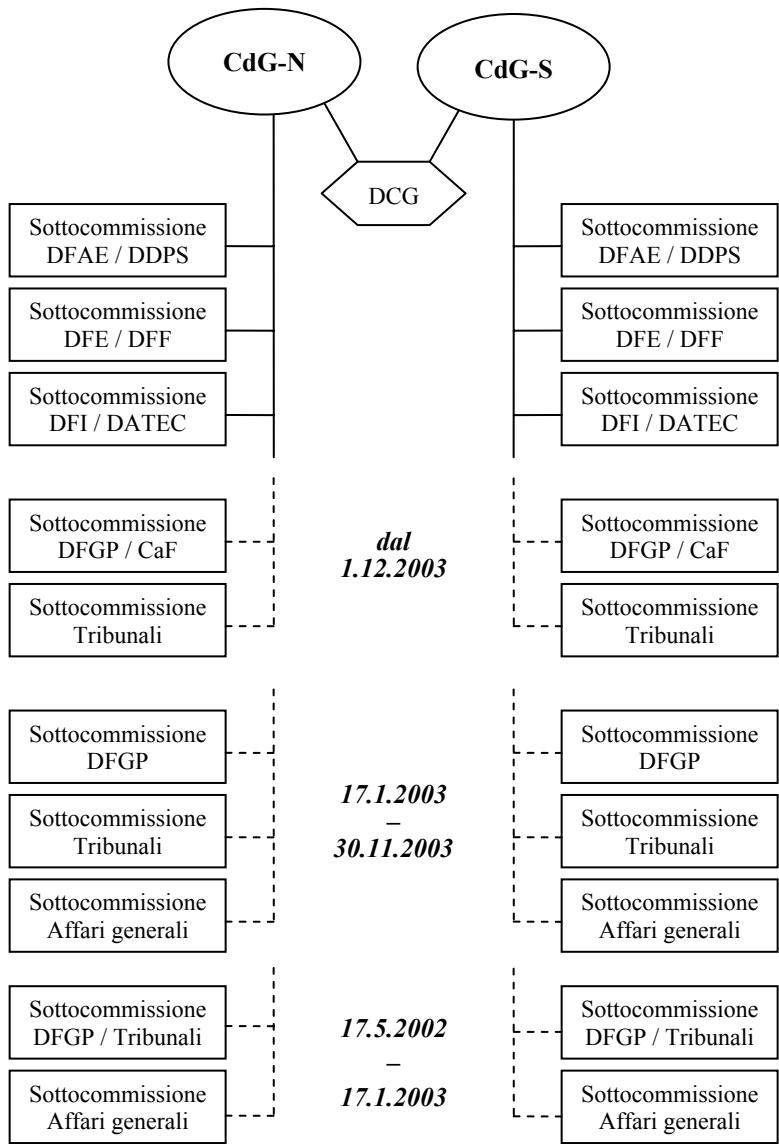
Nel periodo in rassegna, l'organizzazione delle CdG è stata modificata a due riprese (cfr. figura 1). Da un lato, in occasione della seduta del 17 gennaio 2003, le CdG hanno deciso di istituire a titolo provvisorio una sottocommissione «Tribunali» incaricata specificamente di esercitare l'alta vigilanza sui Tribunali federali. Questa evoluzione esprime la volontà delle CdG di consolidare e definire il loro controllo sui tribunali, segnatamente nel quadro dell'istituzione dei Tribunali federali d'istanza subordinata. Essa fa anche seguito al dibattito in seno al Consiglio degli Stati concernente l'attribuzione della competenza di alta vigilanza sui Tribunali federali (Boll. Uff. 2002 S 1062). Nel corso del 2003, l'inchiesta delle CdG sugli avvenimenti particolari verificatisi in seno al Tribunale federale ha dimostrato sia la capacità delle CdG di effettuare una vigilanza chiara ed effettiva sui Tribunali federali, sia la necessità di istituire definitivamente la sottocommissione «Tribunali» dall'inizio della legislatura 2003–2007, vale a dire dal 1° dicembre 2003. Questa decisione è stata presa rispettivamente il 14 ottobre 2003 dalla CdG-S e il 17 ottobre 2003 dalla CdG-N.

D'altro lato, le CdG hanno deciso di abolire le sottocommissioni «Affari generali». Queste sottocommissioni trattavano argomenti interdipartimentali quali le questioni del personale e le questioni infrastrutturali, il trattamento dell'informazione, i lavori pubblici e l'introduzione della nuova gestione pubblica nell'amministrazione (uffici gestiti con mandato di prestazioni e budget globale, GEMAP). Orbene, in occasione della loro seduta del 17 gennaio 2003, le CdG hanno deciso di cedere la competenza per il controllo sugli uffici GEMAP alle sottocommissioni responsabili dei rispettivi Dipartimenti. Così, ad esempio, il mandato di prestazioni 2004–2005 dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) non è più stato trattato nel 2003 dalle sottocommissioni «Affari generali», ma dalle sottocommissioni DFI/DATEC. Questo provvedimento ha sottratto alle sottocommissioni «Affari generali» la maggior parte dei loro oggetti. Per questo motivo, e per motivi economici, le CdG hanno deciso di sopprimere definitivamente le sottocommissioni «Affari generali» sin dall'inizio della legislatura 2003–2007, ossia dal 1° dicembre 2003. Questa decisione è stata presa rispettivamente il 14 ottobre dalla CdG-S e il 17 ottobre 2003 dalla CdG-N.

La Cancelleria federale, che rientrava nell'area di controllo delle sottocommissioni «Affari generali», sarà trasferita alle sottocommissioni responsabili del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), in precedenza incaricate anche dell'alta vigilanza sui tribunali. Questa riorganizzazione ha il vantaggio di non comportare risorse supplementari e di permettere una ripartizione equilibrata degli affari tra le diverse sottocommissioni.

La composizione nominale delle CdG, delle sottocommissioni e della Delegazione nel periodo 17 maggio 2002 - fine della legislatura 1999–2003, ossia fino al 30 novembre 2003, è riportata nella figura 2; la loro composizione dall'inizio della legislatura 2003–2007, ossia dal 1° dicembre 2003, nella figura 3.

Struttura delle CdG



**Composizione delle CdG, delle sottocommissioni e della Delegazione
dal 17 maggio 2002 al 30 novembre 2003**

<i>CdG-N</i>	<i>CdG-S</i>
Gadient Brigitta M. (presidente), Jossen Peter (vicepresidente), Baumann Stephanie, Beck Serge, Binder Max, Bosshard Walter, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Fasel Hugo, Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Imhof Rudolf, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmid Odilo, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Tillmanns Pierre, Tschäppät Alexander, Vaudroz René, Waber Christian, Wasserfallen Kurt, Wittenwiler Milli	Béguelin Michel (presidente), Hofmann Hans (vicepresidente), Bieri Peter, Briner Peter, Hess Hans, Langenberger Christiane (sostituita il 19.3.2003 da Dettling Toni), Lauri Hans (sostituito il 4.10.2002 da Germann Hannes), Leumann-Würsch Helen, Lombardi Filippo, Saudan Françoise, Stadler Hansruedi, Studer Jean, Wicki Franz
<i>Delegazione delle CdG (DCG)</i>	
Tschäppät Alexander (presidente), Leumann-Würsch Helen (vicepresidente), Fasel Hugo, Hofmann Hans, Vaudroz René, Wicki Franz	
<i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i>	
Tschäppät Alexander (presidente fino al 22.8.2002, sostituito da Glasson Jean Paul), Freund Jakob, Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Laubacher Otto, Lauper Hubert, Schmid Odilo, Schmied Walter, Schwaab Jean Jacques, Tillmanns Pierre, Vaudroz René, Waber Christian	Langenberger Christiane (presidente fino al 19.3.2003, sostituita da Dettling Toni), Briner Peter, Hofmann Hans, Leumann-Würsch Helen (presidente dal 19.3.2003), Lombardi Filippo, Studer Jean
<i>Sottocommissione DFF/DFE</i>	
Imhof Rudolf (presidente), Baumann Stephanie, Beck Serge, Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Decurtins Walter, Fasel Hugo, Gadient Brigitta M., Jossen Peter, Laubacher Otto, Vaudroz René	Briner Peter (presidente), Béguelin Michel, Hess Hans, Lauri Hans (sostituito il 4.10.2002 da Germann Hannes), Saudan Françoise
<i>Sottocommissione DFI/DETEC</i>	
Wittenwiler Milli (presidente), Binder Max, Brunner Toni, Chevrier Maurice, Fasel Hugo, Freund Jakob, Schmid Odilo, Tillmanns Pierre, Waber Christian	Stadler Hansruedi (presidente), Béguelin Michel, Hofmann Hans, Langenberger Christiane (sostituita il 19.3.2003 da Dettling Toni), Lombardi Filippo, Saudan Françoise

Dal 17 gennaio 2003 al 30 novembre 2003	
<i>Sottocommissione DFGP</i>	
Lauper Hubert (presidente), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Schwaab Jean Jacques, Wasserfallen Kurt, Wittenwiler Milli	Hess Hans (presidente), Germann Hannes, Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz
<i>Sottocommissione Tribunali</i>	
Janiak Claude (presidente), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Lauper Hubert, Schwaab Jean Jacques, Wasserfallen Kurt, Wittenwiler Milli	Hess Hans (presidente), Germann Hannes, Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz
<i>Sottocommissione «Affari generali»</i>	
Baumann Stephanie (presidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Decurtins Walter, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Schmied Walter, Tillmanns Pierre	Bieri Peter (presidente), Béguelin Michel, Briner Peter, Germann Hannes, Langenberger Christiane (sostituita il 19.3.2003 da Dettling Toni), Stadler Hansruedi
Dal 17 maggio 2002 al 17 gennaio 2003	
<i>Sottocommissione DFGP / Tribunali</i>	
Lauper Hubert (presidente), Bosshard Walter, Chevrier Maurice, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Janiak Claude, Schwaab Jean Jacques, Wasserfallen Kurt, Wittenwiler Milli	Hess Hans (presidente), Lauri Hans (sostituito il 4.10.2002 da Germann Hannes), Leumann-Würsch Helen, Studer Jean, Wicki Franz
<i>Sottocommissione «Affari generali»</i>	
Baumann Stephanie (presidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Decurtins Walter, Imhof Rudolf, Jossen Peter, Schmied Walter, Tillmanns Pierre	Lauri Hans (presidente fino al 4.10.2002, sostituito da Germann Hannes), Béguelin Michel, Bieri Peter (presidente dal 4.10.2002), Briner Peter, Langenberger Christiane, Stadler Hansruedi

Composizione delle CdG, delle sottocommissioni e della Delegazione dall'inizio della legislatura 2003-2007, ossia dal 1° dicembre 2003

<i>CdG-N</i>	<i>CdG-S</i>
Fasel Hugo (presidente), Wasserfallen Kurt (vicepresidente), Beck Serge, Binder Max, Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguët André, de Buman Dominique, Gadiant Brigitta M., Galladé Chantal, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Gyr-Steiner Josy, Heim Beatrice, Janiak Claude, Kunz Josef, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Hofmann Hans (presidente), Stadler Hansruedi (vicepresidente), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Berset Alain, Briner Peter, Escher Rolf, Hess Hans, Kuprecht Alex, Leumann-Würsch Helen, Ory Gisèle, Saudan Françoise, Wicki Franz
<i>Delegazione delle CdG (DCG)</i>	
Leumann-Würst Helen (presidente), Hofmann Hans (vicepresidente), Janiak Claude, Glasson Jean-Paul, Fasel Hugo, Wicki Franz	
<i>Sottocommissione DFAE/DDPS</i>	
Glasson Jean-Paul (presidente), Beck Serge, Daguët André, Gyr-Steiner Josy, Kunz Josef, Meier-Schatz Lucrezia, Müller Geri, Oehrli Fritz Abraham, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Béguelin Michel (presidente), Amgwerd Madeleine, Briner Peter, Escher Rolf, Kuprecht Alex, Ory Gisèle
<i>Sottocommissione DFGP/CaF</i>	
Meier-Schatz Lucrezia (presidente), Binder Max, Brunner Toni, Daguët André, De Buman Dominique, Glasson Jean-Paul, Glur Walter, Gyr-Steiner Josy, Janiak Claude, Müller Geri, Wasserfallen Kurt	Hess Hans (presidente), Amgwerd Madeleine, Berset Alain, Escher Rolf, Leumann-Würst Helen, Ory Gisèle
<i>Sottocommissione DFF/DFE</i>	
Gadiant Brigitta M. (presidente), Fasel Hugo, Galladé Chantal, Glur Walter, Gutzwiller Felix, Heim Beatrice, Oehrli Fritz Abraham, Pedrina Fabio, Riklin Kathy Waber Christian, Wasserfallen Kurt	Briner Peter (presidente), Amgwerd Madeleine, Béguelin Michel, Berset Alain, Kuprecht Alex, Saudan Françoise

<i>Sottocommissione DFI/DATEC</i>	
Binder Max (presidente), Beck Serge, De Buman Dominique, Fasel Hugo, Galladé Chantal, Gutzwiller Felix, Heim Beatrice, Kunz Josef, Riklin Kathy, Rossini Stéphane, Veillon Pierre-François, Waber Christian	Stadler Hansruedi (presidente), Béguelin Michel, Escher Rolf, Hofmann Hans, Kuprecht Alex, Saudan Françoise
<i>Sottocommissione Tribunali</i>	
Janiak Claude (presidente), Beck Serge, Brunner Toni, Cina Jean-Michel, Daguet André, Gadiant Brigitta M., Glasson Jean-Paul, Gyr-Steiner Josy, Kunz Josef, Müller Geri	Wicki Franz (presidente), Berset Alain, Briner Peter, Hess Hans, Ory Gisèle, Stadler Hansruedi, Wicki Franz

3 Diritti d'informazione delle Commissioni della gestione, segreto d'ufficio

Per esercitare l'alta vigilanza, le Commissioni della gestione dispongono di diritti d'informazione estesi i quali giustificano l'obbligo, per le istanze sottoposte alla vigilanza, di fornire informazioni complete. Nonostante questa situazione giuridica, le CdG constatano regolarmente che, in occasioni di audizioni, gli impiegati dell'amministrazione federale e altre persone che svolgono compiti per la Confederazione si sentono vincolati dal segreto d'ufficio o almeno ignorano in quale misura sono autorizzati a fornire informazioni alle CdG. In alcuni casi, le CdG sono venute a sapere che a causa di un'audizione, le persone interpellate avevano subito pressioni da parte dei superiori. È questa la ragione per cui le CdG hanno auspicato che il Consiglio federale tenga presente, in qualità di organo supremo dell'amministrazione federale, i diritti d'informazione di cui le CdG dispongono e l'obbligo da parte dell'amministrazione di fornire alle Commissioni le informazioni richieste. La situazione giuridica in materia è brevemente esposta qui appresso.

I diritti d'informazione delle CdG e la loro ampiezza derivano dalla funzione di alta vigilanza delle Commissioni. Dall'entrata in vigore della legge sul Parlamento (RS 171.10) il 1° dicembre 2003, la loro base legale è sancita nell'articolo 150 LParl, valido per tutte le commissioni parlamentari, ma soprattutto negli articoli 153 e seguenti LParl relativi alle sole CdG. Per svolgere i loro compiti, le CdG possono invitare i consiglieri federali a partecipare a una seduta affinché forniscano informazioni e chiedere al Consiglio federale di fornire un rapporto, oppure anche interrogare direttamente ogni servizio, autorità o persona che svolga compiti per conto della Confederazione. Le CdG hanno il diritto di ottenere da questi servizi e persone tutti i documenti di cui hanno bisogno (art. 153 cpv. 1 LParl). Esse informano il Consiglio federale dell'intenzione di interrogare una persona ad esso subordinata. Da parte sua, il Consiglio federale può chiedere di potersi esprimere davanti alle CdG prima di questa audizione (art. 153 cpv. 3 LParl).

Tutti i servizi e le persone che svolgono compiti per la Confederazione sono tenuti ad informare le CdG in maniera completa e veritiera, nonché a fornire tutti i riferi-

menti ai documenti utili (art. 156 cpv. 1 LParl). Il diritto di rifiutare di testimoniare (art. 156 cpv. 2 LParl) può essere fatto valere soltanto nei confronti della DCG nel quadro di un'audizione di testimoni, mentre le persone interessate non possono rifiutare nessuna informazione alle CdG se non nel caso in cui il Consiglio federale si sia direttamente fondato su queste informazioni per prendere una decisione, o se queste informazioni devono rimanere segrete per ragioni legate alla protezione dello Stato o al servizio informazioni (art. 150 cpv. 2 LParl). Il segreto d'ufficio non si applica, per la sua stessa natura, nei rapporti tra le autorità dell'alta vigilanza e le persone sottoposte a questa vigilanza. Per svolgere il loro compito, le CdG devono imperativamente accedere a tutte le informazioni di cui hanno bisogno. In generale, la relazione tra le CdG e il Consiglio federale non è contraddittoria ma complementare, ed essa è subordinata agli interessi superiori della Confederazione. Infine, le CdG perseguono lo stesso obiettivo dei servizi incaricati dell'esecuzione, vale a dire garantire l'applicazione ottimale delle disposizioni legali. Di conseguenza, le CdG devono trattare le informazioni che ricevono con estrema riservatezza. Esse devono ottemperare al segreto d'ufficio (art. 8 LParl) e ogni violazione è perseguita penalmente (art. 320 CP, RS 311.0).

A seconda della situazione, l'informazione ricevuta, se venisse conosciuta attraverso canali diversi dalle CdG, potrebbe mettere in imbarazzo la persona che l'ha fornita rispetto al superiore gerarchico, ai colleghi di lavoro o ad altri servizi. Ecco perché le deposizioni fatte davanti alle CdG sono trattate con riservatezza. Il capo del dipartimento interessato riceve semplicemente una copia dell'invito alle sedute alle quali i suoi collaboratori sono stati convocati e, in tal modo, prende solo atto dei nomi delle persone interpellate e dell'ordine del giorno della seduta. Né il capo del dipartimento né nessun altro servizio del dipartimento al quale è subordinata la persona interpellata ricevono il verbale della seduta. Alle persone interpellate è consegnato l'estratto del verbale relativo alla loro audizione. Solo i membri e il segretariato delle CdG hanno a disposizione il verbale nella sua interezza. Gli estratti e l'intero verbale sono trattati con riservatezza e non possono essere trasmessi a terzi. I superiori gerarchici della persona interpellata, in particolare, non hanno il diritto di esigere da essa gli estratti del verbale.

Alla persona al servizio della Confederazione che ha fornito un'informazione veritiera alle CdG non può derivare alcun pregiudizio (art. 156 cpv. 3 LParl). Questa disposizione è rivolta in primo luogo ai superiori gerarchici della persona, ma anche alla gerarchia del dipartimento che è responsabile dell'applicazione concreta della disposizione e deve difenderne fermamente il principio. In merito, i mezzi di cui dispongono le CdG sono molto limitati. L'informazione preliminare del capo del Dipartimento riguardante i nomi delle persone interpellate e il suo diritto ad essere preventivamente interpellato vanno pure intesi in tal senso.

4 Alcune indicazioni sull'attività generale delle Commissioni

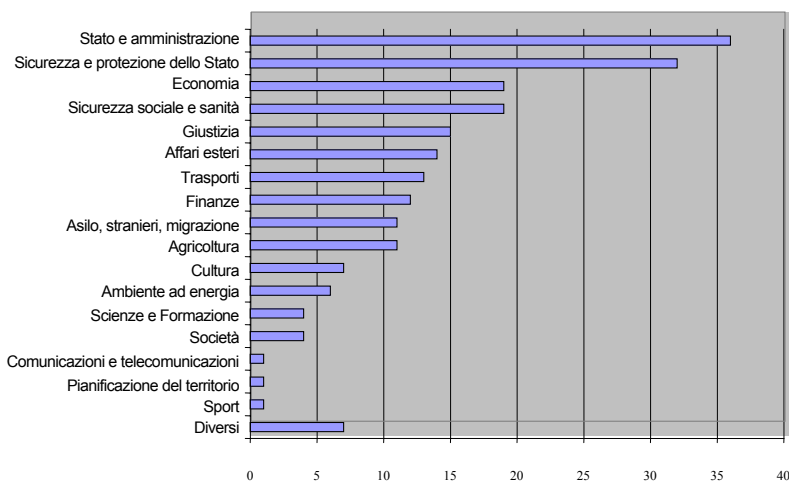
Le CdG definiscono ogni anno nell'ambito del loro programma i temi principali sui quali intendono investigare in maniera approfondita. Secondo i principi che le CdG hanno adottato nel 2003 (cfr. allegato 2), esse mirano, a medio termine, *a una ripartizione equa delle loro attività di controllo* fra tutti i settori politici importanti dell'attività della Confederazione.

Per la realizzazione di questo obiettivo, le CdG hanno redatto una statistica delle loro attività nel corso della legislatura 1999–2003, sia sul piano tematico (settori politici affrontati, dipartimenti interessati) che metodologico (strumenti utilizzati, sostegno dell’OPCA). Questa statistica sarà aggiornata ogni anno. Sebbene essa appaia un po’ rudimentale, potrà essere comunque utilizzata a titolo indicativo in occasione dell’elaborazione del programma annuo delle Commissioni.

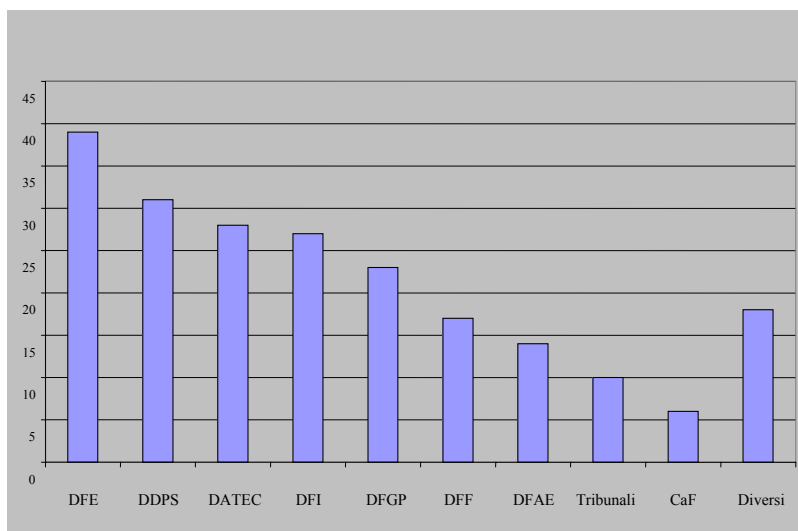
Le figure 4 e 5 riproducono due riassunti tematici che possono essere indotti da quella statistica. Tutti gli oggetti trattati dalle CdG vi sono inclusi; solo le ispezioni sono state ponderate, per cui una visita di servizio, l’esame di un rapporto d’attività, un’istanza, un controllo supplementare ecc., è *un* oggetto. Per contro, un’ispezione «vale» due oggetti, in modo da evidenziare l’importanza delle risorse investite. La figura 4 mostra che il settore politico affrontato principalmente dalle CdG in questa legislatura è lo Stato e la sua amministrazione. In questa categoria sono incluse, fra altre, le questioni relative alla politica del personale della Confederazione, alle strutture dell’amministrazione (ad es., le tematiche legate al modello detto dei quattro cerchi), alla strategia della comunicazione e dell’informazione dell’amministrazione, alla funzione di stato maggiore di certe unità e ad avvenimenti particolari verificatisi in organi sottoposti all’alta vigilanza delle CdG. Le questioni legate alla politica di sicurezza e alla protezione dello Stato sono pure, in base al mandato della DCG, al centro delle attività delle CdG. Gli altri settori importanti per le CdG in questa legislatura sono stati la sicurezza sociale e la sanità (in particolare le assicurazioni sociali e private), la giustizia (gli avvenimenti particolari verificatisi nell’ambito del Tribunale federale, le questioni legate alla portata dell’alta vigilanza sui tribunali ecc.) e la politica economica (la protezione dei consumatori, la promozione delle esportazioni, la legge sul mercato interno, il diritto dei cartelli ecc.).

Figura 4

Oggetti trattati dalle CdG, suddivisi per settore politico, durante la legislatura 1999–2003



Oggetti trattati dalle CdG suddivisi fra le diverse autorità durante la legislatura 1999-2003



Dal punto di vista dei Dipartimenti (fig. 5), le attività delle CdG hanno interessato in particolare il Dipartimento federale dell'economia (DFE) (Expo.01, pagamenti diretti a favore dell'agricoltura ecc.), il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) (Progetto Onyx, contatti fra i servizi d'informazione e il Sudafrica ecc.), il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) (crisi Swissair, sicurezza aerea, Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali ecc.), il Dipartimento federale dell'interno (DFI) (controllo dei costi nel settore della LAMal, Museo nazionale svizzero, Swissmedic ecc.) e il DFGP (tasso minimo LPP, prassi in materia di richiedenti l'asilo ecc.).

È normale che alcuni settori e dipartimenti siano stati più coinvolti di altri nelle attività delle CdG nel corso di questa legislatura. Le CdG devono ripartire le loro attività a medio termine in modo equo; viste le risorse a disposizione, quattro anni non bastano per un controllo omogeneo dell'amministrazione. Inoltre, la distribuzione equa delle loro attività non è l'unico criterio seguito dalle CdG nella scelta dei temi che, in una certa misura, è dettata anche dai problemi esistenti in seno all'amministrazione, dal livello di rischio delle attività dello Stato, dall'attualità politica o da avvenimenti imprevisi.

Come negli anni precedenti, le CdG e la DCG hanno portato avanti la collaborazione con le altre commissioni parlamentari.

Per motivi evidenti, i contatti sono stati molto regolari con le commissioni e le delegazioni di controllo, in particolare le Commissioni delle finanze (CdF), la Delegazione delle finanze (Del Fin) e la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN). Il coordinamento è avvenuto, da un lato, a livello di segretariati e, dall'altro, fra i rispettivi presidenti. I segretariati delle CdG e delle CdF hanno anche elaborato, a partire dal 1° dicembre 2003, un programma informatico specifico che permette di coordinare i programmi di controllo delle commissioni. I primi risultati sono incoraggianti.

Fra gli argomenti sui quali le commissioni di controllo hanno collaborato strettamente si distinguono l'inchiesta sulla Swissair, l'esposizione nazionale (EXPO.01/.02) e il progetto «efficacia» (ProgEff: maggior efficacia nel perseguimento penale su scala federale). Questi argomenti saranno oggetto di trattazione separata nel presente rapporto.

Inoltre, diversi dossier sono stati trattati da sottocommissioni delle CdG e delle CdF in sedute congiunte: segnatamente, i rapporti di gestione e i conti della RUAG, del Consiglio dei politecnici, della Posta, delle FFS e di Swisscom. Il rapporto annuo dell'Ufficio federale del personale sull'applicazione della legge sul personale federale (cfr. art. 5 cpv. 1 della legge sul personale federale, LPers; RS 172.220.1) è stato pure trattato in comune dalle CdG e CdF.

Per quanto attiene alla DVN, il coordinamento con le CdG è assicurato dai resoconti dei membri della DVN in occasione di ogni seduta plenaria delle CdG. Le CdG si occupano pure del rapporto annuo della DVN.

A partire dal 1° dicembre 2003, le commissioni di controllo dispongono di una piattaforma di coordinamento istituita formalmente dall'articolo 54 LParl: la Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV). Questa conferenza associa le presidenze delle CdG, delle CdF, della DCG, della Del Fin e della DVN, si riunisce almeno due volte l'anno e quando la situazione lo esige. Essa assicura il coordinamento materiale dei programmi e delle visite delle commissioni di controllo e delibera in casi di conflitti di competenze. La CPV svolge pure una funzione in materia di verifica delle misure adottate dalla Confederazione (art. 170 Cost.). In particolare, essa può conferire mandati di verifica all'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA), al Controllo federale delle finanze (CDF) o a terzi. La CPV garantisce inoltre, in collaborazione con il Consiglio federale, la coerenza delle verifiche effettuate su mandato del Parlamento.

Le CdG hanno stabilito contatti anche con altre commissioni parlamentari in merito agli oggetti seguenti:

Crisi Swissair: l'aspetto eminentemente politico della crisi della Swissair ha spinto la CdG-S a intensificare il coordinamento della sua inchiesta (cfr. n. 11.1) con le attività di altri organi parlamentari. Essa ha delimitato le sue inchieste rispetto a quelle della Delegazione delle finanze nel campo dei piani sociali e ha provveduto affinché il Consiglio nazionale prenda a sua volta atto delle informazioni relative alla sua inchiesta. Inizialmente, il Consiglio nazionale intendeva istituire, per quanto riguarda la crisi Swissair, una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI). Il 14

marzo 2002, esso ha dato seguito a un'iniziativa parlamentare in tal senso del gruppo democristiano. Tuttavia, nel corso della sessione estiva 2002, ha rifiutato, in occasione della seconda fase, l'entrata in materia sull'iniziativa respingendo in tal modo anche l'istituzione di una CPI. La decisione è stata dettata in gran parte dalle inchieste già molto avanzate della CdG-S, la quale aveva annunciato che nel settembre del 2002 avrebbe comunicato i risultati delle sue inchieste. Grazie alla notevole mole di lavoro impegnata, la CdG-S è riuscita a rispettare il termine fissato e a concludere questa complicata inchiesta in meno di un anno.

Tasso minimo LPP: La problematica del tasso d'interesse minimo nel campo della previdenza professionale è stata dibattuta in diverse commissioni parlamentari e nei Consigli. La CdG-N si era già occupata dell'adeguamento del tasso minimo nel 1995, in occasione di un'ispezione relativa alla previdenza professionale. Essa aveva allora invitato il Consiglio federale, mediante una raccomandazione, a esporre, in occasione dell'imminente revisione della LPP, come intendesse esercitare in futuro la propria competenza per garantire che il tasso d'interesse minimo per l'avere di vecchiaia venisse sottoposto a un esame periodico. La situazione nel 2002 dimostra che il Consiglio federale era stato anticipato dall'evoluzione sfavorevole del tasso d'interesse. Nel gennaio del 2003, le Commissioni della gestione hanno deciso di effettuare un'inchiesta sul problema collegandola con la situazione inerente al tasso d'interesse minimo. Esse hanno preso in considerazione due interventi parlamentari² attraverso i quali il Consiglio nazionale aveva loro chiesto, durante la sessione invernale 2002, di indagare in tal senso. Nella sua inchiesta, la CdG-N ha sollevato in particolare la questione della ripartizione degli utili nel quadro della LPP. Mirando a un coordinamento con la revisione della legge sulla sorveglianza degli assicuratori, la CdG-N ha trasmesso, nel novembre del 2003, alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale i primi risultati intermedi della sua inchiesta.

Museo nazionale svizzero: Nell'ambito di un sondaggio e di una visita effettuata presso i servizi interessati, la CdG-N ha proceduto ad alcune inchieste sul Museo nazionale svizzero (MNS). Queste ultime vertevano soprattutto sul contesto dell'attuale processo di cambiamento in seno al MNS e su problemi e sfide relativi (cfr. n. 13.1). Nell'ottobre del 2003, la CdG-N ha notificato alla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) le sue constatazioni e conclusioni. Queste informazioni sono servite alla CSEC-S nel quadro dell'esame preliminare della nuova legge sul Museo nazionale attraverso la quale il Consiglio federale auspica di trasformare il MNS in una fondazione di diritto pubblico.

EXPO.01/02 e richieste di istituzione di una CPI: Alla fine del 2002/inizio 2003, l'Ufficio del Consiglio nazionale è stato incaricato di esaminare due iniziative parlamentari depositate dal gruppo dei Verdi e dal gruppo dell'UDC (02.451/02.455) che chiedevano l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) al fine di chiarire i motivi per i quali i crediti accordati dalla Confederazione erano stati superati. La CdG ha collaborato alla redazione del rapporto dell'Ufficio del Consiglio nazionale evidenziando le possibilità e i limiti dell'alta vigilanza parlamentare esercitata dalle commissioni di vigilanza o da una CPI. Inoltre, la CdG ha posto

² La mozione 02.3456 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale e la mozione 02.3417 del gruppo socialista sono state trasmesse sotto forma di postulati.

l'accento sui lavori concreti realizzati dalla CdG-S su Expo.01, tradottisi per Expo.02 in diverse esigenze. Le iniziative parlamentari sono state respinte il 23 settembre 2003. Nel corso del secondo semestre del 2003, la CdG-S si è occupata, nel quadro della verifica della sua ispezione del 2001, dei provvedimenti presi dal Consiglio federale.

Euro Info Centers: Su mandato della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S), la CdG-S ha esaminato l'Euro Info Centers Svizzera (EICS), finanziato in larga misura dalla Confederazione. La CdG-S ha presentato alla CET-S, nella primavera del 2003, un rapporto che ha permesso a quest'ultima di pronunciarsi sul rinnovo del credito. La CdG-S ha constatato che l'Usec, che utilizza l'EICS, ha riorganizzato quest'ultimo ai fini di renderlo maggiormente professionale. Inoltre, la richiesta di informazioni riguardanti l'Unione europea ha registrato un aumento durante il periodo in rassegna (1999–2001). La commissione si è anche informata sulla collaborazione con le camere di commercio cantonali. Nel campo della collaborazione con le associazioni, un potenziale miglioramento sembra sussistere da ambo le parti.

L'Usec ha saputo sfruttare le sinergie esistenti tra il suo mandato EICS e gli altri mandati affidatigli. Di conseguenza, la CdG-S ha avuto qualche difficoltà nel valutare in quale misura le lacune d'efficacia constatate nel 1999 in seno all'EICS siano state colmate. Usec e Seco hanno tuttavia creato le condizioni necessarie per raggiungere l'efficacia voluta. Le informazioni disponibili confermano che l'EICS è sulla buona strada. La CdG-S è peraltro convinta che la Svizzera ha bisogno di un EICS al fine di consentire alle imprese, in particolare alle PMI, un accesso privilegiato alle informazioni concernenti l'UE. Il decreto dell'Assemblea federale del 25 settembre 2003 garantisce il finanziamento dell'EICS fino al 2005.

Controllo parlamentare sui servizi d'informazione: Il 4 marzo 2002, la consigliera nazionale Lalive d'Epinay ha depositato un'iniziativa parlamentare (02.403) che chiede segnatamente l'istituzione di un organo parlamentare specifico incaricato dell'alta vigilanza sui servizi d'informazione. La Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N), incaricata dell'esame preliminare dell'iniziativa, ha richiesto in particolare il parere della DCG sulla questione, dato che la Delegazione è preposta al controllo dei servizi d'informazione.

Il presidente della DCG ha esposto alla CPS-N e al Consiglio nazionale (Boll. Uff. 2003 N 1449) i problemi che l'esercizio dell'alta vigilanza sui servizi d'informazione pone concretamente. Secondo il presidente della DCG, il controllo sulle attività dei servizi segreti non è tanto una questione di strutture o di leggi ma piuttosto una questione di tempo e di risorse. Se si vuole migliorare la vigilanza sui servizi d'informazione, occorre in primo luogo accrescere le risorse umane e finanziarie a tale scopo.

Il 23 settembre 2003, il Consiglio nazionale ha deciso di dar seguito all'iniziativa. L'Ufficio del Consiglio nazionale ha incaricato la CPS-N di elaborare, entro l'autunno 2005, un testo di legge relativo. La DCG parteciperà all'elaborazione dei dettagli.

Organizzazione del servizio diplomatico e della rete esterna: Il 22 agosto 2002, la CdG-N ha pubblicato un importante rapporto sull'organizzazione del servizio diplomatico e della rete esterna (cfr. n. 8.7). Questa pubblicazione ha suscitato un forte interesse da parte delle Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) e del Consiglio degli Stati (CPE-S). Diversi membri delle CdG hanno

esposto alle CPE i risultati dei loro lavori. I pareri espressi in generale dai membri delle CPE sono stati nell'insieme positivi. Le CPE hanno condiviso su molti punti l'analisi della CdG-N.

Il rapporto della CdG-N è stato dibattuto anche in Consiglio degli Stati (Boll. Uff. 2002 S 1160) e in Consiglio nazionale (Boll. Uff. 2002 N 2162) nel contesto dell'esame di due interpellanze intitolate «Il corpo diplomatico - La carta da visita della Svizzera all'estero» (02.3447 e 02.3516).

Difficoltà di coordinamento: Per quanto utile e necessario, il coordinamento fra le commissioni parlamentari, eccetto quello fra le commissioni di controllo, è ancora piuttosto empirico. Non di rado diverse commissioni esaminano questioni identiche. È capitato più volte che alcuni consiglieri federali e altri rappresentanti dell'amministrazione venissero convocati da diverse commissioni per rispondere alle stesse domande senza sapere esattamente chi ne fosse competente.

A più riprese, si è dovuto constatare che alcune commissioni incaricate di lavori legislativi affrontavano argomenti che dipendevano dalle CdG.

Simili doppioni compromettono la credibilità, la serietà e l'efficacia del lavoro parlamentare e creano confusione in seno all'amministrazione. Questa situazione suscita l'impressione che il Parlamento non sia univoco e generi inoltre lavoro supplementare, sia per l'amministrazione sia per il Parlamento.

Il 17 aprile 2003, la CdG-N è intervenuta presso l'Ufficio del Consiglio nazionale. In una lettera, datata 3 giugno 2003, l'Ufficio ha invitato la presidenza e la vicepresidenza delle commissioni legislative del Consiglio nazionale a rispettare scrupolosamente le competenze della loro commissione e a migliorare le sinergie con le altre commissioni.

6

Economia e finanze

6.1

Indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro

Nel 2002, la CdG-N ha effettuato una verifica dell'ispezione «Efficacia dell'indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro» compiuta nel 1998. Essa ha chiesto al Consiglio federale e al Segretariato di Stato dell'economia (Seco) di essere informata sullo stato di attuazione delle sue cinque raccomandazioni. La cattiva congiuntura economica del 2002/2003 e l'aumento del lavoro a tempo parziale hanno conferito maggior interesse a questa verifica.

Nel quadro della sua verifica, la CdG-N ha potuto constatare importanti progressi nei Cantoni in materia di armonizzazione delle procedure di autorizzazione realizzati grazie alla migliore informazione, in particolare sotto forma di una rete Intranet accessibile a tutti i servizi incaricati dell'esecuzione. La Commissione si compiace inoltre per l'introduzione di due nuovi strumenti destinati ad aumentare l'efficacia dell'indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro: il primo, rappresentato dal modello IROL-Flex che tiene conto della flessibilità crescente dell'orario di lavoro aziendale e del suo corollario, il passaggio dall'orario di lavoro settimanale classico all'orario di lavoro annuale. Il secondo, una novità che riguarda la considerazione della perdita di lavoro congiunturale nei periodi caratterizzati da fluttuazioni stagionali del mercato dell'occupazione. L'efficacia di questi due nuovi strumenti non è ancora stata valutata dato che l'aumento delle domande di indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro è un fenomeno ripropostosi recentemente. La CdG ha tuttavia assicurato che il Seco prevede di valutare queste novità. I risultati di questa valutazione dovrebbero essere disponibili nel 2004; essi saranno allora analizzati anche dalla CdG-N. È questa la ragione per cui quest'ultima ha deciso di non concludere ancora la verifica della sua ispezione e di seguire attentamente l'evoluzione in questo campo.

Il Parlamento ha approvato, nel quadro della 3^a revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), due nuove misure contro gli abusi riguardanti l'indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro (art. 88 cpv. 2, 2^{bis}, 2^{ter} e art. 105 LADI), pur essendo al corrente che queste misure sono entrate in vigore soltanto il 1° luglio 2003. Dopo l'ispezione, l'organico dell'Ispettorato del Seco è stato leggermente aumentato. Secondo la Commissione, gli abusi sono limitati.

Date le difficoltà economiche del momento, la CdG-N ritiene molto importante che il DFE tenga massimamente presente lo strumento dell'indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro e che provveda affinché esso serva ottimamente allo scopo previsto dalla legge. La Commissione è inoltre del parere che occorra prestare particolare attenzione alle discriminazioni di fatto subite dalle piccole imprese, le quali, a causa delle risorse limitate di cui dispongono, non sono ben informate sulle condizioni di riscossione delle indennità in caso di riduzione dell'orario di lavoro e paventano le formalità amministrative che esse comportano. In merito, il DFE e i servizi cantonali interessati devono svolgere un ruolo importante in materia d'informazione.

Conformemente all'articolo 32 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB, RS 514.5), le CdG esaminano ogni anno il rapporto del Consiglio federale sulle esportazioni dettagliate di materiale bellico dell'anno precedente. Per la prima volta, l'esame del rapporto 2002, effettuato nella primavera del 2003, è stato completato, su richiesta delle CdG, con un rapporto del DDPS relativo al potenziale delle tecnologie per il disarmo.

Le Commissioni hanno constatato che, da anni, le esportazioni di materiale bellico rappresentano una quota molto debole delle esportazioni svizzere e che non si intravede per ora alcuna inversione di tendenza. La globalizzazione fa sì che i Paesi esteri non acquistino più sistemi d'armamento ma piuttosto pezzi isolati e know-how. La trasformazione in Svizzera di determinati pezzi staccati di materiale bellico è comunque molto apprezzata, anche se sottoposta ad autorizzazione. In generale, si constata che il numero di autorizzazioni rilasciate supera largamente quello delle esportazioni effettive.

Le CdG hanno potuto assicurare che i servizi competenti dell'amministrazione federale accordano la necessaria importanza al controllo delle esportazioni di materiale bellico, che dimostrano prudenza in materia di autorizzazioni e che il coordinamento fra il Seco, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il DFGP funziona bene. Le Commissioni non hanno critiche da formulare per quanto concerne l'esercizio 2002. Tuttavia, alcune parti del rapporto possono essere ancora migliorate. Ci si chiede anche se l'informazione dell'opinione pubblica per quanto riguarda le autorizzazioni potrebbe essere più ampia in modo da accrescere, nell'opinione pubblica, la credibilità della politica svizzera in materia di esportazioni di materiale bellico.

Nel contesto della guerra in Iraq, l'amministrazione federale ha fornito spiegazioni concernenti le esportazioni svizzere di materiale bellico nel 2003 alle parti belligeranti. Le CdG si sono informate circa la decisione del Consiglio federale del 20 marzo 2003 e le diverse prassi d'esportazione, in essa formulate, in funzione della categoria del fornitore nonché sul nuovo meccanismo di controllo adottato. L'obiettivo era di non esportare materiale bellico che potesse essere utilizzato nel quadro della guerra in Iraq. Questa prassi non bloccava interamente ogni esportazione di materiale bellico verso le parti belligeranti in quanto, ad esempio, pezzi staccati d'aerei, che sicuramente non potevano più essere utilizzati in questo conflitto, erano forniti agli Stati Uniti. La contraddizione che ne è risultata fra la politica di neutralità, gli interessi economici e una capacità industriale adeguata ai bisogni della difesa della Svizzera è stata discussa con i rappresentanti dell'amministrazione federale. Le Commissioni hanno deciso di approfondire tale questione, che è pure d'ordine politico, con i rappresentanti del Consiglio federale competenti, in occasione del loro esame del rapporto di gestione del Consiglio federale (cfr. n. 16.1).

Le due Commissioni si erano già chieste in passato a più riprese se il know-how della Svizzera in materia di tecnologie d'armamento non dovesse essere maggiormente utilizzato nell'ambito del disarmo salvaguardando anche posti di lavoro. Secondo il rapporto redatto dal DDPS in merito, non esiste in Svizzera un know-how esauriente per il disarmo. Tuttavia, la Svizzera si distingue già in questo settore a livello di nicchie tecnologiche (ad es., lo sminamento). Il know-how esistente va preservato, e le sue applicazioni in questo campo estese.

In occasione del decimo anniversario dell'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods, la CdG-S ha deciso di studiare in quale modo le diverse autorità federali lavoravano e si coordinavano al fine di una politica svizzera coerente che lo statuto di Paese membro comporta. La Commissione si è pure occupata dei vantaggi che la partecipazione alle istituzioni di Bretton Woods procura al nostro Paese, e si è basata, a tal fine, sullo studio realizzato, su sua richiesta, dall'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) (cfr. allegato 1) e sul rapporto degli esperti esterni. Le constatazioni che ne ha dettate sono contenute nel suo rapporto pubblicato il 14 ottobre 2003.

La CdG-S ha constatato che la partecipazione della Svizzera è fondata su obiettivi relativamente generici in materia d'adesione, dai quali traspare senza dubbio uno sforzo di coerenza, ma che non possono impedire concretamente alcuni conflitti in tale ambito. I principali servizi responsabili dell'esecuzione – l'Amministrazione federale delle finanze e la Banca nazionale svizzera per il Fondo monetario internazionale (FMI), il Seco e la DSC per il Gruppo della Banca mondiale – dispongono, per l'attuazione di questi obiettivi, di un margine di manovra non trascurabile. In tali condizioni, le regole in materia di competenze e di procedure rivestono importanza capitale per garantire l'attuazione della politica della Svizzera nelle istituzioni di Bretton Woods.

Nell'ambito del FMI, una convenzione conclusa fra l'AFF e la BNS ha permesso sin dall'inizio di ripartire nettamente i compiti e le competenze, e ciò si è rivelato proficuo. La CdG-S ha constatato, per quanto concerne la Banca mondiale, una ripartizione dei compiti e delle competenze relativamente complessa, in particolare fra il Seco e la DSC. Questa ripartizione è stata man mano rielaborata senza peraltro riuscire del tutto soddisfacente. Esistono ancora certe zone d'ombra che i diversi meccanismi di coordinamento non riescono a dissipare. La CdG-S ritiene poco trasparenti le strutture complesse in materia di competenze e vede la necessità, comunicata al Consiglio federale, di una loro ottimizzazione.

Dato l'intersecarsi sempre più ricorrente delle attività del FMI e della Banca mondiale, la CdG-S ha invitato il Consiglio federale ad adottare misure di natura organizzativa e a definire obiettivi strategici affinché la Svizzera possa elaborare posizioni equilibrate. Nel settore del FMI, occorre una maggiore considerazione dei principi della Svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo.

L'ispezione della CdG-S ha permesso di constatare che è soprattutto il fatto di essere alla testa di un gruppo di voto e, pertanto, di occupare un seggio in seno ai consigli d'amministrazione delle istituzioni di Bretton Woods che consente alla Svizzera di esercitare una certa influenza sulle attività delle due istituzioni. I fattori di successo identificati sono i seguenti: la difesa di una posizione chiara e credibile, l'esperienza di lunga data nel campo specifico trattato, l'attitudine a concludere alleanze e il timing scelto. La CdG-S ritiene che occorra continuare ad accordare un'importanza particolare al fatto che la Svizzera rimanga alla testa di un gruppo di voto e a questi fattori di successo. La Commissione è anche del parere che le possibilità d'influenza debbano ancora essere ottimizzate.

La CdG-S ha considerato insufficienti i dati messi a disposizione relativi ai versamenti della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods. Manca in particolare un

riassunto, da un'angolazione istituzionale, di tutti i pagamenti effettuati. Occorrerebbe, in merito, che tutti i servizi interessati, in particolare nel settore della Banca mondiale, possano rilevare e presentare questi dati in permanenza. La CdG-S lamenta pure l'assenza di una dimensione istituzionale nel campo dell'informazione e del reporting relativo alle attività della Svizzera in generale e a quelle dei diversi servizi in particolare. Sarebbe opportuno adottare misure volte ad accrescere la trasparenza di queste attività affinché il Parlamento e l'opinione pubblica interessata possano informarsi facilmente e rapidamente sulle attività, sui servizi interessati e sui versamenti quale Paese membro delle istituzioni di Bretton Woods.

Concludendo, possiamo affermare che l'esecuzione funziona bene in questo settore, auspicando comunque ulteriori miglioramenti. Le aspettative del Consiglio federale riguardanti l'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods si sono in gran parte avverate. I vantaggi che la Svizzera trae dal suo statuto di membro sono palesi anche se non esattamente quantificabili. La CdG-S ritiene positivo il bilancio di dieci anni d'adesione della Svizzera alle istituzioni di Bretton Woods.

6.4 Attuazione della legge sul riciclaggio di denaro

Nel giugno del 2001, dopo profonde analisi, la CdG-N ha potuto concludere con un rapporto la sua ispezione sui problemi di esecuzione della legge sul riciclaggio di denaro (FF 2001 5631). Le constatazioni della Commissione si riassumono in undici raccomandazioni al Consiglio federale che riguardano in particolare i problemi importanti nei quali era incorsa l'allora Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio (Autorità di controllo). Nel 2003, la Commissione ha proceduto alla consueta verifica dello stato d'attuazione delle raccomandazioni da essa formulate. A tal fine, ha effettuato una visita presso l'Autorità di controllo e ha interpellato il segretario generale del Dipartimento federale delle finanze (DFP) nonché alcuni rappresentanti del forum degli organismi di autodisciplina. La CdG-N ha comunicato le sue constatazioni al capo del DFP.

La CdG-N ha verificato che, dalla fine dell'ispezione in poi, vi è stato un impegno importante da parte dell'amministrazione federale sfociato nella realizzazione di diversi punti. L'esecuzione della legge sul riciclaggio di denaro (LRD) è notevolmente progredita con effetti di lunga portata, anche nella prassi. I problemi importanti che l'Autorità di controllo aveva dovuto fronteggiare in passato sono ormai superati. L'Autorità di controllo è divenuta un organo d'esecuzione ben funzionante. Tuttavia, le inchieste della CdG-N hanno rivelato la necessità di qualche intervento in alcuni settori. Le constatazioni fatte in sede di verifica sono brevemente illustrate qui appresso.

- *Fluttuazione del personale e know-how dell'Autorità di controllo:* nel corso dell'ispezione del 2001, la CdG-N aveva constatato che l'acquisizione e la salvaguardia di un know-how in materia di esecuzione della LRD rivestivano importanza capitale in seno all'Autorità di controllo (raccomandazione n° 1 dell'ispezione del 2001). In seguito, l'Autorità di controllo è stata promossa al rango di divisione, il suo organico è aumentato ed è stato arricchito di un livello di quadri medi. Grazie alla creazione di questi posti di lavoro, oltre due anni fa, l'Autorità di controllo ha acquisito un know-how prezioso. Orbene, nel corso della verifica, la Commissione ha constatato con inquietudine che l'Autorità di controllo registra un tasso elevato di fluttuazione del

personale che, col tempo, comporta una perdita di know-how e influisce negativamente sulle relazioni con gli altri attori incaricati dell'attuazione della LRD. Ecco perché la CdG-N ha chiesto al DFF di ricercare l'origine di questo tasso elevato di fluttuazione e di adottare misure adeguate per la sua riduzione.

- *Scambio d'informazioni*: sia l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro, sia gli organismi di autodisciplina forniscono, nel rispettivo campo di competenze, importanti contributi all'attuazione della legge sul riciclaggio di denaro. La Commissione è del parere che il successo delle loro attività dipenda in larga misura dal buon funzionamento dello scambio d'informazioni fra l'Autorità di controllo e gli organismi di autodisciplina. È opportuno, a tal fine, sfruttare tutte le sinergie possibili salvaguardando l'autonomia dell'Autorità di controllo. A causa dell'attuale situazione giuridica, le informazioni possono essere scambiate solo in misura limitata. Alla vigilia della revisione della legge sul riciclaggio di denaro, i Dipartimenti competenti dovranno prestare particolare attenzione a questo aspetto.
- *Sorveglianza dei mercati imperniata sui rischi / settore di assoggettamento*: la CdG-N considera essenziale il fatto che, in occasione della ripartizione delle risorse dell'Autorità di controllo, sia accordata un'importanza sufficiente all'attività di controllo imperniata sui rischi. Nel contesto di una lotta contro il riciclaggio di denaro fondata sui rischi, la Commissione si è pure chiesta se il campo d'applicazione della LRD sia sufficientemente ampio. Di conseguenza, essa ha chiesto al Dipartimento di esaminare, nel quadro della revisione della legge sul riciclaggio di denaro, l'assoggettamento alla LRD dei commercianti di materie prime, del mercato dell'arte ed eventualmente di altri settori a rischio.
- *Sanzioni dell'Autorità di controllo*: in occasione della visita effettuata presso l'Autorità di controllo, la CdG-N ha rilevato che le sanzioni che possono essere inflitte attualmente dall'Autorità di controllo non sono molto differenziate e ciò potrebbe rivelarsi insufficiente a lungo termine. Questa lacuna dovrà essere discussa anche nel quadro della revisione della legge sul riciclaggio di denaro.
- *Duplici funzione dell'Autorità di controllo*: nel corso della verifica, la Commissione si è pure occupata della duplice funzione dell'Autorità di controllo: quest'ultima rappresenta un organismo di autodisciplina rispetto agli intermediari finanziari che le sono direttamente assoggettati ed essa è nel contempo l'autorità di vigilanza degli organismi di autodisciplina. La CdG-N ritiene che questa duplice funzione possa creare situazioni difficili, in particolare quando gli organismi di autodisciplina o gli intermediari finanziari esercitano l'autorità di controllo. È questo il motivo per cui la Commissione pensa che il Dipartimento dovrebbe occuparsi di questo doppio ruolo. Occorre pure che gli intermediari finanziari subordinati all'Autorità di controllo e gli intermediari finanziari sottoposti agli organismi di autodisciplina siano trattati sullo stesso piano.
- *Istanza di ricorso indipendente*: La Commissione ha potuto constatare che la situazione concernente i ricorsi contro decisioni dell'Autorità di controllo si è normalizzata dopo l'ispezione. Così è stato anche per le relazioni tra il servizio giuridico del DFF/AFF e l'Autorità di controllo. Tenuto conto di que-

sto miglioramento, e del prossimo insediamento del Tribunale amministrativo federale, la Commissione non considera più imperativa l'istituzione di un'istanza di ricorso indipendente e attende che il Tribunale inizi la sua attività entro la data fissata.

La CdG-N continuerà a seguire con attenzione, nell'ambito della sua attività regolare di alta vigilanza, l'attuazione della LRD e comunicherà eventualmente, in occasione della revisione della LRD, le sue osservazioni alla commissione legislativa competente.

6.5 Commissione federale delle banche

Oltre all'esame annuale del rapporto di gestione della Commissione federale delle banche (CFB), effettuato dalle due Commissioni della gestione, la CdG-N, nel novembre del 2002, a causa di diversi avvenimenti sopraggiunti in campo bancario e borsistico (calo delle quotazioni in borsa, situazione difficile per alcune banche in questo periodo), ha voluto essere informata da rappresentanti della CFB e dal suo segretariato sul monitoring effettuato dalla CFB, sui problemi e rischi che essa ha rilevato e sulla sua gestione dei rischi. La CdG-N si è occupata più da vicino del sistema di controllo e di responsabilità del settore bancario che comporta quattro livelli (revisione interna, revisione esterna, consiglio d'amministrazione, CFB). Alcuni casi esemplari, come quello della Banca cantonale vodese, hanno permesso di evincere possibili problemi di questo sistema di controllo e di dimostrare concretamente come banche che si trovino in una situazione difficile possano essere seguite e strettamente sorvegliate dalla CFB. Ancora una volta, la revisione esterna si è rivelata essere in una posizione chiave nell'ambito di questo sistema. Tuttavia, il numero delle società specializzate nella revisione bancaria è molto ridotto sul mercato svizzero e, pertanto, la concorrenza è limitata. A causa degli avvenimenti negativi occorsi, la CFB ha deciso di istituire, all'interno del suo segretariato, un'unità incaricata di controllare sistematicamente l'attività di revisione esterna. Essa adotta in merito una raccomandazione del Fondo monetario internazionale. La CFB ha inoltre annunciato l'intenzione di rafforzare le regole in materia di revisione e di introdurre un sistema di doppie revisioni effettuate periodicamente. Occorre nondimeno sottolineare che i rapporti di revisione costituiscono soltanto una parte del sistema di controllo della CFB, che comprende pure diversi altri strumenti quali l'obbligo di comunicazione delle banche in certi casi, come pure i colloqui con il consiglio d'amministrazione e la direzione delle banche.

Parte importante di questa seduta è stata dedicata ai flussi d'informazione in generale e a quelli che riguardano avvenimenti rilevanti. Il presidente della CFB informa regolarmente il capo del DFF che, eventualmente, informa il Consiglio federale. Importante è, a sua volta, lo scambio d'informazioni con la Banca nazionale svizzera.

Nel gennaio del 2001, in vista della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria e con le diverse riorganizzazioni concernenti le autorità giudiziarie in Svizzera e all'estero, le CdG hanno deciso di occuparsi di alcune questioni fondamentali relative all'alta vigilanza parlamentare sulla giustizia. In base alle inchieste dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, ad audizioni di esperti e a colloqui con rappresentanti dei Tribunali federali, le CdG hanno esaminato la loro attività di vigilanza al fine di rilevare eventuali lacune, possibili miglioramenti e la verifica del fabbisogno in questo settore. I risultati di questo esame sono contenuti nel rapporto del 28 giugno 2002 della CdG-S (FF 2002 6793).

Nel corso degli anni, la prassi delle CdG in materia di vigilanza sulla giustizia si è sviluppata e ben consolidata. La portata dell'alta vigilanza ha occasionalmente dato adito a diverse interpretazioni da parte del Tribunale federale e delle CdG. Attualmente, la prassi delle CdG coincide con la concezione ampliata dell'alta vigilanza descritta nella letteratura specializzata. Sottolineiamo tuttavia che, in tutti questi anni, le CdG hanno avuto occasione di constatare che la portata dell'alta vigilanza non può essere definita in modo generalizzato, ma va determinata caso per caso. Nell'ambito dei loro rapporti annuali pubblicati sul Foglio federale, le CdG presentano le loro attività di controllo per quanto concerne i Tribunali federali.

Le CdG esaminano i rapporti di gestione dei tribunali una volta l'anno; in tali occasioni vengono esaminate anche altre questioni relative al tribunale interessato. Analizzando i verbali delle sedute degli ultimi dodici anni, le CdG hanno potuto rilevare che numerose questioni sono state affrontate nel corso di questi incontri. Ciò ha offerto sovente lo spunto alle CdG per raccomandazioni e richieste. Le questioni relative al rapporto di gestione riguardano in generale la statistica di liquidazione degli affari, le deliberazioni in seduta pubblica, la durata dei procedimenti e gli affari in sospeso. All'inizio degli anni Ottanta e a metà degli anni Novanta, le CdG hanno richiesto a più riprese uno sviluppo del rapporto di gestione e la redazione di alcune statistiche (numero di cause liquidate per ogni giudice, evoluzione della prestazione media dei collaboratori giuridici, numero di cause liquidate da giudici supplenti ecc.). L'organizzazione del tribunale, la sua efficacia, le prestazioni insufficienti dei giudici supplenti, l'informatica e l'accelerazione nella pubblicazione delle sentenze sono argomenti discussi anche in occasione dell'esame dei rapporti di gestione. Inoltre, le decisioni delle CdG hanno interessato ambiti molto diversificati della gestione amministrativa dei tribunali. Nel 1991, le CdG hanno fra l'altro richiesto l'elaborazione di una direttiva sulla prassi in materia di tasse e la presentazione di un rapporto sull'informatica di gestione; nel 1992, la redazione di un rapporto complementare sulle esperienze con i collaboratori personali e l'elaborazione di direttive interne in materia di tasse all'indirizzo delle Camere. Le CdG discutono con i tribunali anche problemi di giurisprudenza (ad es., una sentenza del 1999 relativa a un indennizzo di 100 000 franchi) nonché l'eventuale necessità di intervenire a livello legislativo in seguito a talune sentenze (ad es., nel 1999, in occasione di un caso di rigore in materia di revoca della licenza di condurre e in merito al completamento della legge sulla cittadinanza con una norma penale). A causa della separazione dei poteri, le CdG non commentano le singole decisioni dei Tribunali federali. Esse seguono tuttavia l'evoluzione delle tendenze giurisprudenziali e, occasionalmente, ne discutono con il Tribunale federale al fine di determinare eventuali disfunzioni o

lacune nella legislazione. La constatazione di insufficienze nell'esecuzione della legge porta talvolta le CdG a procedere a esami approfonditi.

Le CdG tentano sempre di farsi un'immagine il più possibile completa del lavoro svolto dai tribunali. In tal modo esse cercano indizi che consentano di capire i problemi più diversi: ad esempio, l'archiviazione, la pubblicazione delle decisioni sul Web, l'accreditamento dei giornalisti, l'età di pensionamento dei giudici federali, la collaborazione fra il Tribunale federale di Losanna e il Tribunale federale delle assicurazioni di Lucerna. Occorre inoltre ricordare che le CdG trattano regolarmente denunce all'autorità di vigilanza dirette contro i tribunali della Confederazione per diniego di giustizia formale, ritardo ingiustificato o violazione dei principi fondamentali di procedura. Esse ottengono in tal modo informazioni supplementari sul lavoro dei tribunali, in particolare per quanto concerne i punti criticati del diritto procedurale.

L'analisi della prassi seguita in materia di alta vigilanza sul Tribunale federale e sul Tribunale federale delle assicurazioni ha mostrato che le CdG esercitano una vigilanza estesa e che esse ricorrono a tutti i loro poteri nell'esame dei rapporti di gestione dei Tribunali federali rispettando scrupolosamente l'indipendenza giudiziaria sancita dalla Costituzione federale.

Fondandosi sulle loro analisi, le CdG hanno riscontrato che l'alta vigilanza sui tribunali è suscettibile di ulteriori sviluppi, sottolineando comunque che l'approccio attuale ha dato ampiamente buona prova di sé. La prassi attuale in materia di alta vigilanza permette di accertare i problemi che ostacolano il buon funzionamento della giustizia e, all'occorrenza, di adottare i provvedimenti necessari. Le Commissioni sono tuttavia coscienti del fatto che la vigilanza può essere incrementata. In futuro, occorrerà effettuare controllo approfonditi in diversi settori (organizzazione, personale, informatica, orientamento verso la clientela ecc.). Ecco perché le CdG intendono, nell'ambito dei loro programmi annuali, prestare maggiore attenzione ai molteplici aspetti della giustizia. Inoltre, le Commissioni si sono sempre impegnate per una maggiore trasparenza sul lavoro effettuato dai tribunali, in particolare chiedendo a questi ultimi di aggiungere dati supplementari nei loro rapporti di gestione. Esse danno molta importanza alla gestione moderna dei tribunali, a una buona organizzazione della vigilanza e a una grande trasparenza nell'andamento degli affari, perché questi aspetti sono una condizione indispensabile per un'alta vigilanza efficace.

L'esperienza pluriennale e i risultati della sua analisi hanno fatto sì che la CdG-S si opponesse, in occasione della sessione invernale 2002 del Consiglio degli Stati, all'istituzione di un nuovo organo preposto all'alta vigilanza dei Tribunali federali di prima istanza. Una proposta della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) che intendeva affidare l'esercizio dell'alta vigilanza alla Commissione giudiziaria, incaricata di predisporre l'elezione dei giudici, non ha ottenuto la maggioranza al Consiglio degli Stati. Per la CdG-S, questa decisione è coerente, perché solo nell'ambito della preparazione dell'elezione dei giudici s'impongono nuove strutture. L'istituzione del nuovo Tribunale penale federale e del nuovo Tribunale amministrativo federale non comporta, per contro, modifiche dell'attuale modello di alta vigilanza che detiene alcuni punti di forza tra cui la riunificazione in un solo organo delle attività di controllo sul Consiglio federale, l'amministrazione federale e i Tribunali federali. Tale riunificazione permette di garantire l'indipendenza, l'unità e la coerenza del controllo parlamentare e di realizzare sinergie. È

ovvio che questi punti di forza del modello attuale saranno estesi anche all'alta vigilanza sui Tribunali federali di prima istanza.

7.2 Ispezione della Corte di cassazione del Tribunale federale

L'11 febbraio 2003, il Tribunale federale di Losanna è stato teatro di un incidente che nei giorni successivi ha destato profonda impressione. Secondo i resoconti dei media, il giudice federale Martin Schubarth ha sputato in direzione di Markus Felber, corrispondente della Neue Zürcher Zeitung (NZZ), colpendo anche un cancelliere del tribunale con il quale Felber stava discutendo nella hall del Tribunale di Mon-Repos. Nei giorni seguenti, si sarebbero registrate anche irregolarità di procedura e manipolazioni di sentenze alla Corte di cassazione penale – una sezione del Tribunale federale – sotto la presidenza di Martin Schubarth.

Il 19 febbraio 2003, il Tribunale federale confermava «l'incidente dello sputo» e condannava fermamente il gesto del giudice federale Martin Schubarth in un comunicato stampa. Il Tribunale federale decideva inoltre di privare definitivamente il giudice Schubarth del diritto di esercitare le sue funzioni giurisprudenziali con effetto immediato e lo invitava a dimettersi. Il giudice federale Martin Schubarth non ha tuttavia tenuto conto di questo invito. Secondo lui, l'avvenimento sarebbe legato non solo al suo stato di salute momentaneo e agli effetti di un farmaco prescrittogli, ma altresì agli intrighi nei suoi confronti prima della sua rielezione nel dicembre del 2002.

Il 5 marzo 2003, le CdG decidevano di far luce sull'incidente dello sputo, sulle presunte irregolarità e sul clima di lavoro esistente in seno alla Corte di cassazione penale costituendo un gruppo di lavoro comune (gruppo di lavoro «Tribunale federale») incaricato di svolgere l'indagine relativa.

Sabato, 4 ottobre 2003, dopo aver preso atto del progetto di rapporto del gruppo di lavoro «Tribunale federale», e due giorni prima dell'approvazione di quest'ultimo da parte delle CdG, il giudice federale Martin Schubarth presentava le sue dimissioni per il 30 giugno 2004, pubblicava parti del progetto di rapporto, confidenziale, e accusava il gruppo di lavoro «Tribunale federale» di non averlo interpellato correttamente, di averlo sottoposto a pressioni politiche e di aver svolto una procedura indegna di uno Stato di diritto. Le CdG hanno respinto le accuse ritenute infondate. Dato che le autorità e i titolari di cariche subordinati all'alta vigilanza devono ottemperare al segreto d'ufficio, le CdG hanno dovuto constatare che il giudice Martin Schubarth, comportandosi in quel modo, non solo aveva violato il segreto d'ufficio, ma che egli, inoltre, non aveva rispettato la competenza del Parlamento, potere supremo della Confederazione e autorità di alta vigilanza.

I risultati dell'indagine del gruppo di lavoro hanno indotto le Commissioni della gestione a formulare, nel loro rapporto del 6 ottobre 2003, le constatazioni e conclusioni seguenti:

L'inchiesta sull'incidente dello sputo ha permesso di stabilire che, il mattino dell'11 febbraio 2003, il giudice federale Martin Schubarth ha perso il controllo di sé all'entrata del Tribunale federale, ha sputato verso un giornalista che detestava colpendo inavvertitamente un cancelliere del tribunale e si è allontanato senza profere verbo. Le critiche della stampa e gli incidenti che hanno preceduto la sua riele-

zione hanno profondamente scosso il giudice federale Martin Schubarth. Tutto ciò non giustifica in alcun caso l'atto commesso. Il mattino dell'incidente, il giudice federale Martin Schubarth accusava problemi di salute che possono aver contribuito alla reazione sproporzionata; è tuttavia da escludere, a sua discarica, una diminuzione della sua capacità di discernimento.

Le CdG sono giunte alla conclusione che, con l'incidente dello sputo, Martin Schubarth si è reso colpevole di una grave trasgressione alle regole della buona educazione, incompatibile con la carica di giudice federale. In tal modo, egli ha turbato la fiducia di chi chiede giustizia. E questo rimane tale, anche mostrando una certa comprensione per la situazione di crisi personale nella quale il giudice Martin Schubarth si trovava al momento del fatto. Permettere al giudice Schubarth di riprendere le sue funzioni giurisprudenziali esporrebbe il Tribunale federale a una forte pressione perché la credibilità dell'istituzione ne uscirebbe ridimensionata e ne soffrirebbero le relazioni giuridiche. Lo Stato di diritto non può correre questo rischio. Le CdG hanno di conseguenza ritenuto che il giudice federale Martin Schubarth doveva dimettersi.

Date le circostanze, le CdG hanno considerato inaccettabile che il giudice federale Martin Schubarth non volesse lasciare la sua carica prima del 30 giugno 2004 e sono state risolte nel sostenere che, nell'interesse della giustizia e della sua reputazione, il giudice federale Martin Schubarth doveva dimettersi immediatamente quale conclusione, da lungo attesa, dell'incidente dello sputo verificatosi l'11 febbraio 2003.

Nel caso in cui il giudice federale Martin Schubarth non avesse ancora dato le dimissioni alla fine del 2003, le Commissioni della gestione suggeriscono alla Commissione giudiziaria delle Camere federali di esaminare in quale misura sarebbe giuridicamente possibile che il successore del giudice Schubarth, eletto durante la sessione invernale, assuma la carica prima che Schubarth se ne sia andato. Quale ultima ratio, si potrebbe considerare la revoca di Martin Schubarth sotto forma di decreto federale sottoposto a referendum.

In occasione *dell'esame delle presunte irregolarità* alla Corte di cassazione penale, le CdG hanno constatato che, in un caso, il giudice federale Martin Schubarth ha ignorato in tutta evidenza, quale presidente della Corte di cassazione penale, il parere di uno dei suoi colleghi dichiarando, sul foglio di accompagnamento del dossier, che la sentenza era stata approvata all'unanimità invece che a maggioranza, trasgredendo in tal modo alle disposizioni relative alla procedura per circolazione degli atti e alla deliberazione pubblica. Tuttavia, anche uno svolgimento corretto della procedura non avrebbe modificato il risultato. Le CdG ritengono che in tal modo il giudice federale Martin Schubarth ha violato il suo dovere d'ufficio. Essendo un magistrato, Schubarth non è comunque sottoposto ad alcuna autorità disciplinare. In tal senso, le constatazioni delle CdG non hanno alcun seguito per il giudice federale Martin Schubarth. Il Ministero pubblico della Confederazione ha la competenza di decidere se la violazione del dovere d'ufficio rilevata dalle CdG è di pertinenza del diritto penale.

In altri casi, le CdG hanno constatato che il giudice federale Schubarth, quando era presidente di sezione, ha talvolta agito in maniera autoritaria e senza rispettare il principio di collegialità. Egli ha utilizzato il margine di manovra di cui disponeva quale presidente di corte in maniera molto ampia, giungendo talvolta a superare i limiti imposti dalla procedura, soprattutto allo scopo di far prevalere la propria opinione. Questi tratti del carattere di Martin Schubarth hanno provocato gravi

tensioni in seno al collegio dei giudici della Corte di cassazione penale. Non vi è però motivo di credere che, di conseguenza, sentenze del Tribunale federale siano discutibili o insostenibili.

Le CdG non hanno rilevato alcuna manipolazione di sentenze nel senso che nessuna decisione (dispositivo) diversa da quella presa dal collegio giudicante è stata comunicata alle parti. Dopo aver effettuato l'analisi dei procedimenti della Corte di cassazione penale, le Commissioni della gestione sono giunte alla conclusione che, in pratica, non sarebbe stato affatto possibile manipolare una sentenza, vale a dire falsarne il dispositivo. I giudici, presidente della corte escluso, non hanno alcuna possibilità di effettuare una manipolazione. Quanto al presidente, egli può esercitare senza dubbio una maggiore influenza sul procedimento. Decidendo però di manipolare una sentenza, egli correrebbe un rischio considerevole di essere scoperto.

Le CdG sono giunte alla conclusione che, in generale, non vi è motivo per mettere in questione né la qualità della giurisprudenza, né la credibilità o la conformità delle sentenze della Corte di cassazione penale durante la presidenza del giudice federale Martin Schubarth.

L'inchiesta ha rivelato che, sotto la presidenza del giudice federale Martin Schubarth, il *clima di lavoro* ha, da un lato, sofferto sotto la sua gestione autoritaria e, dall'altro, è stato impregnato della sua personalità. Martin Schubarth è stato descritto come una persona intelligente, molto colta, ma con tratti di carattere autoritario, elitario ed egocentrico. Il clima di lavoro della Corte di cassazione penale ha inoltre sofferto soprattutto a causa del disaccordo fra il giudice federale Martin Schubarth e uno dei suoi colleghi della Corte di cassazione penale.

I problemi sorti nell'ambito della Corte di cassazione penale sono stati complessi e hanno influenzato il clima di lavoro per molti anni. Col passare del tempo, la situazione è divenuta inestricabile al punto che gli stessi giudici della Corte di cassazione penale non sono più riusciti a controllarne i conflitti. A distanza di tempo, occorre constatare che il presidente del Tribunale federale è intervenuto troppo tardi. Ma occorre altresì rilevare che le parti non hanno richiesto il suo intervento. Quando la disputa è stata posta nelle sue mani, il margine di manovra era troppo esiguo. La soluzione infine adottata non ha calmato le acque se non in superficie; non ha assolutamente permesso di risolvere il conflitto che opponeva il giudice federale Martin Schubarth a uno dei suoi colleghi, conflitto che è stato vieppiù aggravato dal fatto che il collega aveva contattato un parlamentare socialista prima della rielezione dei giudici nel dicembre del 2002.

La risoluzione dei conflitti alla Corte di cassazione penale si è rivelata molto problematica. Questa situazione era dovuta in parte al carattere difficile del giudice federale Martin Schubarth. D'altro lato, le strutture istituzionali del Tribunale federale composto di 30 giudici, che godono per principio degli stessi diritti, possono a loro volta contribuire all'insorgenza di conflitti siffatti tra giudici. Occorre perciò esaminare l'eventuale opportunità di consolidare le strutture gerarchiche, di istituire determinati meccanismi di vigilanza e di adottare meccanismi destinati alla risoluzione interna dei conflitti.

Nel corso della sua inchiesta, il gruppo di lavoro «Tribunale federale» ha fatto numerosi accertamenti relativi alla procedura per circolazione degli atti, alla prassi delle deliberazioni orali, alla designazione dei relatori e alla composizione dei collegi giudicanti, accertamenti che hanno motivato le CdG a certe constatazioni e a rivolgere alcune raccomandazioni al Tribunale federale.

Dopo la pubblicazione del rapporto delle CdG e alcuni colloqui con il presidente della Commissione giudiziaria delle Camere federali, il giudice federale Martin Schubarth si è finalmente dichiarato pronto a presentare le sue dimissioni entro la fine di gennaio 2004 al più tardi, nell'interesse della giustizia.

Il Tribunale federale prenderà posizione sulle raccomandazioni delle CdG entro la fine di febbraio del 2004.

7.3 Istituzione dei nuovi Tribunali federali di prima istanza

La revisione totale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria, attualmente in corso, prevede l'istituzione di due nuovi Tribunali federali, il Tribunale penale federale e il Tribunale amministrativo federale. Nel suo messaggio concernente le sedi dei due Tribunali, il Consiglio federale proponeva di fissare quella del Tribunale penale federale a Friburgo e quella del Tribunale amministrativo federale ad Aarau. Il 21 giugno 2002, il Parlamento ha deciso che il Tribunale penale federale avrà sede a Bellinzona e il Tribunale amministrativo federale a San Gallo. Nella stessa occasione, il Parlamento ha abilitato il Consiglio federale a concludere con i Cantoni del Ticino e di San Gallo una convenzione relativa alla loro partecipazione finanziaria alle spese per l'insediamento dei due tribunali. In occasione dei colloqui con il capo del DFGP, nel maggio del 2003, sul rapporto di gestione del Consiglio federale (cfr. più sotto n. 16.2.1), le Commissioni della gestione hanno constatato alcune divergenze d'opinione fra la Confederazione e i due Cantoni, relative alla partecipazione finanziaria di questi ultimi. Nell'ambito dei negoziati, i due Cantoni hanno posto l'accento sul fatto che la Confederazione non era abilitata a esigere da loro un contributo per la costruzione degli edifici che accoglieranno i nuovi tribunali.

Quando il Consiglio nazionale ha esaminato nel giugno del 2003 il rapporto di gestione del Consiglio federale, la presidente della CdG, la consigliera nazionale Brigitta M. Gadiant, ha sottolineato che occorreva esigere dai Cantoni del Ticino e di San Gallo, scelti dal Parlamento, il rispetto degli stessi obblighi che il Consiglio federale aveva definito con i Cantoni di Friburgo e di Argovia. La presidente della CdG-N ha precisato che, invero, nessuna convenzione scritta era stata conclusa con i due nuovi Cantoni, ma che, nel corso dei dibattiti parlamentari, il capo del DFGP, la consigliera federale Ruth Metzler, aveva reiteratamente segnalato che il Consiglio federale partiva dal principio che queste partecipazioni finanziarie erano garantite. Parole che non erano state invalidate né in seno al Consiglio né da parte dei governi interessati. Di conseguenza, in occasione della scelta delle sedi, il Parlamento si è sempre fondato sulle regole della buona fede, secondo le quali la partecipazione alle spese sarebbe stata assicurata a prescindere dalle località. Non sussiste ora alcun motivo che giustifichi l'abbandono di queste regole. La CdG-N seguirà pertanto questo affare con attenzione e, se del caso, si rivolgerà nuovamente al Consiglio.

L'esame del rapporto di gestione del Consiglio federale è stato seguito da una corrispondenza tra il capo del DFGP, la CdG, il Dipartimento di giustizia e polizia del Cantone di San Gallo e la Commissione giudiziaria dei due Consigli. Quest'ultima ha, a sua volta, insistito affinché venisse trovato il più presto possibile un accordo con i Cantoni concernente la loro partecipazione finanziaria, in modo tale che la faccenda fosse chiarita a sufficienza quando nel corso della sessione autunnale 2003

l'Assemblea federale avrebbe eletto i membri del Tribunale penale federale. In una lettera del 9 settembre 2003, la consigliera di Stato Karin Keller-Sutter, responsabile del Dipartimento di giustizia e polizia del Cantone di San Gallo, ha assicurato che il suo Cantone era disposto a partecipare in misura equa alle spese di edificazione del Tribunale amministrativo federale. Precisava, inoltre, che, se finora non era stata conclusa alcuna convenzione, ciò era dovuto unicamente al fatto che prima della scelta definitiva del terreno e della presentazione di un progetto da parte del Cantone di San Gallo, non era possibile prevedere una quota di partecipazione finanziaria in quanto una semplice indicazione in percentuale non avrebbe permesso di valutare le conseguenze finanziarie per il Cantone. Infine, la consigliera di Stato ha assicurato che San Gallo sarà un partner leale nei negoziati con la Confederazione.

I negoziati tra la Confederazione e i Cantoni interessati si sono svolti alla fine dell'autunno 2003 senza sfociare in una convenzione definitiva malgrado un riavvicinamento delle posizioni. L'ubicazione delle due sedi è nota: il quartiere Chrüzacker a San Gallo e Viale Stefano Franscini a Bellinzona. Nella città ticinese, due edifici esistenti saranno riattati, mentre si prevede la costruzione di un nuovo edificio a San Gallo. Il 23 giugno 2003, la Confederazione ha firmato una convenzione con il Cantone del Ticino concernente la ripartizione dei costi relativi all'inseadimento provvisorio del Tribunale penale federale che inizierà la sua attività il 1° aprile 2004. Il Tribunale amministrativo federale entrerà probabilmente in funzione soltanto nel 2007.

7.4 Allestimento del progetto «efficacia»

La CdG-N segue, in collaborazione con la Del Fin, i lavori di allestimento del progetto «efficacia» (ProgEff) ed esamina in particolare i rapporti semestrali del DFGP sullo stato d'avanzamento del progetto.

Il progetto efficacia è stato approvato dalle Camere federali il 22 dicembre 1999 (FF 2000 70). Attraverso una modifica del Codice penale svizzero (CP), il Parlamento ha affidato alle autorità federali la direzione della procedura per gli affari complessi di carattere intercantonale e internazionale indotti dal crimine organizzato, dal riciclaggio di denaro e dalla corruzione (art. 340^{bis} cpv. 1 CP). A partire dal 1° gennaio 2002, in materia di macrocriminalità è competente la Confederazione (non più i Cantoni). Per quanto riguarda la macrocriminalità economica, alla Confederazione è stata conferita una competenza sussidiaria in materia d'indagini (art. 340^{bis} cpv. 2 CP).

Nell'ambito della sua alta vigilanza, la CdG-N ritiene molto importante che il progetto efficacia sia allestito rapidamente ma anche in maniera controllata ed equilibrata. La Commissione ha potuto verificare, in questi ultimi anni, che il progetto procede bene. Alcuni risultati di un controllo di follow up sono menzionati nei rapporti d'attività degli anni scorsi (cfr. FF 2001 5042, FF 2002 5345).

In occasione di un colloquio del gennaio 2003 con i responsabili del progetto, la CdG-N ha tuttavia constatato che a causa di problemi finanziari, il progetto non può più essere proseguito come previsto. L'introduzione del freno all'indebitamento e le direttive di bilancio per il 2003 (riduzione del fabbisogno finanziario da 31 a 18 milioni di franchi) come pure le riduzioni supplementari previste nel piano finanziario 2004–2006 mettono in pericolo un'attuazione del progetto efficacia conforme

alla legge. Dato che le risorse di personale sono esigue, il trattamento dei casi ha subito ritardi a partire dal 2003, e questo è preoccupante nel contesto di uno Stato di diritto. Se, a causa di problemi finanziari e di personale, la Confederazione dovesse far cadere in prescrizione procedimenti penali a medio e a lungo termine, sarebbe inaccettabile dal punto di vista dello Stato di diritto.

L'assenza di dati precisi sull'evoluzione del budget rende difficile la direzione e la pianificazione del progetto. Queste incertezze potrebbero generare rapidamente, a loro volta, problemi inerenti al personale. In effetti, i servizi federali non sarebbero considerati affidabili rispetto a quelli cantonali e ciò potrebbe complicare vieppiù il reclutamento del personale.

La CdG-N, che vuole un'applicazione del progetto conforme alla legge, si è rivolta al Consiglio federale, con uno scritto del marzo 2003, facendo presente che le riduzioni di risorse già realizzate e quelle previste nel piano finanziario non riguardano un progetto della Confederazione qualsiasi, ma l'attuazione del mandato conferito dal Parlamento alla Confederazione in base al quale essa deve assumere un ruolo attivo in materia di azioni penali per affari che attengono alla grande criminalità; sottolineando, inoltre, che una riduzione delle attività della Confederazione in questo settore, o addirittura una ri-delega ai Cantoni, costituirebbe un segnale negativo che non sarebbe capito né in Svizzera né all'estero. La CdG-N ritiene urgente e necessario accrescere l'efficacia del perseguimento penale in materia di grande criminalità.

Le riduzioni budgetarie massicce non colpiscono soltanto l'attuazione del progetto efficacia in una fase sensibile. Un altro progetto della Confederazione, ossia l'insediamento del Tribunale penale federale a Bellinzona, nel quale undici giudici saranno operanti a partire dall'aprile del 2004, dipende dalla realizzazione del progetto efficacia. Se gli organi della Confederazione competenti in materia di azione penale non possono svolgere rapidamente la loro attività, il lavoro del Tribunale penale federale subirà ritardi e, ancor peggio, sarà di debole portata proprio nell'importante fase di avviamento.

Fondandosi su queste constatazioni, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di adottare le misure necessarie all'attuazione del ProgEff conformemente al piano. La CdG-N, conscia dei problemi importanti legati al budget della Confederazione, ha ricordato che il Consiglio federale e il Parlamento sono investiti di una responsabilità importante in materia di perseguimento penale, responsabilità che la Confederazione deve assumere nei confronti dei Cantoni e dell'estero. Di conseguenza, è opportuno definire le priorità dando prova di lungimiranza.

Nella sua presa di posizione del 14 marzo 2003, il Consiglio federale si è impegnato ad affrontare seriamente il mandato che il Parlamento gli ha conferito nel quadro del progetto efficacia e a portarlo a termine. Esso sottolinea inoltre di non aver ridotto il budget relativo al ProgEff ma, al contrario, di aver chiesto a più riprese al Parlamento di accordargli mezzi supplementari. Secondo il Consiglio federale, l'aumento del fabbisogno finanziario è la conseguenza di un numero di casi più elevato del previsto e di procedimenti più lunghi. L'esecutivo precisa che, convinto dell'importanza del progetto, ha rinunciato a sottoporre al Parlamento la possibilità di un ritorno alla doppia disposizione potestativa quale possibile misura di sgravio (ciò avrebbe come effetto una «ri-delega» accresciuta di casi ai Cantoni). Esso non intende nemmeno instaurare una situazione nella quale i procedimenti si trascinino troppo a lungo e i reati non possano essere definiti. Pertanto, il Consiglio federale provvederà affinché,

nei limiti fissati dalla politica finanziaria, l'attuazione del progetto avvenga conformemente al piano.

In contrapposizione alle affermazioni del Consiglio federale, il rapporto della direzione generale di progetto sullo stato d'avanzamento del ProgEff, del 30 giugno 2003, delinea un futuro oscuro. Secondo i decreti finanziari di quest'anno, si prevede di contenere il limite massimo di spesa dei preventivi 2005 e 2006 al livello del 2004. L'aumento del personale sarà verosimilmente quello previsto nel 2003, ma solo meno della metà delle assunzioni previste dal progetto 2000 potranno essere effettuate nel 2004. Nel contempo, la supposizione formulata nell'ultimo rapporto sullo stato dell'avanzamento, secondo la quale le previsioni sul numero di procedimenti devono essere corrette verso l'alto, si è rafforzata. La direzione generale di progetto sottolinea che il fossato fra le risorse e i compiti da assolvere genererà un numero crescente di casi sospesi che, se gli obiettivi non saranno radicalmente modificati, impediranno ogni azione penale in materia di grande criminalità nel senso del progetto efficacia.

La CdG-N ha preso atto di questo rapporto del 30 giugno 2003 esprimendo le sue preoccupazioni e ha deciso di seguire attentamente l'attuazione del progetto efficacia durante il 2004.

7.5 Prassi del Tribunale federale per la regolamentazione transitoria del nuovo termine di ricorso per cassazione

L'entrata in vigore, il 1° gennaio 2001, della revisione parziale del 23 giugno 2000 della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110), promossa dalle CdG al fine di sgravare il Tribunale federale, ha creato una situazione problematica in materia di disciplinamento transitorio relativo al nuovo termine di ricorso per cassazione nelle cause penali (art. 272 della legge federale sulla procedura penale). Si trattava di sapere se il nuovo termine di 30 giorni (in precedenza 20) dopo l'invio della motivazione della sentenza doveva applicarsi anche nel caso di una sentenza emessa prima dell'entrata in vigore del nuovo disciplinamento, ma motivata per scritto solo dopo la sua entrata in vigore.

Un avvocato ha depositato presso le CdG un'istanza contro il Tribunale federale. Egli riteneva, in sostanza, che la Corte di cassazione del Tribunale federale, nella sua prassi relativa al diritto transitorio, non ha rispettato la decisione presa dal Parlamento di estendere il termine di ricorso per cassazione a 30 giorni infrangendo in tal modo il principio della separazione dei poteri. Il Tribunale federale aveva respinto il ricorso per cassazione dell'avvocato perché il vecchio termine di 20 giorni non era stato rispettato. L'avvocato era invece del parere che l'invio della motivazione della sentenza costituiva l'elemento determinante in materia di definizione del termine. Dato che questo invio era stato effettuato dopo l'entrata in vigore della revisione della legge, egli aveva ritenuto che, conformemente al nuovo diritto, il termine fosse di 30 giorni.

Le inchieste condotte dalle sottocommissioni competenti delle due CdG presso il Tribunale federale avevano portato alla versione seguente: subito dopo la pubblicazione del nuovo disciplinamento, il 4 luglio 2000, il Tribunale federale si era occupato, al suo interno, dell'attuazione di questa disposizione ed era giunto alla conclu-

sione che un disciplinamento transitorio mancava. La Corte di cassazione aveva allora deciso di colmare questa lacuna mediante l'applicazione, per analogia, del numero 3 capoverso 1 delle disposizioni finali della modificazione del 4 ottobre 1991 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110). Perciò, la nuova legge non si applica alle procedure di ricorso se non nel caso in cui la decisione contestata sia stata emessa dopo l'entrata in vigore di detta legge. Il 22 novembre 2000, il Consiglio federale aveva fissato l'entrata in vigore della modifica della legge, oggetto del dibattito, al 1° gennaio 2001. In un comunicato preventivamente redatto in tre lingue, la Corte di cassazione poneva l'accento sulle conseguenze di questa modifica di legge a livello di diritto transitorio e indicava i rimedi giuridici. Questo comunicato era stato inviato il 5 dicembre 2000 ai tribunali cantonali e ai tribunali di appello dei Cantoni, alla Federazione svizzera degli avvocati (FSA), ai giornalisti accreditati e alle principali riviste specializzate.

La FSA aveva pubblicato sulla sua rivista (*Revue* 1/2001 46) il comunicato del Tribunale federale, riportato anche in tre altre riviste specializzate (*RSJ* 2001 20, *JT* 2000 IV 96 e *RSJB* 2001 160). Per parte sua, la Corte di cassazione aveva voluto dar prova di grande apertura rispondendo favorevolmente a eventuali domande di restituzione secondo l'articolo 35 OG. Complessivamente, il termine non è stato rispettato finora in quattro casi; in un solo caso la domanda di restituzione è stata richiesta e accordata.

Le CdG sono pervenute alla conclusione che, in questa causa, la Corte di cassazione ha preso in tempo utile una decisione che interpreta la situazione transitoria legata al nuovo termine nel quadro della modifica della legge. Essa ha pubblicato la sua decisione tempestivamente, in modo tale che il foro ne prendesse atto. Le CdG hanno perciò ritenuto che nel modo di procedere del Tribunale federale non vi sia nulla da eccepire.

8 Stato e amministrazione

8.1 Alta vigilanza sul terzo e quarto cerchio

L'amministrazione federale adotta, da diversi anni, un modello che suddivide in quattro cerchi differenti gli organi ai quali sono affidati i compiti della Confederazione in funzione del loro grado d'autonomia.

Se il controllo parlamentare sull'amministrazione federale (primo e secondo cerchio) non presenta problemi particolari, l'alta vigilanza sulle unità del terzo cerchio (PF, Skyguide, Swissmedic, ad es.) o sulle imprese rese autonome (La Posta, FFS SA, Swisscom, RUAG) si deve confrontare con questioni ed esigenze specifiche. Da un lato, l'allineamento delle attività delle strutture agli obiettivi strategici del Consiglio federale implica una collaborazione stretta fra le Commissioni della gestione e le Commissioni delle finanze. Dall'altro, occorre tenere conto in particolare delle interrelazioni fra l'attività delle commissioni di controllo e quella delle commissioni legislative (nell'approvazione e controllo dell'esecuzione del mandato di prestazioni, ad es.). Ecco perché le commissioni di vigilanza hanno definito, da alcuni anni, per i PF, la Posta, le FFS SA e Swisscom, i principi che regolano le competenze dell'alta vigilanza e i rapporti che il Consiglio federale deve trasmettere al Parlamento. Questi principi tengono conto dell'autonomia di queste imprese, auspicata dal Parlamento, e sottolineano soprattutto la responsabilità politica del Consiglio federale.

I principi allora elaborati sono stati migliorati nella prassi. Per quanto attiene alla realizzazione degli obiettivi strategici per la Posta, le FFS e Swisscom, il Consiglio federale deve presentare ogni anno un rapporto scritto al Parlamento. Inoltre, negli ultimi due anni, le commissioni di controllo hanno ripreso la consuetudine di colloqui diretti con i responsabili delle imprese. Questi colloqui si sono rivelati necessari al fine di ottenere risposte sostanziali ad alcune domande delle commissioni di vigilanza, importanti sul piano politico. Dato che informazioni di questa natura difettavano, il Parlamento aveva approvato il rapporto di gestione 2001 del Consiglio federale con alcune riserve (queste ultime riguardavano la gestione del Consiglio federale relativa alle FFS e la Posta; cfr. FF 2002 3980). Grazie a un resoconto ottimizzato a livello di tempi e di contenuto, il rapporto di gestione 2002 del Consiglio federale ha potuto essere approvato senza riserve (cfr. FF 2003 4179).

L'esperienza ci insegna l'inopportunità per l'alta vigilanza di definire strutture rigide in questo settore. Di conseguenza, le soluzioni per una nuova ottimizzazione dell'alta vigilanza sul terzo e quarto cerchio devono essere ricercate nell'ambito delle strutture esistenti delle CdG e delle CdF. Oltre a eventuali misure di ordine amministrativo, le commissioni di controllo definiranno ulteriori priorità e sottoporranno in maniera mirata a un esame approfondito alcuni campi e questioni che rientrano nel terzo e quarto cerchio (cfr. in merito anche il rapporto d'attività 2002 della Delegazione delle finanze, FF 2003 6034).

8.2 Responsabilità patrimoniale dello Stato

La problematica del ruolo svolto dalla Confederazione per quanto riguarda il terzo e quarto cerchio si è manifestata nuovamente con l'entrata di impiegati federali in consigli d'amministrazione di aziende private (della Swiss, ad es.). Per la CdG-N, si trattava in particolare di sapere quali responsabilità la Confederazione assumeva nell'ambito delle sue imprese.

Questa preoccupazione, condivisa anche dal DFF, ha spinto quest'ultimo a effettuare alcuni lavori volti a stabilire un'analisi completa dei rischi corsi dalla Confederazione e a delimitare la responsabilità patrimoniale dello Stato verso terzi.

I risultati di questa analisi sono stati presentati alla CdG-N a metà del 2003.

I servizi incaricati di questo studio hanno redatto un inventario dei rischi ai quali era esposta la Confederazione e classificato e valutato in seguito, metodicamente, ognuno di questi rischi in base alla probabilità e all'importanza dei danni che avrebbe potuto generare. I rischi maggiori corsi dalla Confederazione sono stati così identificati. L'analisi si era innanzitutto dedicata ai rischi inerenti al patrimonio dello Stato e a quelli legati alla responsabilità civile. Per questi ultimi, i responsabili incaricati dell'analisi avevano optato a giusto titolo per un metodo che permettesse di identificare anche i rischi finanziari per i quali la Confederazione non era vincolata sul piano meramente giuridico, ma che avrebbe potuto eventualmente assumersi in base a un obbligo politico. Questo metodo collima con le constatazioni fatte dalle CdG nel quadro di diverse ispezioni. Per i rischi legati alla responsabilità civile, conformemente all'articolo 19 della legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (RS 170.32), è stata redatta, nell'ambito dell'analisi, una lista delle organizzazioni alle quali questa disposizione potrebbe applicarsi. Finora, solo una parte di queste organizzazioni era nota.

I lavori conclusi finora hanno permesso di stabilire una base per la definizione di una gestione completa dei rischi ai quali la Confederazione è esposta. Mandati corrispondenti sono stati conferiti dal Consiglio federale. In un secondo tempo, si dovrà chiarire se un rischio deve essere coperto dalla Confederazione o da un assicurazione esterna, o anche se deve essere coperto tout court (quando si tratti di un rischio minimo). Ora esiste una base che permetterà pure di ridurre diversi rischi. La definizione dei servizi responsabili dei diversi rischi (risk owners) svolgerà a sua volta un ruolo importante.

La CdG-N ha constatato che il Consiglio federale ha pienamente recepito la posta in gioco di questa problematica e che esso accorda al progetto l'importanza dovuta. La Commissione continuerà a seguire i lavori in corso e si occuperà al momento opportuno delle conclusioni di questi lavori.

8.3 Valutazione e sviluppo futuro del progetto GEMAP

Nel 1996, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di introdurre la gestione con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP) in alcuni settori dell'amministrazione federale. Il progetto GEMAP si ispira ai principi della nuova gestione pubblica (NGP). Durante i quattro anni della fase pilota della GEMAP, dal 1998 alla fine del 2001, il Consiglio federale ha progressivamente trasferito undici servizi dell'amministrazione tradizionale alla GEMAP; ciò rappresenta il 7 per cento circa dei servizi e il 5 per cento delle spese di funzione dell'amministrazione federale.

Le commissioni di controllo delle due Camere hanno seguito da vicino il progetto GEMAP e si sono occupate soprattutto degli strumenti di gestione del progetto. Secondo le direttive degli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 28 agosto e del 3 settembre 1998, le CdG e la CdF hanno formato alcune sotto-commissioni incaricate dell'esame annuale del budget, dei conti e del rapporto di gestione degli uffici GEMAP. Nell'ambito di questa attività, le sottocommissioni GEMAP hanno controllato in permanenza il livello di realizzazione degli obiettivi e, grazie al dialogo con l'amministrazione, contribuito allo sviluppo e al miglioramento degli indicatori necessari per l'esecuzione di questo compito.

Nel suo rapporto del 19 dicembre 2001 sulla gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale – Valutazione e procedura ulteriore (Rapporto di valutazione GEMAP, FF 2002 3193), all'attenzione del Parlamento, il Consiglio federale ha proceduto a una valutazione dettagliata del progetto pilota GEMAP, concludendo che il progetto e gli strumenti della GEMAP sono in linea di massima sufficientemente evoluti, che il funzionamento del modello è assicurato e che la sua attuazione sistematica genera a tutti i livelli cambiamenti positivi in linea con gli obiettivi fissati. In base a queste conclusioni, esso ha deciso di estendere la GEMAP, attraverso piccole tappe, con l'intento di raddoppiarne o persino triplicarne la portata (vale a dire, il numero di uffici GEMAP). L'estensione avverrebbe su base volontaria, nell'ambito dei Dipartimenti. Inoltre, andrebbero ridotti a tutti i livelli gli oneri determinati dal passaggio alla GEMAP e semplificati gli strumenti utilizzati. Il Consiglio federale intende procedere a questi cambiamenti senza adeguare le basi legali esistenti. Ritiene infine che il suo rapporto di valutazione chiuda la fase pilota della GEMAP e propone di trasformare il progetto in un programma permanente.

Le Commissioni hanno esaminato il rapporto di valutazione GEMAP del Consiglio federale e hanno preso posizione, in un rapporto rivolto alla rispettiva Camera, sullo stato d'avanzamento del progetto GEMAP e sul suo ulteriore sviluppo³. Le commissioni di controllo sono in generale favorevoli al principio della gestione mediante mandati di prestazione e budget globale. In effetti, il modello GEMAP presenta più vantaggi a livello di gestione e induce un cambiamento culturale nell'amministrazione, grazie alla sua centralità sulle prestazioni e alla trasparenza in materia di costi. Le commissioni di controllo approvano pertanto in linea di principio l'intenzione del Consiglio federale di estendere progressivamente la GEMAP ad altri uffici. In merito, esse giudicano tuttavia necessario che il Parlamento esamini in maniera approfondita la ripartizione delle competenze fra esecutivo e legislativo nel settore GEMAP, l'esercizio dell'alta vigilanza e l'inserimento del modello nella legislazione finanziaria.

Durante la sessione autunnale 2002, le due Camere hanno preso formalmente atto del rapporto di valutazione GEMAP del Consiglio federale, approvando una mozione della CdG-S sull'evoluzione della GEMAP (Mo 02.3381). Con questa mozione, il Consiglio federale è incaricato di modificare le disposizioni relative alla gestione con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP), ossia l'articolo 38a della legge sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0) e l'articolo 44 capoverso 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010), affinché il Parlamento possa svolgere pienamente le sue funzioni di gestione e di controllo anche nell'ambito della GEMAP. A tal fine, il Consiglio federale deve proporre un modello che permetta la gestione per gruppi di prodotti. Deve, inoltre, definire le possibilità di una migliore integrazione della pianificazione delle finanze e dei compiti nei settori GEMAP. Il Consiglio federale deve inoltre fornire indicazioni sul calendario e l'ampiezza dell'evoluzione futura della GEMAP nonché sul suo contenuto. Occorre in particolare esaminare se sia opportuno imporre l'applicazione del principio GEMAP ai servizi dell'amministrazione federale che adempiono determinati criteri oggettivi.

In vista della trasformazione del progetto GEMAP in un programma permanente, le commissioni di controllo hanno inoltre deciso di seguire gli uffici interessati nell'ambito delle strutture ordinarie di vigilanza. Le CdG hanno anche sottoposto agli Uffici dei Consigli una proposta di modifica delle direttive emanate da questi ultimi il 28 agosto e il 3 settembre 1998 sul trattamento parlamentare dei mandati di prestazione e dei budget globali. Le direttive rivedute sono state approvate dagli Uffici il 2 giugno e il 27 agosto 2003. Conformemente a queste direttive, le sottocommissioni GEMAP esistenti, formate da membri delle CdG e delle CdF, sono state ufficialmente sciolte. Le competenze sono state stabilite come segue: le CdF esaminano il preventivo o i preventivi globali degli uffici GEMAP, il piano finanziario e i conti; le CdG si occupano invece del rapporto di gestione del Consiglio federale, che include un rapporto sugli uffici GEMAP. Le commissioni di controllo possono esigere in qualsiasi momento rapporti complementari o avviare inchieste nel settore GEMAP. Ai sensi dell'articolo 49 capoverso 3 della legge sul Parlamento, le CdG e

³ Rapporto del Consiglio federale sulla gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale – Rapporto della Commissione della gestione e della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 28 giugno 2002 e del 29 agosto 2002, FF **2002** 5871; Rapporto del Consiglio federale sulla gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale – Rapporto della Commissione della gestione e della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 21 e 22 agosto 2002, FF **2002** 6961.

le CdF possono procedere insieme all'esame preventivo del rapporto di gestione e dei conti, il che può rivelarsi utile per gli uffici GEMAP. Le commissioni di controllo possono coordinare da sé la loro attività in questi campi. Per quanto concerne la procedura di consultazione preventiva prevista dall'articolo 44 capoverso 2 LOGA, essa avviene sempre in seno alle commissioni legislative interessate. Inoltre, le CdG e le CdF possono esprimere pareri circa le conseguenze finanziarie o i problemi di gestione che questi mandati potrebbero generare.

Le commissioni di controllo seguiranno con attenzione gli sviluppi futuri della GEMAP. Esse hanno incaricato il Consiglio federale di presentare loro fra quattro anni un resoconto sugli obiettivi raggiunti e le sue riflessioni circa l'evoluzione futura della nuova gestione pubblica. Queste riflessioni devono contenere anche un'analisi della nuova gestione pubblica nel contesto internazionale ed esporre la sua evoluzione concreta nei Cantoni e nei Comuni.

8.4 Vigilanza sulle fondazioni: l'esempio delle fondazioni del dottor Rau

Nel 2001, la CdG-N si era occupata delle diverse lettere e richieste riguardanti il ruolo svolto dalla Confederazione in relazione alla collezione d'arte del dottor Gustav Rau⁴. La Commissione aveva preso spunto da questo caso per esaminare il funzionamento della vigilanza federale sulle fondazioni. Trattandosi della collezione del dottor Rau, la Commissione aveva interpellato alcuni membri del Consiglio federale e diversi alti funzionari dell'amministrazione concludendo che la Confederazione aveva svolto correttamente il suo ruolo nell'ambito della vigilanza sulle fondazioni e che questa vicenda era di pertinenza dei tribunali. La CdG-N ha tuttavia continuato a seguire l'evoluzione di questo dossier.

Alla fine del 2002, le CdG sono state nuovamente interpellate. In uno scritto indirizzato ai presidenti delle CdG, il consigliere nazionale J. Alexander Baumann ha espresso le sue preoccupazioni per questo caso. Altri membri delle CdG sono stati contattati individualmente. Dopo aver esaminato attentamente la lettera del consigliere nazionale Baumann, la CdG-N ha deciso di non riaprire il caso, ritenendo come in precedenza che esso sia di pertinenza della giustizia. La CdG-S, per contro, ha deciso di incaricare la sottocommissione DFI/DATEC della vigilanza federale sulle fondazioni in quanto *la vicenda legata alle fondazioni svizzere del dottor Rau deve essere esaminata solo nella misura in cui essa riguarda un problema più generale*.

In un primo tempo, la sottocommissione ha dato al consigliere nazionale Baumann la possibilità di chiarire meglio le critiche al DFI, o più precisamente alla vigilanza federale sulle fondazioni, espresse nello scritto summenzionato. La sottocommissione ha nondimeno fatto capire che non spettava ad essa né chiarire i rapporti di proprietà circa la collezione d'arte del dottor Rau, né valutare la capacità di discernimento di Gustav Rau, compiti che attenevano esclusivamente alla competenza dei tribunali interessati. Inoltre, indipendentemente dalle conclusioni che si trarranno, è

⁴ Cfr. il rapporto annuale 2001/2002 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 17 maggio 2002, FF 2002 5316 seg.

evidente che la CdG-S non ha la competenza di annullare o modificare una decisione (art. 47^{quater} cpv. 4 LRC, RS 171.1 rispettivamente art. 26 cpv. 4 LParl).

La sottocommissione ha sentito in seguito il capo del servizio «Diritto e vigilanza sulle fondazioni» presso la segreteria generale del DFI (SG DFI) e il suo supplente. Da un lato, la sottocommissione si è informata sulla struttura e le competenze della vigilanza federale sulle fondazioni (attività, risorse, funzionamento, basi legali ecc.), come pure sui problemi che essa incontra e le sue possibilità d'intervento. Dall'altro, la sottocommissione si è interessata della vigilanza esercitata dal DFI sulle fondazioni svizzere del dottor Rau.

La vigilanza federale sulle fondazioni è svolta dalla SG DFI conformemente all'articolo 3 capoverso 2 lettera a dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sull'organizzazione del DFI (OOrg-DFI; RS 172.212.1). Essa sorveglia oltre 2'200 fondazioni su circa 10'000 esistenti attualmente in Svizzera⁵. Si tratta per lo più di fondazioni che dispongono di capitali ridotti. Secondo una stima commissionata dal DFI, il capitale totale delle dieci fondazioni maggiori rappresenta l'80 per cento del capitale totale delle fondazioni vigilate a livello federale; circa 40 fondazioni dispongono di un capitale superiore a 50 milioni di franchi. Nella maggior parte dei casi, il DFI esercita soltanto un controllo puntuale sulla base del rapporto dell'organo di revisione della fondazione. La vigilanza è più stretta nei casi di fondazioni finanziariamente più importanti. Rari sono i dossier problematici che richiedono un intervento rapido e/o presentano aspetti complessi. Nel giorno dell'audizione, la vigilanza federale sulle fondazioni considerava dieci casi siffatti.

La vigilanza federale sulle fondazioni si basa sugli articoli 80 seg. del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210). Le attività di vigilanza sono basate soprattutto sulla giurisprudenza del Tribunale federale concernente l'articolo 84 capoverso 2 CC, secondo il quale l'autorità di vigilanza controlla se i beni delle fondazioni sono impiegati conformemente ai loro scopi. I problemi riscontrati frequentemente dalla vigilanza sulle fondazioni riguardano la verifica dei conti, la composizione dei consigli di fondazione e le indennità versate ai membri dei consigli, i casi di fondi distorti dallo scopo previsto e la vigilanza sulle fondazioni le cui attività si svolgono all'estero o fondazioni con problemi finanziari.

Nel campo del diritto delle fondazioni, va rilevato che la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET) ha elaborato, il 24 ottobre 2003, un progetto di legge (00.461) che prevede modifiche delle disposizioni del diritto delle fondazioni e del diritto fiscale in modo da rendere più attrattive le fondazioni per le persone che intendono devolvere parte del loro patrimonio a enti di utilità pubblica.

Nel caso della collezione d'arte del dottor Rau, la sottocommissione si è interessata in particolare della legalità e dell'opportunità dell'intervento del DFI nelle seguenti occasioni:

- l'autorizzazione da parte del DFI, il 24 settembre 1999, del prestito di una parte importante della collezione d'arte del dottor Rau per un'esposizione itinerante in Giappone;

⁵ Le fondazioni rimanenti sono sottoposte alla vigilanza dei Cantoni o dei Comuni, nella misura in cui non si tratti di fondazioni di previdenza professionale o di fondazioni religiose, che sono sottoposte ad altri sistemi di controllo.

- il riconoscimento da parte del DFI della capacità di discernimento del dottor Rau in seguito a una decisione del Tribunale di Baden-Baden del 20 settembre 2000;
- la revoca, in seguito a questo riconoscimento, della curatela sulla Fondazione d'arte del dottor Rau (mediante ordinanza del 22 dicembre 2000), sulla Fondazione medica del dottor Rau e sulla Fondazione Rau per il Terzo Mondo (mediante ordinanza del 26 febbraio 2001), e la modifica, nelle stesse ordinanze, della composizione dei consigli di queste fondazioni;
- l'accordo della fine di agosto del 2001 a seguito della richiesta del dottor Rau relativa alla restituzione delle opere della collezione d'arte ancora depositate in Svizzera e il conseguente trasferimento di queste opere in Germania;
- gli avvenimenti legati alla successione del dottor Rau, deceduto nel gennaio del 2002.

La CdG-S non ha potuto concludere questa ispezione entro la fine della legislatura 1999–2003. Spetta quindi ai membri della nuova CdG-S decidere il disbrigo futuro di questo dossier.

8.5 Attuazione della legge sul personale federale (art. 5 cpv. 1 LPers)

Nel quadro della LPers, entrata in vigore all'inizio del 2002, il Parlamento ha attribuito al Consiglio federale importanti competenze in materia di diritto del personale federale, esigendo, quale contropartita, che esso informi periodicamente l'Assemblea federale circa l'attuazione della politica del personale e la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla legge (art. 5 LPers). Conformemente al mandato legale, i presidenti delle quattro commissioni parlamentari di controllo hanno concordato, nel 2002, con il Consiglio federale, la forma e il contenuto del primo rapporto.

Nel corso del 2003, le CdG e le CdF hanno esaminato il rapporto del Consiglio federale sull'applicazione della LPers in seno all'amministrazione federale, inclusi i Servizi del Parlamento, i Tribunali federali, le FFS e la Posta.

Nell'insieme, le commissioni di controllo hanno constatato che si tratta di un rapporto dettagliato che tiene conto delle loro esigenze e ottempera all'obbligo di trasparenza concernente i principali indicatori della nuova politica del personale federale (NPP) e del nuovo sistema salariale (NSS). Grazie alle informazioni fornite, il Parlamento può farsi un'idea in materia di politica del personale.

Le commissioni di controllo hanno tuttavia rilevato in alcune parti del rapporto qualche insufficienza che occorre rettificare.

Le commissioni hanno constatato che, nella sua forma attuale, il rapporto favorisce invero la trasparenza, ma non rappresenta comunque uno strumento di gestione. Anche se le commissioni parlamentari di controllo non hanno il compito di gestire la politica del personale federale, esse devono però essere in grado di valutare il modo in cui il Consiglio federale attua questa politica. È questa la ragione per cui le CdG e le CdF hanno chiesto al Consiglio federale di esporre più compiutamente, nei suoi futuri rapporti, la maniera in cui gestisce la politica del personale e la sua strategia a lungo termine.

Per quanto riguarda la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla LPers e le disposizioni d'esecuzione, le commissioni hanno constatato che esse hanno accentuato, dal punto di vista degli impiegati federali interpellati, l'importanza accordata ai risultati e all'efficacia e indotto un dialogo più intenso fra il personale e i quadri dirigenti. Ciò nondimeno, il rapporto non si pronuncia sul grado di realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 4 LPers. Occorrerebbe migliorare la presentazione del rapporto a questo livello, ma ciò sarà possibile soltanto disponendo di dati pluriennali.

Le indicazioni contenute nel rapporto del Consiglio federale sui prepensionamenti corrispondono in larga misura alla raccomandazione n. 2 della CdG-N (cfr. il rapporto «Prassi della Confederazione in materia di prepensionamento per ragioni organizzative e per cause di malattia» del 18 novembre 1999; FF 2000 1075). In futuro, un complemento d'informazioni sarà necessario per quanto concerne alcuni criteri e i risparmi conseguiti.

La legge sul personale federale offre un ampio campo d'applicazione (art. 2 LPers), non limitato all'amministrazione federale centrale. Orbene, le commissioni parlamentari di controllo non hanno ricevuto nel 2002 alcuna informazione concernente determinate istituzioni (ad es., il settore dei PF). In futuro, il rapporto dovrà trattare tutto il campo d'applicazione della legge.

I dati contenuti nel rapporto 2002 permettono di redigere un bilancio positivo sull'introduzione della nuova politica del personale (NPP). Occorre tuttavia consolidare i successi ottenuti a livello d'introduzione ed estenderli a campi suscettibili d'intervento. Secondo le informazioni fornite dal primo rapporto, anche l'introduzione del nuovo sistema salariale (NSS) ha dato buoni frutti. Le CdG e le CdF sono del parere che occorra prestare anche in futuro un'attenzione particolare all'attuazione della LPers.

Per definizione, il rapporto sul primo anno d'applicazione della nuova legge sul personale federale rispecchia in gran parte la situazione in un dato momento. L'introduzione della NPP, trattandosi di un processo dinamico a lungo termine, sarà valutabile in maniera approfondita soltanto mediante il confronto fra gli indicatori 2002 della politica del personale e quelli degli anni futuri. Di conseguenza, sia le CdG che le CdF preferiscono attendere ancora un anno prima di concludere un accordo definitivo con il Consiglio federale sulla forma del rapporto in materia di personale che dovrà essere loro presentato, in modo da potersi fondare su almeno due anni d'esercizio.

8.6 Attività accessorie degli agenti della Confederazione

Nel 1999, la CdG-N aveva pubblicato un rapporto dedicato alle occupazioni accessorie dei funzionari e alle attività professionali di ex-funzionari (FF 1999 8618). La Commissione constatava, a suo tempo, che le disposizioni legali che disciplinano le attività accessorie erano applicate correttamente in seno all'amministrazione federale, ma che la loro applicazione differiva molto da un Dipartimento all'altro e che i rischi di abusi erano presi raramente in considerazione. Per quanto attiene agli ex-funzionari passati al settore privato, la Commissione aveva notato, in alcuni casi,

l'insorgenza di conflitti d'interessi quando ex-funzionari andavano a lavorare in imprese con le quali avevano intrattenuto rapporti ufficiali.

Nel suo rapporto, la Commissione aveva formulato diverse raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Riassumendone il contenuto, esse chiedevano:

- l'introduzione di un sistema di notifica obbligatorio di tutte le attività accessorie lucrative;
- il controllo stretto sulle attività didattiche che gli impiegati della Confederazione esercitano durante le ore di lavoro;
- l'emanazione di regole giuridiche ed etiche che permettano di limitare l'utilizzazione, da parte di ex-impiegati, di informazioni privilegiate o lo sfruttamento dell'influenza acquisita nell'amministrazione;
- lo sviluppo in seno all'amministrazione federale di una cultura d'impresa che favorisca l'adozione di comportamenti etici.

Nell'ambito della verifica di questa ispezione, la CdG-N ha invitato il DFF, alla fine del 2002, a comunicare le misure concrete adottate sulla base del rapporto citato.

Nella sua presa di posizione del 31 gennaio 2003, il DFF descrive le innovazioni introdotte dal nuovo diritto del personale, entrato in vigore il 1° gennaio 2002.

Secondo l'articolo 91 dell'ordinanza del 3 luglio sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3), un impiegato delle Confederazione che intenda svolgere un'attività accessoria, o ricoprire una carica pubblica o un'altra attività al di fuori del rapporto di lavoro, deve sottoporre tale attività ad autorizzazione se l'attività, o la carica, è retribuita, è di natura tale da compromettere le prestazioni dell'impiegato o può entrare in conflitto con gli interessi di servizio. L'articolo 91 OPers prescrive inoltre che gli impiegati devono informare i loro superiori sui fatti che possono far sorgere l'obbligo di un'autorizzazione.

Trattandosi di attività didattiche, il Consiglio federale ha abrogato l'ordinanza del 2 dicembre 1974 sull'attività insegnativa degli agenti dell'amministrazione generale della Confederazione. Questa abrogazione è stata sancita nell'ordinanza del 3 luglio 2001 concernente l'entrata in vigore della LPers per l'Amministrazione federale (RS 172.220.111.2). Di conseguenza, dal 1° gennaio 2002, le attività didattiche non sono più sottoposte a un regime particolare ma alle stesse prescrizioni delle altre occupazioni accessorie.

Nel suo rapporto, il DFF descrive pure le diverse misure adottate dalla Confederazione per stimolare gli impiegati ad assumere un comportamento etico nell'esercizio dei loro compiti. Il codice comportamentale dell'amministrazione generale della Confederazione, approvato dal Consiglio federale il 19 aprile 2000, è stato diffuso, nell'aprile del 2001, fra tutti i collaboratori dell'amministrazione federale. Esso è disponibile anche sul sito Intranet dell'amministrazione federale, a partire dall'autunno del 2002, e viene consegnato a ogni nuovo collaboratore.

Il codice di comportamento illustra obiettivi e regole di condotta nell'ambito dell'etica professionale che il personale della Confederazione deve rispettare. I numeri 3–5 si riferiscono direttamente alla problematica sollevata dalla CdG-N:

«3. Nelle azioni e relazioni professionali e personali gli agenti badano alla propria credibilità e integrità. Non esercitano nessuna attività, né a titolo oneroso né gratuitamente, che sia in contrasto con i loro compiti in seno all'amministrazione genera-

le della Confederazione. In nessun caso sfruttano la loro posizione professionale a fini privati.(...)

5. Gli agenti informano i loro superiori su ogni conflitto personale di interessi in relazione con l'adempimento dei loro compiti.(...)»

Sulla base delle informazioni fornite dal DFF, la CdG-N ha ritenuto che la maggior parte delle raccomandazioni avevano dato frutti e che il Consiglio federale aveva tenuto in gran conto quasi tutte le critiche della Commissione nella sua elaborazione del nuovo diritto del personale.

La CdG-N ha tuttavia invitato il Consiglio federale a prestare attenzione alle attività accessorie dopo i problemi sorti in seno all'amministrazione federale nel 2002. Si ricorderà, a proposito, che l'ex-ambasciatore di Svizzera in Lussemburgo era stato sollevato dalle sue funzioni nell'agosto del 2002 in seguito ad attività accessorie giudicate incompatibili con la funzione di capomissione (cfr. su questa questione anche la mozione 02.3388 «Attività lucrativa accessoria dei membri del corpo diplomatico», depositata dalla Commissione della politica estera del Consiglio nazionale il 27 agosto 2002).

La CdG-N ha pure esortato il Consiglio federale a sottoporre a regime di autorizzazione restrittivo le attività didattiche alle quali si prestano alcuni agenti durante il tempo di lavoro. Per la CdG-N, è pressoché impossibile per un impiegato a tempo pieno conciliare l'esercizio della sua funzione con la carica di insegnante senza che il suo servizio ne soffra. La Commissione ritiene perciò che le attività didattiche durante le ore di lavoro debbano essere l'eccezione.

Occorre rilevare, a mo' di conclusione, che il Consiglio federale ha pubblicato nel giugno del 2003 un rapporto sulla prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche (FF 2003 4454). In questo rapporto, il Consiglio federale descrive in dettaglio le diverse misure adottate al fine di sensibilizzare gli impiegati sulla problematica dei conflitti d'interesse e prevenire la corruzione.

8.7 Politica del personale di carriera e organizzazione del servizio esterno del DFAE

Nel periodo in rassegna, la CdG-N ha effettuato un'ispezione dedicata alla diplomazia svizzera.

La Commissione ha suddiviso i suoi lavori in due assi tematici. Si trattava, da un lato, di valutare il reclutamento, l'impegno e la gestione del personale diplomatico e consolare; dall'altro, di verificare la coerenza della rete delle rappresentanze con la politica di presenza e d'influenza della Svizzera nel mondo e, infine, di esaminare l'organizzazione delle rappresentanze.

Il DFAE conta circa 2500 collaboratori, la metà circa dei quali fa parte del personale che può essere assegnato alle diverse rappresentanze svizzere all'estero (personale trasferibile). Questi impiegati rientrano nel cosiddetto sistema «di carriera». Essi sono assunti dopo un concorso e fanno parte di un corpo gerarchizzato (corpo diplomatico, corpo consolare) nel quale esercitano diverse funzioni in Svizzera e all'estero.

Nel suo rapporto del 22 agosto 2002 (FF 2003 2600), la CdG-N ha ritenuto che i principi del concorso e della carriera hanno dato buona prova di sé. Questo sistema

ha il vantaggio di garantire il funzionamento permanente e duraturo delle rappresentanze. La Commissione ha nondimeno reputato che l'organizzazione della carriera dovrebbe essere più flessibile e le possibilità di promozione più diversificate. Essa ha pure considerato che, per determinate funzioni, il DFAE dovrebbe attingere più frequentemente ad ambienti esterni al Dipartimento. La Commissione ritiene positivo il fatto che persone che non svolgono la professione di diplomatico possano occupare talune cariche per un mandato limitato nel tempo. Ciò permetterebbe di diversificare le esperienze, di tenere conto delle trasformazioni del mercato del lavoro e di dotare i servizi del DFAE di competenze particolari.

La CdG-N è anche dell'avviso che occorrerebbe ridiscutere la dicotomia attuale fra corpo diplomatico e corpo consolare e considerare un'eventuale fusione delle due carriere. Per la Commissione, i compiti diplomatici e consolari s'intrecciano sempre più e una delimitazione netta delle due attività non è più possibile come in passato. La Commissione ha inoltre rilevato che la gerarchizzazione dei posti all'interno del DFAE appare un po' obsoleta e dovrebbe essere modificata in base all'importanza reale delle funzioni e non in base ai titoli a cui esse danno diritto. La Commissione ha pure proposto di sopprimere tutti i titoli diplomatici e consolari per i collaboratori non impegnati all'estero.

I membri del corpo diplomatico e consolare devono, nel corso della carriera professionale, cambiare regolarmente destinazione. Questi trasferimenti comportano molti vincoli, e l'interesse di lavorare all'estero si scontra con numerosi disagi quali le condizioni di vita difficili, il clima, l'inquinamento ecc.. A ciò si aggiungono i problemi di scolarizzazione per i figli e la quasi impossibilità, per coniugi e partner di rappresentanti diplomatici e consolari, di esercitare un'attività professionale all'estero.

La CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di sostenere gli sforzi del DFAE volti a risolvere i problemi dei coniugi e dei partner in occasione dei trasferimenti. La Commissione ha pure proposto al DFAE di attuare una sola ondata di trasferimenti nel corso dell'anno e di migliorare la loro prevedibilità stabilendo regole chiare. Essa ha inoltre ritenuto che è importante garantire un'alternanza più ponderata fra i posti giudicati difficili (60% dei posti) e gli altri.

Con 151 rappresentanze, la Svizzera dispone di una rete diplomatica e consolare estesa che, di dimensioni analoghe a quella dei Paesi Bassi, si colloca dopo la Francia, la Gran Bretagna, la Germania e l'Italia, ma prima del Belgio, dei Paesi scandinavi e dell'Irlanda. Essa è stata notevolmente modificata nel corso degli ultimi dodici anni, soprattutto a causa dello scioglimento del Blocco dell'Est e la conseguente creazione di nuovi Stati.

La CdG-N reputa che, con budget invariati, la rete delle rappresentanze ha raggiunto attualmente la sua massima estensione. È interessante rilevare che i mezzi finanziari e il personale della rete sono rimasti stabili negli ultimi dodici anni malgrado le missioni più complesse e i cambiamenti geopolitici considerevoli. Grazie a misure amministrative e tecniche, il DFAE è riuscito finora a compensare questa evoluzione. Un esame della rete rivela tuttavia che la maggior parte delle rappresentanze svizzere sono di dimensioni ridotte: circa il 90 per cento di esse conta meno di tre diplomatici. Per la Commissione è evidente che alcune rappresentanze non hanno le dimensioni critiche necessarie e sono al limite della funzionalità, per cui sarebbe preferibile concentrare le risorse su rappresentanze più grandi e chiudere le più piccole.

A livello consolare, l'ispezione della CdG-N ha mostrato che la Svizzera offre prestazioni considerevoli rispetto ad altri Paesi. Alcuni servizi, come l'immatricolazione obbligatoria, non sono più giustificabili attualmente, soprattutto per gli Svizzeri che risiedono in Paesi dell'Unione europea (UE). La Commissione invita il Consiglio federale a proporre un piano di riduzione delle prestazioni offerte agli Svizzeri all'estero e chiede di procedere a una maggiore concentrazione dei mezzi consolari nei Paesi europei.

La Commissione ha inoltre constatato che la collaborazione e le sinergie con gli altri Dipartimenti attivi all'estero possono essere migliorate. Il moltiplicarsi, in alcuni Paesi, di servizi esterni ai Dipartimenti federali genera talvolta doppiioni a scapito dell'unità e coerenza della politica estera svizzera.

Infine, l'ispezione della CdG-N ha permesso di stabilire che esistono diversi problemi di coordinamento fra le rappresentanze diplomatiche e consolari, da un lato, e i servizi della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), dall'altro, benché dipendano dallo stesso Dipartimento. La Commissione ha chiesto che in materia di sedi all'estero, il DFAE sfrutti maggiormente le sinergie fra le rappresentanze diplomatiche e consolari e le strutture della DSC. Per la CdG-N, occorre anche integrare meglio il lavoro della DSC nelle attività delle rappresentanze.

Nel suo parere del 9 dicembre 2002 (FF 2003 2705), il Consiglio federale ha accolto molto positivamente le proposte della Commissione. Per parte sua, il DFAE ha comunicato, nel suo parere del 26 novembre 2003, di aver già avviato la modernizzazione della sua politica del personale, in particolare per quanto attiene allo svolgimento delle carriere e dei trasferimenti, il sistema di remunerazione e il sostegno alle persone di accompagnamento. In occasione di un colloquio con la responsabile del DFAE, la CdG-N ha appurato che diverse misure sono state adottate, soprattutto per una maggiore apertura del sistema delle carriere diplomatiche e la riorganizzazione della rete consolare. Altri provvedimenti sono in corso di attuazione o in esame.

La Commissione esaminerà nel corso del 2004, il livello d'attuazione delle sue raccomandazioni nella loro singolarità.

8.8 Organizzazione della protezione dei dati nell'amministrazione federale

Poco più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1), la CdG-N ha deciso di occuparsi di alcune questioni legate alla protezione dei dati, più specificamente dell'organizzazione della protezione dei dati nell'amministrazione federale, in particolare nell'ambito di grandi progetti dell'amministrazione che implicano il trattamento di dati personali. Lo scopo è di sottolineare, senza pretese di completezza, taluni sviluppi in questo settore e di contribuire in tal modo al rilevamento precoce dei problemi.

La Commissione si è dapprima interessata del ruolo dell'Incaricato federale della protezione dei dati, preposto alla vigilanza in materia di protezione dei dati e al controllo sia degli organi federali sia di quelli privati. Egli svolge nel contempo una funzione di consulenza che rappresenta di gran lunga la sua attività principale. Su questa base, egli viene sollecitato a partecipare a progetti dell'amministrazione che comportino trattamenti di dati personali. Ci si attende sovente da lui un contributo

attivo al progetto, dalla sua elaborazione alla sua realizzazione. Il ruolo dell'Incaricato della protezione dei dati consiste soprattutto nel formulare raccomandazioni; il servizio interessato dovrà in seguito dotarsi della competenza tecnica necessaria per la loro attuazione.

Da parecchi anni, l'Incaricato della protezione dei dati insiste sull'insufficienza delle risorse a sua disposizione, in particolare delle risorse di personale, che non gli permette di adempiere tutti i compiti legali in maniera adeguata. Le CdG hanno sollevato a più riprese questo problema. Soprattutto le attività di vigilanza dell'Incaricato della protezione dei dati non sono state sufficientemente sviluppate; nel giugno del 2003 egli ha espresso l'intenzione di accrescere queste attività *a scapito delle attività di consulenza*. Anche la CdG-N ha rilevato che l'Incaricato della protezione dei dati non dispone di risorse sufficienti e ha sostenuto l'aumento dei crediti per il personale richiesto dallo stesso Incaricato nell'ambito del preventivo 2004.

Per quanto concerne gli organi federali, il riorientamento delle attività dell'Incaricato della protezione dei dati significa, per un verso, che egli non parteciperà attivamente ai progetti dell'amministrazione se non nel caso in cui essi necessitassero di conoscenze particolari o rivestissero una sensibilità specifica. Per altro verso, che l'Incaricato risponderà solo alle richieste dell'amministrazione provenienti dai consulenti della protezione dei dati. Con questi due provvedimenti, la funzione dei consulenti acquista importanza. I compiti di consulenza e di accompagnamento dei progetti sono in gran parte delegati ai consulenti.

I consulenti sono indipendenti dall'Incaricato. Ogni Dipartimento e la CaF devono designare almeno un consulente, collegato alla segreteria generale (consulenti dei Dipartimenti). Gran parte degli uffici federali nominano a loro volta almeno un consulente, anche se ciò non è imperativo. Concretamente, il ruolo dei consulenti differisce di molto a seconda delle risorse, dei compiti specifici, del servizio al quale sono collegati, della loro formazione e inquadramento. La funzione di consulente può assorbire dal 5 al 100 per cento del tempo di lavoro, ma si tratta, nella stragrande maggioranza dei casi, di un'attività accessoria (meno del 50%), o persino marginale (10% o meno). In generale, i consulenti non sono specialisti della protezione dei dati nel momento in cui entrano in servizio; essi si formano "sul posto", confrontandosi con casi concreti. I Dipartimenti e la CaF hanno un'organizzazione decentralizzata; ogni consulente esercita le funzioni di consulenza, di formazione e d'informazione al livello in cui opera, mentre i consulenti dei Dipartimenti sono incaricati del coordinamento interno ed esterno. Ad eccezione del DFGP, il coordinamento interno nei Dipartimenti non è istituzionalizzato. Il coordinamento interdipartimentale è compito del Gruppo di lavoro interdipartimentale "Protezione dei dati" (nel quale l'Incaricato è pure rappresentato). Questo gruppo di lavoro può emanare raccomandazioni non vincolanti, ma non direttive, ed è privo di investitura ufficiale.

Nel quadro del riorientamento delle attività dell'Incaricato della protezione dei dati, la CdG-N è del parere che il ruolo del consulente dovrebbe essere consolidato e ha emanato una serie di raccomandazioni in tal senso. In effetti, conscia del fatto che per i Dipartimenti e la CaF sia essenziale fruire di un ampio margine di manovra per organizzarsi a seconda delle rispettive particolarità, la Commissione ha nondimeno ritenuto che ciò non debba compromettere l'introduzione uniforme di uno standard elevato di protezione dei dati in seno all'amministrazione federale nel suo insieme. Le competenze e i compiti dei consulenti devono essere ulteriormente dettagliati e resi univoci a livello federale. Deve essere garantita la loro subordinazione gerarchi-

ca diretta alla direzione del Dipartimento, rispettivamente alla direzione dell'unità amministrativa. Si tratta altresì di riesaminare le risorse dei consulenti caso per caso. Va elaborata un'offerta di formazione, possibilmente da parte dell'Incaricato. Infine, il coordinamento inter- e intradipartimentale deve essere migliorato e rafforzato.

La CdG-N ha esaminato la questione relativa alla protezione dei dati nei progetti dell'amministrazione federale sull'esempio di tre progetti attuali: l'identificatore federale delle persone, la carta della salute e la nuova struttura del tariffario medico (TarMed). Per quanto attiene ai due primi progetti, la Commissione constata che in essi la protezione dei dati riveste una funzione centrale. Tuttavia, restano aperte numerose questioni importanti. La CdG-N ha pertanto invitato il Consiglio federale a fornire tempestivamente informazioni complete sul prosieguo dei lavori. È, per contro, più difficile valutare le soluzioni delle questioni inerenti alla protezione dei dati nel contesto dell'introduzione del sistema tariffario TarMed. Questioni che attengono in particolare alla comunicazione di codici diagnostici sulle fatture dei fornitori di prestazioni. Data la delicatezza dei dati in gioco, la CdG-N ha invitato l'UFAS e l'Incaricato a sfruttare tutta l'influenza di cui dispongono al fine di garantire il rispetto dei diritti della personalità degli assicurati.

La CdG-N ha approfittato di questa inchiesta per esaminare l'attribuzione delle competenze in materia di gestione dei progetti legislativi legati alla protezione dei dati. Attualmente, la legislazione specifica relativa alla protezione dei dati è gestita dall'UFG. L'Incaricato si è invece pronunciato a favore di un trasferimento di queste competenze dall'UFG all'unità specializzata nella protezione dei dati, vale a dire a sé stesso. Dopo aver ascoltato gli argomenti delle due parti, la CdG-N ha optato per il non trasferimento delle competenze. La situazione attuale ottempera a principi istituzionali sensati. La collaborazione molto soddisfacente fra l'UFG e l'Incaricato fa sì che la perizia di quest'ultimo sia tenuta presente. Per contro, al fine di migliorare l'accesso dell'Incaricato ai responsabili delle decisioni politiche, la CdG-N ha invitato gli organi federali a informare, all'occorrenza, le commissioni parlamentari dell'interesse che la consultazione dell'Incaricato potrebbe rivestire per loro. La Commissione ha inoltre raccomandato al Consiglio federale di esporre in modo chiaro le posizioni dell'Incaricato nei testi dei suoi messaggi all'Assemblea federale.

8.9 Politica dell'informazione del DFAE

Nel corso dell'estate 2002, la CdG-N è stata invitata dall'Unione democratica di centro (UDC) ad aprire un'inchiesta concernente gli avvenimenti che hanno portato al richiamo e in seguito alle dimissioni dell'ambasciatore di Svizzera a Berlino a causa della pubblicazione su un giornale scandalistico di una presunta relazione extraconiugale dell'ambasciatore.

La Commissione ha deciso di non entrare in materia circa la richiesta dell'UDC per questioni di opportunità. La CdG-N ha constatato in effetti che la CPE-N aveva già avuto occasione di occuparsi della questione e aveva dichiarato pubblicamente che il richiamo dell'ambasciatore era giustificato. In tali circostanze, la CdG-N non aveva ritenuto utile, né necessario, ritornare sulla vicenda.

La CdG-N, al di là del caso summenzionato, ha reputato che eventi simili, dal punto di vista della politica d'informazione e delle relazioni delle autorità con la stampa cosiddetta «scandalistica», potevano rivestire un certo interesse. Di conseguenza,

essa ha incaricato una sottocommissione di esaminare il modo in cui il DFAE aveva gestito questi avvenimenti nell'ottica dell'informazione.

La sottocommissione competente ha già interpellato diversi esperti e giornalisti nonché alcuni responsabili del DFAE, fra cui l'ex-capo del Dipartimento al momento dei fatti. I colloqui hanno riguardato in particolare i temi seguenti:

- attività d'informazione del DFAE in situazioni di crisi e valutazione dell'impatto sull'immagine della Svizzera all'estero;
- struttura e funzionamento del servizio d'informazione del DFAE in generale, ripartizione dei ruoli in materia d'informazione fra il capo del DFAE, il segretario di Stato, il capo dei servizi d'informazione e le rappresentanze della Svizzera all'estero;
- misure per il rilevamento precoce dei temi che possono suscitare polemiche.

La sottocommissione esporrà le sue considerazioni e conclusioni alla CdG-N nel corso del 2004.

8.10 Archiviazione di dispacci diplomatici

Nel corso del 2002, un ex-ambasciatore di Svizzera a Washington D.C. ha pubblicato un libro nel quale riportava le sue esperienze di capomissione negli Stati Uniti fra il 1995 e il 1997. Nell'opera, l'autore citava in particolare il fatto che a partire dal mese di agosto del 1995 egli aveva regolarmente avvertito il DFAE circa le critiche rivolte alla Svizzera dai media americani in relazione agli averi ebraici depositati nelle banche svizzere durante la seconda guerra mondiale. Le critiche sarebbero sfociate, qualche mese dopo, nella crisi detta degli «averi non rivendicati».

Nella sua opera, l'ex-ambasciatore rileva che alcuni dispacci in merito da lui inviati a Berna, fra il mese di agosto del 1995 e il mese di ottobre del 1996, non figuravano più, nel 1998, nei dossier della task force «Svizzera - Seconda guerra mondiale».

Questo passaggio del libro ha fatto concludere a diversi giornalisti che i documenti in questione fossero scomparsi dagli archivi del DFAE o andati distrutti. Tre interventi parlamentari sono stati depositati su questo tema⁶.

Venute a conoscenza, la CdG-S si è impadronita del dossier, ha effettuato diverse ricerche presso il DFAE e ha interpellato l'ex-ambasciatore. Le ricerche hanno permesso di appurare che i sospetti nei confronti del DFAE erano infondati e che i dispacci si trovano negli archivi del Dipartimento. La Commissione ha inoltre ricevuto tutti i documenti relativi.

Per la CdG-S, questa controversia avrebbe potuto essere evitata se, prima della pubblicazione del libro, il Dipartimento e l'autore avessero collaborato più strettamente.

⁶ 02.3593 - Interpellanza. Sparizione di dispacci al DFAE, del 3 ottobre 2002; Interpellanza - 02.3596 Come trattare i dispacci scabrosi nel DFAE?, del 4 ottobre 2002; 02.1127 - Interrogazione ordinaria. I rapporti scomparsi dell'ex-ambasciatore Jagmetti, del 4 ottobre 2002.

Attuazione delle raccomandazioni relative al contenimento dei costi nell'assicurazione malattie

Il precedente rapporto annuale delle CdG forniva informazioni dettagliate sul rapporto della CdG-S del 5 aprile 2002 relativo al contenimento dei costi nel settore dell'assicurazione malattie (LAMal) (cfr. FF 2002 5322). Il Consiglio federale ha preso posizione sul rapporto il 2 settembre 2002 (cfr. FF 2003 354).

La CdG-S ha esaminato il parere del Consiglio federale nel febbraio del 2003 nel quale si esprimeva un giudizio in linea di massima positivo sul lavoro svolto dalla CdG-S. La Commissione ha accolto con soddisfazione la risposta del Consiglio federale ai suoi tre postulati. Tuttavia, in diversi settori, il Consiglio federale non ha delineato alcuna soluzione soddisfacente ai problemi posti dalla CdG-S. In alcuni casi esso è giunto persino a relativizzare la propria responsabilità nell'attuazione della LAMal. In generale, esso non si è impegnato e ha dato veramente l'impressione alla CdG-S di non volersi assumere la responsabilità gestionale per questioni importanti legate alla legislazione e alla sua applicazione (ad es., statistica, valutazione, allestimento di basi di pianificazione e di esecuzione).

La CdG-S è del parere che sia necessario intervenire in tre settori fondamentali, sia per il controllo, sia per l'elaborazione e l'esecuzione di strumenti legislativi:

- La statistica sanitaria rivela un'evidente insufficienza in campo esecutivo. Mancano ancora dati di base necessari per l'attuazione della LAMal e per la valutazione dei suoi effetti. Di conseguenza, importanti progetti dell'Ufficio federale di statistica (UST) sono a un punto morto (occorre menzionare l'adattamento della statistica ospedaliera alla LAMal, l'estensione delle statistiche dei costi per caso o la redazione di statistiche per il settore ambulatoriale). Orbene, nella sua presa di posizione, il Consiglio federale non ha delineato alcuna soluzione a questo problema d'attuazione che deve essere, invece, seriamente considerato. La CdG-S sostiene, per parte sua, che di fronte all'evoluzione dei costi dell'assicurazione malattie, è urgente allestire le basi statistiche che mancano e consolidare quelle già realizzate.
- Il Consiglio federale ha espresso alcune riserve circa la raccomandazione della CdG-S di ricorrere in misura maggiore a valutazioni prospettiche. La protezione dei dati rende impossibile, a suo dire, l'accesso a dati importanti per le valutazioni. La CdG-S, per parte sua, ritiene sia possibile, al fine di migliorare la legislazione in vigore, rendere anonimi i dati necessari che servirebbero in seguito per le valutazioni. In caso contrario, essa ha invitato il Consiglio federale a trasmettere al legislatore proposte di adeguamento del diritto della protezione dei dati per incidere sull'evoluzione dei costi dell'assicurazione malattie. La CdG-S si è stupita quando il Consiglio federale ha menzionato la mancanza di esperti indipendenti in grado di effettuare queste valutazioni; infatti, l'analisi di grande respiro sugli effetti della LAMal, effettuata dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), ha provato il contrario. Inoltre, le valutazioni prospettiche non devono necessariamente essere affidate a esperti esterni ma fanno parte – in base allo studio d'impatto legislativo secondo l'articolo 43 capoverso 3 LRC (nuovo: art. 141 cpv. 2 LParl) – delle competenze di base degli uffici federali incaricati di preparare i testi di legge.

- Il Consiglio federale avrebbe avuto possibilità di intervenire – anche se limitate – ma non ne ha fatto uso. La CdG-S, nella sua inchiesta, ha rilevato la reticenza del Consiglio federale in materia di preparazione di basi di pianificazione e d'esecuzione nel settore della LAMal. Diverse osservazioni nella presa di posizione del Consiglio federale indicano che quest'ultimo non sembra disposto a rafforzare in futuro il coordinamento e controllo sull'evoluzione dei costi. Cosicché, pur approvando il trasferimento della sua funzione giurisprudenziale al futuro Tribunale amministrativo federale, esso dubita che questa misura gli permetta di esercitare una direzione politica più attiva. E, analogamente, l'affermazione del Consiglio federale secondo la quale l'introduzione di principi per una struttura e un adeguamento economici delle tariffe (art. 43 cpv. 5 LAMal) «richiede tempo», non è adatta a consolidare la fiducia riposta nella ineludibile responsabilità gestionale del Consiglio federale in materia di costi. Dato il numero di attori coinvolti nell'esecuzione e l'eterogeneità degli interessi presenti, sarebbe auspicabile ricevere un segnale chiaro di come il Consiglio federale intende assumersi in futuro una maggiore responsabilità gestionale nel settore del contenimento dei costi.
- La CdG-S sottolinea che la necessità di direttive e basi di pianificazione sussiste anche nel settore della pianificazione ospedaliera. Alcuni Cantoni deplozano costantemente la mancanza di obiettivi vincolanti e le contraddizioni nelle quali annaspa talvolta la pianificazione ospedaliera sul piano federale (ad es., per quanto riguarda l'ammissione agli ospedali privati).

Per quanto concerne l'introduzione del nuovo tariffario medico unificato (TarMed), il Consiglio federale comunica, nella sua risposta, che direttive possibili in vista della fissazione delle tariffe in base alle regole di una sana gestione economica (art. 43 cpv. 6 LAMal) figurano già nella LAMal o nella giurisprudenza del Consiglio federale. La CdG-S, per parte sua, ritiene che anche dopo l'adozione del tariffario medico, la Confederazione dovrà emanare direttive sia giuridiche sia amministrative circa la fissazione e l'aggiornamento del valore del punto, e ciò per garantire il rispetto della neutralità dei costi.

La CdG-S continua ad esigere che venga realizzata un'analisi d'insieme della pianificazione ospedaliera (in collaborazione con i Cantoni).

Insoddisfatta della presa di posizione del Consiglio federale, la CdG-S ha richiesto un secondo parere, che ha esaminato nel giugno del 2003. Riassumendo, la Commissione ha constatato che il Consiglio federale, per il contenimento dei costi nell'ambito della LAMal, pone in primo piano la responsabilità dei Cantoni e che esso relativizza, eccessivamente agli occhi della CdG-S, le proprie possibilità di gestire questo aspetto. Inoltre, la CdG-S ha preso atto del fatto che progressi concreti devono ancora essere compiuti nell'ambito della statistica sanitaria. Fra circa due anni, la CdG-S verificherà l'attuazione delle raccomandazioni formulate nel suo rapporto dell'aprile 2002.

Nelle loro richieste all'autorità di vigilanza rivolte all'Assemblea federale nel 2001, il Cantone di Sciaffusa e la Conferenza dei direttori cantonali della sanità (CDS) si sono lamentati della giurisprudenza del Consiglio federale in materia di ricorsi contro le decisioni tariffarie dei Governi cantonali nell'ambito dell'assicurazione malattie (LAMal). Il Cantone di Sciaffusa ha sostenuto che la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nel settore tariffario della LAMal genera un potenziale conflittuale elevato. Su oltre 200 ricorsi presentati dopo l'entrata in vigore della LAMal nel 1996, il Consiglio federale ha confermato solo in pochi casi le decisioni di istanza inferiore dei governi cantonali. Concretamente, l'istanza sciaffusana chiedeva una modifica della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nel senso di un più grande rispetto del federalismo. La CDS ha criticato il fatto che il Consiglio federale, nella sua giurisprudenza, segua automaticamente le raccomandazioni dell'Incaricato della sorveglianza dei prezzi e che gli argomenti esposti dai Cantoni non costituiscano oggetto di dibattito.

Dopo l'audizione dei Cantoni, dell'Ufficio federale della giustizia (UFG), dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e dell'Incaricato della sorveglianza dei prezzi, la CdG-S, nel suo rapporto del 5 aprile 2002, ha presentato al Consiglio federale otto raccomandazioni relative all'eliminazione dei conflitti tra la Confederazione e i Cantoni, al ruolo multiplo del Consiglio federale in materia tariffaria nell'ambito della LAMal, al chiarimento di alcune questioni giuridiche, al ruolo della Sorveglianza dei prezzi e all'introduzione di TarMed (cfr. anche il rapporto annuale 2001/2002, FF 2002 5323).

Il 30 settembre 2002, il Consiglio federale ha preso posizione sul rapporto della CdG-S (FF 2003 288). Per parte sua, la CdG-S, nel suo scritto del 10 febbraio 2003, ha comunicato al Consiglio federale che la sua risposta non la soddisfaceva e chiedeva un secondo parere. La Commissione ha deplorato che il Consiglio federale, nella sua risposta, non abbia preso in considerazione talune raccomandazioni della CdG-S e si sia mostrato poco incline ad affrontare i punti dolenti che la CdG-S menzionava nel suo rapporto. Essa ha avuto soprattutto l'impressione che il Consiglio federale non avesse considerato seriamente la sua preoccupazione principale secondo la quale il Consiglio stesso dovrebbe essere più aperto al dialogo con i Cantoni nel settore delicato della sanità ed incoraggiare il rispetto e il riconoscimento reciproco delle competenze della Confederazione e dei Cantoni (raccomandazione n. 1 del rapporto). Un'altra critica della Commissione verteva sul fatto che il Consiglio federale non aveva rispettato la sua raccomandazione n. 4, con la quale si chiedeva che il Consiglio federale considerasse, in maniera appropriata, il punto di vista dei Cantoni in occasione dell'elaborazione dell'ordinanza del 3 luglio 2002 sul calcolo dei costi e la registrazione delle prestazioni da parte degli ospedali e delle case di cura nell'assicurazione malattie (OCPre RS 832.104). In effetti, il Consiglio federale non ha preso in considerazione la richiesta dei Cantoni di non far applicare le definizioni di cura ospedaliera, semi-ospedaliera e ambulatoriale (art. 3-5 OCPre) senza un termine transitorio appropriato. La Commissione ha inoltre deplorato il fatto che il Consiglio federale si sia assunto l'iniziativa di far applicare queste definizioni a partire dal 1° gennaio 2003 mentre esse erano ancora tema di dibattito in seno ai due Consigli, nel quadro della revisione della LAMal. Nel suo secondo parere del 9 aprile 2003, il Consiglio federale si è espresso più dettagliatamente sulle diverse raccomandazioni della CdG-S e si è detto disposto, per alcune di esse, a

tenere conto delle preoccupazioni della Commissione. Quest'ultima lo ha allora informato, nel suo scritto del 13 agosto 2003, che avrebbe valutato ulteriormente, nel quadro di una verifica, l'attuazione, da parte del Consiglio federale, delle sue raccomandazioni.

9.3

Fondazione «Wohnheim Rabenfluh»

In un rapporto succinto relativo a una richiesta di vigilanza, la CdG-S, nel febbraio del 2001, aveva raccomandato al Consiglio federale di modificare l'ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione invalidità (OAI; RS 831.201), al fine di permettere che un'istituzione, abilitata a riscuotere sussidi concernenti l'assicurazione invalidità ma che deposita troppo tardi presso l'UFAS la sua domanda, non sia privata del diritto di ricevere sussidi, a scapito delle persone di cui si occupa, ma sia soltanto sanzionata per inosservanza del termine (cfr. il rapporto annuale 2000/2001, FF 2001 5050). Il Consiglio federale ha seguito questa raccomandazione approvando, il 24 aprile 2002, una modifica dell'ordinanza. Attualmente, secondo l'articolo 107 OAI, l'inosservanza del termine senza motivo plausibile comporta una riduzione del sussidio del 20 per cento per il ritardo di un mese, e di un ulteriore 20 per cento per ogni mese di ritardo successivo.

In precedenza, l'articolo 107 OAI prevedeva la perdita del diritto al sussidio se il termine di presentazione di una domanda non veniva rispettato senza motivo plausibile. Questa norma aveva creato problemi nel 1996 alla fondazione «Wohnheim Rabenfluh», situata a Neuhausen (SH), dove si occupa di circa cinquanta ospiti con handicap gravi e molto gravi, avendo essa depositato in ritardo la sua domanda di sussidio per l'anno 1997. Il Tribunale federale delle assicurazioni ha respinto in ultima istanza il ricorso depositato dalla fondazione perché il termine previsto dall'articolo 107 capoverso 1 OAI è un termine di perenzione la cui inosservanza senza ragione plausibile comporta la perdita del diritto al sussidio. Il mancato sussidio si traduceva in un mancato profitto di circa 1,7 milioni di franchi nelle entrate della fondazione e la conseguente incertezza per il suo futuro.

L'avvocato di uno dei membri del consiglio della fondazione ha deciso di sottoporre il dossier alla CdG-S sotto forma di istanza in quanto, ai suoi occhi, il risultato di questa vicenda, seppur inattaccabile sul piano legale, era ingiusto e, secondo l'avvocato, i responsabili politici dovevano rivederne l'esito.

La CdG-S ha esaminato la questione nel senso di chiarire se il termine di perenzione previsto dall'articolo 107 capoverso 1 OAI e la perdita del diritto al sussidio che ne deriva in caso di inosservanza del termine rispettano il principio di proporzionalità. Essa ha concluso che è legittimo che l'amministrazione tratti con efficienza e secondo le regole le domande di sussidio riguardanti l'assicurazione invalidità. Da questo punto di vista, il termine di perenzione previsto era sicuramente appropriato nella misura in cui stimolava le istituzioni a depositare le loro domande entro detto termine. Per contro, i pareri e le decisioni del DFI e dell'UFAS non apportavano alcun argomento concreto atto a dimostrare che un termine di perenzione dalle conseguenze tanto gravi fosse assolutamente necessario, o almeno pertinente. Di conseguenza, la CdG-S ha dedotto che il termine di perenzione assoluto causava un effetto giuridico sproporzionato e ha ritenuto che, malgrado il diritto legittimo dell'amministrazione di voler garantire uno svolgimento rapido delle procedure di autorizzazio-

ne, sia opportuno stabilire una norma con effetti meno gravosi della soppressione pura e semplice del sussidio.

9.4

Swissmedic

Swissmedic, Istituto svizzero degli agenti terapeutici, è stato fondato nel quadro della nuova legge federale del 15 dicembre 2000 sugli agenti terapeutici (LATer; RS 812.21). L'istituto ha iniziato l'attività il 1° gennaio 2002, assumendosi i compiti svolti in precedenza dall'Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali (UICM) e dall'Unità principale agenti terapeutici (UP AT) dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP).

L'UICM è stato incaricato, dal 1971, del controllo e dell'ammissione della maggior parte dei farmaci. Si tratta di un ufficio privo di personalità giuridica e sottoposto all'alta vigilanza dell'Unione intercantionale di controllo dei medicinali (UICM), corporazione di diritto pubblico fondata dalla Convenzione intercantionale del 3 giugno 1971 per il controllo dei medicinali (RS 812.101), alla quale tutti i Cantoni e il Principato del Liechtenstein avevano aderito. A livello federale, l'UP AT era competente per «emanare la farmacopea (libro dei medicinali) e per controllare i prodotti immunobiologici (per es., i vaccini o le diagnosi in vitro), il sangue, i suoi derivati e gli espanti, nonché per controllare gli stupefacenti e sorvegliare i dispositivi medici» (FF 1999 2968).

La LATer, e con essa Swissmedic, mirava soprattutto alla compatibilità del diritto svizzero dei farmaci con quello europeo, il quale esige che la registrazione di un farmaco sia oggetto di una decisione statale. Una nuova convenzione intercantionale, elaborata nel 1988 doveva colmare questa lacuna. Dato che non tutti i Cantoni vi avevano aderito, il progetto venne abbandonato e l'Unione intercantionale di controllo dei medicinali (UICM) comunicò al Consiglio federale la sua intenzione di collaborare per l'elaborazione di una legge federale sugli agenti terapeutici.

L'istituzione di Swissmedic è stata portata avanti sotto forma di progetto congiunto di Confederazione e Cantoni. L'organizzazione del progetto, incaricata dei lavori preliminari per la fondazione dell'istituto, risaliva al 1996, promossa dalla direttrice del DFI. Il principio della parità fra Cantoni e Confederazione permeava tutti i livelli di questa organizzazione. L'organo strategico del progetto, la «delegazione paritetica», si componeva di rappresentanti dell'Unione intercantionale e del DFI. La realizzazione operativa di Swissmedic è stata affidata dapprima a un comitato di progetto paritetico, guidato da un esperto esterno, in seguito alla direzione di Swissmedic, designata nel 1999. Essendo l'istituto un organo federale, le decisioni spettavano in ultima istanza alla Confederazione.

Nell'ottobre del 2002, il Controllo federale delle finanze (CDF), organo di revisione di Swissmedic nominato dal Consiglio federale secondo l'articolo 74 LATer e, nel contempo, organo di vigilanza finanziaria ai sensi della legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0), aveva redatto un rapporto preliminare nel quale sottolineava le gravi difficoltà del nuovo istituto. Queste difficoltà riguardavano soprattutto i punti seguenti⁷: il trasferimento dei beni del vecchio

⁷ Cfr. il rapporto 2002 sull'attività del Controllo federale delle finanze per la Delegazione delle finanze delle Camere federali e il Consiglio federale, del 14 marzo 2003, FF 2003 6091.

UICM, la stesura del bilancio d'apertura di Swissmedic, l'assenza di un'analisi affidabile dei compiti di Swissmedic e delle risorse necessarie per il loro adempimento, il deficit nello svolgimento di alcuni compiti legali – segnatamente nel settore della vigilanza dei prodotti farmaceutici –, l'assenza di un'analisi dei rischi, lo stato di avanzamento insufficiente dei progetti informatici, la dispersione del personale in diversi locali e le difficoltà di sistemazione degli strumenti di controlling.

Le conclusioni di questo rapporto sono pervenute alla stampa, in seguito a indiscrezioni, all'inizio di dicembre del 2002 e, di nuovo, agli inizi di gennaio 2003. Queste pubblicazioni, così come le dichiarazioni pubbliche di alcune persone, hanno portato alle dimissioni del direttore di Swissmedic e alla nomina del direttore attuale, Klaus-Jörg Dogwiler.

Il 17 gennaio 2003, la CdG-S ha incaricato la sottocommissione DFI/DATEC di effettuare un'ispezione relativa ai problemi di Swissmedic. Dopo una prima serie di audizioni dedicate al rapporto del CDF summenzionato, la CdG-S ha deciso di interessarsi più da vicino della fase di progettazione di Swissmedic. Si tratta di chiarire i problemi intervenuti prima dell'inizio dell'attività di Swissmedic e di trarne le conseguenze per progetti simili in futuro. Con i suoi lavori, la CdG-S intende anche rendere più trasparente questa vicenda e contribuire a ristabilire la fiducia nel sistema svizzero di controllo sui farmaci.

La Commissione ha proceduto a diverse serie di audizioni e ha chiesto di vedere numerosi documenti; ha interpellato, in alcuni casi anche due volte, l'ex-direttore di Swissmedic, l'attuale direttore di Swissmedic, il presidente del consiglio dell'istituto, diversi rappresentanti del DFI e dell'UFSP, il presidente della UICM e un rappresentante del CDF. Il consigliere federale Pascal Couchepin, capo del DFI, si è pure espresso in merito nel quadro dell'esame del rapporto di gestione 2002 del Consiglio federale.

La CdG-S si è occupata in particolare degli elementi seguenti: la struttura e le competenze nell'ambito dell'organizzazione di progetto, l'interazione fra il progetto Swissmedic e il progetto di una nuova legge sugli agenti terapeutici, il ruolo del consiglio dell'istituto e le condizioni iniziali dell'attività di Swissmedic il 1° gennaio 2002. Sono stati esaminati anche i rapporti e la ripartizione delle competenze fra Swissmedic e il DFI. La CdG-S ha approfittato di questa ispezione per esaminare in maniera più approfondita le forme assunte dalle istituzioni appartenenti al terzo cerchio dell'amministrazione federale, in particolare l'organizzazione delle relazioni con i loro Dipartimenti di tutela.

La Commissione ha potuto constatare che la situazione di Swissmedic è notevolmente migliorata dopo la pubblicazione del rapporto del CDF nell'ottobre del 2002. I problemi sono stati riconosciuti, sono stati presi alcuni provvedimenti e si è proceduto a un'analisi dei rischi. È stata predisposta una piattaforma di coordinamento al fine di risolvere alcune questioni con i Cantoni. Il bilancio d'apertura è stato steso. È stato acquistato un edificio e inizieranno prossimamente i lavori di sistemazione. I progetti informatici sono stati affidati a un capo progetto e si provvederà alla nomina di un responsabile informatico. Gli strumenti di controlling saranno introdotti man mano.

La CdG-S non ha però potuto concludere quest'ispezione entro la fine della legislatura 1999–2003 e continuerà a seguire questo dossier nel corso delle legislature 2003–2007.

Il 17 ottobre 2003, la CdG-N ha completato, con l'aiuto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA; cfr. allegato 1) e di esperti esterni, la sua verifica dell'applicazione della legislazione nel settore della sicurezza alimentare. Per questo esame, la Commissione è partita dalla premessa che la sicurezza alimentare deve essere garantita in tutte le fasi della produzione, della distribuzione e della vendita dei prodotti alimentari. In generale, essa ha constatato che l'autocontrollo esercitato dalle imprese del settore alimentare è molto importante. Esso costituisce infatti un presupposto di prim'ordine per l'efficienza della legge sulle derrate alimentari. Ma questo sistema pone alcuni problemi, soprattutto alle piccole imprese come macellerie e ristoranti. Sovente, queste imprese sono poco consapevoli dei rischi esistenti nel settore dell'alimentazione e non possiedono le conoscenze specialistiche necessarie. In questo campo, la Commissione rileva la necessità di un intervento e ha perciò invitato il Consiglio federale ad esaminare l'introduzione di esigenze minime in materia di autocontrollo per le aziende di questo tipo.

La sicurezza alimentare è disciplinata dalla legge sulle derrate alimentari e dalle sue disposizioni d'esecuzione a cui si aggiungono i diversi disciplinamenti di politica agraria. A causa degli approcci e priorità differenti, l'applicazione di queste regole ha incontrato alcuni problemi. Era pertanto indispensabile per la Commissione che il Consiglio federale concretizzasse la sua concezione operativa ed elaborasse una procedura per la soluzione dei conflitti esistenti fra la tutela dei consumatori e la multifunzionalità dell'agricoltura. L'analisi ha confermato che la struttura organizzativa attuale dell'amministrazione federale – dove diversi servizi di diversi Dipartimenti svolgono compiti nel campo della sicurezza alimentare – genera problemi di coordinamento e porta all'utilizzazione poco efficiente delle risorse. Di conseguenza, la CdG-N sostiene le misure adottate dal Consiglio federale volte a riesaminare le strutture organizzative esistenti. Inoltre, la CdG-N ha segnalato al Consiglio federale la necessità di accordare grande importanza alla coerenza dell'atteggiamento adottato dalle autorità federali nei confronti delle autorità cantonali incaricate dell'applicazione.

I Cantoni svolgono effettivamente un ruolo importante in materia di esecuzione nel campo della sicurezza alimentare. L'analisi ha talvolta mostrato che i controlli variano da un Cantone all'altro. Queste differenze relative all'intensità e alla qualità dei controlli non sono soddisfacenti agli occhi della Commissione. Essa ha perciò chiesto al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di fissare obiettivi minimi vincolanti per i controlli cantonali in modo da rendere più uniforme l'applicazione della legislazione.

Nel settore delle derrate alimentari importate, la CdG-N ha constatato che, a causa delle risorse limitate destinate al controllo delle frontiere, l'Amministrazione federale delle dogane può effettuare soltanto controlli molto ridotti. Data l'assenza di statistiche in questo campo, non è stato possibile verificare se, in occasione dei controlli regolari, i Cantoni tengono in particolare considerazione le derrate alimentari importate. Secondo la CdG-N, è importante che i prodotti svizzeri non siano svantaggiati rispetto alle derrate alimentari importate a causa dei differenti controlli che subiscono lungo la catena di produzione, di trasformazione e di distribuzione e che questi controlli differenti non incidano negativamente sul livello elevato della sicurezza alimentare in Svizzera. La Commissione accoglie con piacere il fatto che il

Il rapporto finale dell'OPCA contiene altre conclusioni che sono importanti per la sicurezza alimentare a medio e lungo termine. Di conseguenza, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di prestare la dovuta attenzione a queste constatazioni.

borato al programma biologico e chimico dell'esercito sudafricano (progetto «Coast»). Fra le persone incriminate figurava in particolare l'ex-capo del Gruppo servizio informazioni, il divisionario Peter Regli. Altre fonti citavano anche l'esistenza di un accordo segreto fra la Svizzera e il Sudafrica nel settore biologico e chimico.

La Delegazione ha portato avanti l'inchiesta per quasi due anni. Essa ha utilizzato tutte le fonti d'informazione disponibili in Svizzera, mentre non è mai stata autorizzata dal governo sudafricano a effettuare ricerche in Sudafrica.

Nel suo rapporto del 18 agosto 2003, la DCG ha analizzato il ruolo svolto dai servizi d'informazione svizzeri in relazione con il Sudafrica.

I primi contatti regolari fra i servizi d'informazione svizzeri e il Sudafrica risalgono al 1977. Fra il 1977 e la fine del 2001, oltre 100 incontri hanno avuto luogo alternativamente in Svizzera e in Sudafrica. Quasi la metà di essi si sono svolti fra il 1977 e il 1991, in un'epoca in cui il Sudafrica era dominato da un regime di discriminazione razziale. L'inchiesta della DCG ha pure svelato che i servizi d'informazione avevano intrattenuto contatti con alcuni rappresentanti dell'UNITA quando questo movimento di ribelli angolani, sostenuto dal Sudafrica, si batteva contro il governo ufficiale dell'Angola.

Non è dato sapere con certezza se i contatti dei servizi d'informazione svizzeri con il regime di Pretoria abbiano avuto l'avallo del capo del Dipartimento responsabile o del Consiglio federale. La Delegazione ha trovato due casi, nel 1986 e 1987, in cui il DFAE era intervenuto formalmente presso il capo del DDPS per invitare questo Dipartimento alla prudenza nei confronti del Sudafrica. Questi interventi non hanno però avuto seguito, e ciò lascia intuire che i servizi d'informazione del DDPS sfuggivano, all'epoca, a ogni controllo politico.

La DCG ritiene che i servizi d'informazione abbiano tenuto un atteggiamento poco critico nei confronti del regime di Pretoria. Questo comportamento era per giunta in opposizione totale con la politica ufficiale sostenuta dal Consiglio federale che condannava il sistema di segregazione razziale sudafricano. È pur vero che, sul piano militare, il Sudafrica era una fonte importante d'informazioni. Grazie al suo impegno in Angola, in Namibia e nel Mozambico contro forze equipaggiate dall'Unione sovietica, il Sudafrica disponeva d'informazioni sulle armi e metodi dei Paesi del blocco orientale. Nel contesto della guerra fredda, i servizi d'informazione ritenevano che queste informazioni fossero indispensabili alla preparazione dell'esercito svizzero.

La Delegazione reputa che i contatti intrattenuti dai servizi d'informazione svizzeri con il Sudafrica si spieghino con la situazione allora esistente. Potevano sembrare legittime nel contesto della guerra fredda, ma questa collaborazione era comunque molto criticabile nell'ambito della politica di neutralità e della politica estera della Svizzera. Inoltre, essa non aveva l'avallo del Consiglio federale.

Nel corso dell'inchiesta, la Delegazione non ha trovato alcun indizio che confermasse l'esistenza di un accordo segreto fra i servizi d'informazione svizzeri e il Sudafrica nel settore biologico e chimico. L'unico accordo segreto fra la Svizzera e il Sudafrica consiste in una convenzione di protezione delle informazioni analoga a quelle concluse con numerosi altri Paesi. Detto accordo, del 1983, ha permesso alla Svizzera di scambiare informazioni con il Sudafrica concernenti gli aerei Mirage ed era noto alla Delegazione da lunga data.

La Delegazione non ha scoperto il minimo elemento di prova a favore dell'ipotesi di una qualsiasi implicazione del divisionario Regli o di servizi della Confederazione nella realizzazione del progetto «Coast» (Programma per la produzione di armi chimiche e biologiche). È stato provato che il divisionario Regli aveva ricevuto almeno una visita da parte del generale Wouter Basson – a suo tempo capo del progetto «Coast» –; ma la Delegazione non ha trovato prove di altri contatti. Inoltre, quale che sia stato il numero di questi incontri, la Delegazione è profondamente convinta che il divisionario Regli non sia mai stato a conoscenza delle attività segrete del generale Basson in relazione al progetto «Coast».

Per contro, la DCG ritiene che il divisionario Regli abbia avuto troppo fiducia nel suo ex-camerata di servizio, Jürg Jacomet (deceduto nel 1998). Sembra che questo uomo d'affari e mercante d'armi avesse contatti nell'Africa australe, nei Balcani e in alcuni Paesi dell'Est, contatti che aveva messo a disposizione di Peter Regli. Il divisionario, malgrado fosse stato messo in guardia più volte da diverse persone sulla natura dubbiosa degli affari di Jürg Jacomet, aveva mantenuto rapporti regolari con lui fino al 1993. È stato anche appurato che Jürg Jacomet aveva avuto numerosi contatti con il generale Basson e che fu lo stesso Jacomet a sollecitare il divisionario Regli ad un incontro con Wouter Basson.

Per la Delegazione, le relazioni del divisionario Regli con Jürg Jacomet erano incompatibili con la funzione di capo di un servizio d'informazioni. Questo atteggiamento compiacente ha pure contribuito, e in larga parte, ad alimentare le voci su un possibile coinvolgimento dei servizi d'informazione svizzeri in affari a loro totalmente estranei.

La Delegazione ha anche constatato che il divisionario Regli aveva tergiversato su molte questioni e omesso di citare fatti importanti in occasione delle precedenti inchieste della Delegazione, ad esempio nel caso riguardante l'acquisto, da parte del Gruppo servizio informazioni, di due missili terra-aria SA-18 di fabbricazione sovietica. In effetti, il divisionario Regli, nel 1993, aveva omesso d'informare la Delegazione circa questo acquisto problematico anche se ne aveva ricevuto l'ordine formale dal capo del Dipartimento e dal capo di Stato maggiore generale. In questo affare, il divisionario Regli aveva inoltre svolto un ruolo importante che ha poi tentato di minimizzare. Il divisionario Regli aveva pure nascosto alla Delegazione le relazioni che i servizi d'informazione avevano intrattenuto con l'UNITA angolana.

Nel suo rapporto, la DCG ha formulato diverse raccomandazioni invitando il Consiglio federale e il DDPS a migliorare la gestione politica dei servizi d'informazione. L'attuazione di queste raccomandazioni sarà oggetto d'esame nel corso del 2004.

10.1.2 Sistema d'intercettazione delle comunicazioni via satellite del DDPS («progetto Onyx»)

La DCG segue sin dai suoi inizi il progetto Onyx (in precedenza SATOS-3) approvato dal Consiglio federale nel 1997 e avviato nel 1999.

Questo progetto consiste nell'elaborazione di un sistema che permetta di intercettare le comunicazioni internazionali civili e militari via satellite. L'attività di Onyx è fondata principalmente sull'articolo 99 delle legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e l'amministrazione militare (LM; RS 510.10) che stabilisce le missioni del servizio d'informazioni esterno della Confederazione.

Onyx è utilizzato dalla Divisione della condotta della guerra elettronica (CGE) che è una divisione dello Stato maggiore generale.

Il sistema è entrato in servizio nell'aprile del 2000 e funziona attualmente a livello sperimentale. Esso entrerà nella fase operativa nel corso del 2004 e sarà completamente attivo alla fine del 2005/inizio 2006.

Nel suo rapporto del 10 novembre 2003, la DCG descrive le diverse funzioni e possibilità offerte da Onyx a livello di raccolta d'informazioni, in particolare nel settore della lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM) e contro il terrorismo internazionale. I principali utenti del sistema sono il Servizio informazioni strategico (SIS) del DDPS e il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) del DFGP.

Nel suo rapporto, la DCG rileva che il sistema Onyx può essere utilizzato solo ai fini dei servizi d'informazione. Ciò significa che le informazioni raccolte non possono essere utilizzate quali prove in una procedura penale. Inoltre, le informazioni possono essere ricercate solo presso utenti che si trovano fuori dai confini nazionali. L'intercettazione di utenti in Svizzera è strettamente vietata.

Dal punto di vista giuridico, la DCG ritiene che le intercettazioni ordinate dal SIS nel settore della sicurezza esterna della Svizzera sono fondate su basi legali sufficienti, mentre per quanto attiene alla intercettazioni ordinate dal SAP, le basi giuridiche sono state ritenute poco solide. La DCG ha pure rilevato che le intercettazioni di comunicazioni all'estero pongono problemi delicati sul piano del diritto internazionale.

La DCG ritiene adeguato il sistema di controllo introdotto dall'ordinanza del 15 ottobre 2003 sulla condotta della guerra elettronica (OCGE; RU 2003 3971). Questo sistema, al quale partecipano diverse istanze dell'amministrazione, permette a tutti i livelli responsabili, operativi e politici, di sorvegliare le attività d'intercettazione e di limitare il rischio di abusi.

Il sistema Onyx è uno strumento di natura strettamente nazionale. Esso è fondato esclusivamente su infrastrutture situate in territorio svizzero senza interfacce con altri sistemi esteri. Inoltre, la DCG non ha rilevato alcun elemento che attesti una possibile integrazione del sistema Onyx in qualsiasi rete d'intercettazione internazionale, come la rete americana Echelon.

Nelle sue conclusioni, la DCG ha rivolto diverse raccomandazioni al Consiglio federale. Lo ha invitato soprattutto a completare le basi legali formali sulle quali sono fondate le intercettazioni effettuate da Onyx. Questo riguarda in primo luogo la legge federale del 21 marzo 1997 che sancisce misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120) come pure, in misura minore, la LM. La DCG ha pure raccomandato al Consiglio federale di esaminare la conformità della legislazione svizzera sulle intercettazioni di comunicazioni all'estero alla Convenzione europea del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU, RS 0.101).

Di fronte agli investimenti importanti richiesti dal sistema, la DCG ha invitato il Consiglio federale a compiere un'analisi dei rischi, soprattutto tecnologici e finanziari, che minacciano la realizzazione del progetto Onyx. A causa della durata e dello scaglionamento del progetto, i rischi di superamento del limite di spesa sono concreti. Allo stato attuale, i costi del progetto sono triplicati rispetto alle previsioni iniziali.

Infine, la DCG ha ritenuto necessaria una riflessione generale sulla raccolta d'informazioni da parte dei servizi d'informazione della Confederazione. Onyx rappresenta in realtà solo un mezzo fra altri per raccogliere informazioni relative alla politica di sicurezza. La DCG ha invitato il Consiglio federale a elaborare una strategia che esprima gli sforzi e gli investimenti materiali e umani che la Confederazione intende realizzare nel settore della raccolta d'informazioni. Questa strategia dovrà riguardare sia il servizio d'informazioni elettronico (signals intelligence, SIGINT) – come Onyx – sia altre fonti d'informazioni (fonti aperte [open source intelligence, OSINT], informazioni da fonti umane [human intelligence, HUMINT], scambio d'informazioni con altri servizi partner ecc.).

La DCG ha chiesto al Consiglio federale di prendere posizione circa le sue osservazioni entro la primavera del 2004.

10.1.3 Altri temi esaminati dalla DCG

10.1.3.1 Delimitazione delle inchieste della DCG rispetto alle inchieste amministrative interne

L'inchiesta della DCG sulle relazioni fra i servizi d'informazione svizzeri e il regime dell'apartheid sudafricano (cfr. n. 10.1.1) ha affiancato altre due procedure: un'inchiesta amministrativa ordinata dal capo del DDPS e un'inchiesta di polizia giudiziaria diretta dal Ministero pubblico della Confederazione.

L'inchiesta del Ministero pubblico, diversamente da quella amministrativa del DDPS, non ha posto problemi particolari alla DCG. La simultaneità delle inchieste della DCG e del DDPS ha generato numerosi ritardi, doppioni e anche delicati problemi di delimitazione delle procedure. Questi problemi sono vieppiù aumentati, man mano che i lavori della DCG procedevano, ostacolando lo svolgimento corretto dell'inchiesta parlamentare.

Nel suo rapporto del 30 settembre 2003, la DCG ha enumerato dettagliatamente gli ostacoli posti dall'inchiesta amministrativa del DDPS. Nelle sue conclusioni, la DCG ha sostenuto che le inchieste amministrative interne dovrebbero cedere il passo alle investigazioni del Parlamento nell'esercizio della sua funzione di alta vigilanza.

Di conseguenza, la DCG, nel suo rapporto, ha proposto di introdurre nella legge sul Parlamento una disposizione che – analogamente a quella esistente per le Commissioni d'inchiesta parlamentare (cfr. art. 171 LParl) – permetterebbe alla DCG di impedire o sospendere inchieste amministrative qualora vi fosse un legame fra queste inchieste e le investigazioni della Delegazione.

Il 21 novembre 2003, la CdG-S ha deciso di dar seguito alla proposta della DCG. La Commissione ha depositato a tal fine un progetto d'iniziativa parlamentare (03.460) che invita il Parlamento a modificare l'articolo 154^{bis} LParl. Le deliberazioni su questo tema sono previste per la sessione estiva 2004 del Consiglio degli Stati.

10.1.3.2 **Misure di allontanamento nei confronti di stranieri che costituiscono un pericolo per la sicurezza della Svizzera**

Durante il periodo in rassegna, la DCG si è interessata delle diverse misure politiche e amministrative che permettono alla Confederazione di ridurre o vietare il soggiorno sul suo territorio di persone o organizzazioni che costituiscono un pericolo per la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Fra i provvedimenti d'ordine politico occorre citare le competenze del Consiglio federale tratte direttamente dalla Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101). Il Consiglio federale, fondandosi sull'articolo 184 capoverso 3 e sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. può adottare provvedimenti atti a preservare la sicurezza interna e salvaguardare le relazioni esterne del Paese.

Queste misure possono rivestire due forme:

- la forma di regole generali e astratte per via d'ordinanza (ad es., l'ordinanza del 7 novembre 2001 che vieta il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate; RS 122);
- la forma di una decisione specifica e concreta (ad es., la decisione presa dal Consiglio federale nel 2001 che vieta l'entrata in territorio svizzero di Ali Ahmeti e Xhavit Haliti, due persone note per i loro legami con gruppi estremisti albanesi).

Il Consiglio federale può anche, sulla base dell'articolo 121 capoverso 2 Cost., procedere all'espulsione di stranieri che minacciano la sicurezza del territorio. Tali misure d'espulsione, dette «espulsioni politiche», sono rare. I due ultimi casi risalgono alla fine degli anni Novanta (espulsione di Ahmed Zaoui in Burkina Faso e di Maurice Papon in Francia).

Le misure adottate dal Consiglio federale in base alla Costituzione federale non possono essere oggetto di ricorso. Esse rappresentano l'*ultima ratio*. Per essere conformi alla Costituzione, queste misure devono dunque essere necessarie e urgenti nonché giustificate da interessi pubblici preponderanti. Esse devono pure rispettare il principio di proporzionalità.

Oltre a queste misure di natura politica e indipendentemente dalle disposizioni penali, esistono diverse possibilità amministrative che permettono di evitare che uno straniero indesiderato soggiorni sul territorio della Confederazione:

Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS; RS 142.20)

- | | |
|---|---------------------|
| – Espulsione | Art. 10 e 11 LDDS |
| – Rimpatrio (accompagnato da un divieto o da una restrizione del diritto d'entrata) | Art. 12 LDDS |
| – Divieto di entrare in Svizzera | Art. 13 cpv. 1 LDDS |
| – Estinzione o revoca del permesso di dimora | Art. 9 LDDS |

Ordinanza del 14 gennaio 1998 concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS; RS 142.211)

- Rifiuto di un visto Art. 1, 14 e 15 OEnS

Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (LAsi; RS 142.31)

- Rifiuto di accordare l'asilo per indegnità Art. 53 LAsi
- Revoca dell'asilo Art. 63 LAsi
- Termine dell'asilo Art. 64 LAsi
- Espulsione Art. 65 LAsi

Legge federale del 29 settembre 1952 su l'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (Legge sulla cittadinanza, LCit ; RS 141.0)

- Rifiuto di concedere la cittadinanza svizzera Art. 14 LCit
- Annullamento della cittadinanza Art. 41 LCit

Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120)

- Comunicazioni di altri servizi Art. 13 LMSI
- Ricerca di informazioni Art. 14 LMSI

Per i cittadini stranieri che sono anche membri del corpo diplomatico o consolare, esistono altri provvedimenti fondati sulle Convenzioni di Vienna (art. 9 della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulla relazioni diplomatiche, RS 0.191.01; art. 23 della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari; RS 0.191.02). Queste disposizioni permettono alla Confederazione, in ogni momento e senza dover motivare la decisione, di informare lo Stato d'invio che un membro di una missione diplomatica o consolare è *persona non grata* o che qualsiasi altro membro del personale della missione non è accettabile. Questa dichiarazione può essere fatta prima dell'entrata in funzione del funzionario in Svizzera o durante il suo soggiorno.

L'esame delle domande è affidato al DFAE in collaborazione con l'ufficio federale di polizia (UFP). Soltanto nell'1 per cento dei casi l'esame delle domande depositate da diplomatici o funzionari internazionali in Svizzera determina il rifiuto di un'autorizzazione (ad es., se si sospetta il rappresentante diplomatico o consolare di svolgere attività di spionaggio).

L'espulsione di un rappresentante diplomatico in carica è più raro. L'ultima espulsione risale al 1999.

La DCG ha esaminato i problemi concreti che l'esecuzione di questi provvedimenti comporta. In generale, essa ha constatato che le basi legali sono sufficienti per l'allontanamento delle persone che costituiscono una minaccia per la sicurezza della Svizzera. La Delegazione ha ricevuto alcune statistiche inerenti alle procedure in corso e informazioni dettagliate sugli Stati e le organizzazioni che sono oggetto di particolare attenzione da parte delle autorità preposte alla protezione dello Stato.

I provvedimenti di rimpatrio o di espulsione non sono sempre applicabili, in particolare quando la decisione in merito non può essere attuata a causa del rischio che ciò implicherebbe per la vita o l'integrità fisica dell'interessato (principio del non-

refoulement: cfr. art. 25 cpv. 2 e 3 Cost.) Allorquando un rinvio forzato non è possibile, la LDDS accorda alle persone in questione uno statuto particolare di ammissione provvisoria (art. 14–14c LDDS).

Il divieto d'entrata (art. 13 LDDS) è un mezzo efficace per impedire l'entrata di persone indesiderate nel territorio della Confederazione. Tali divieti sono disposti dal Servizio di analisi e di prevenzione (SAP) dell'UFP.

Diversi sono i motivi di un divieto d'entrata: appartenenza a un'organizzazione estremista violenta, a un'organizzazione terroristica o a un servizio di spionaggio. I divieti d'entrata hanno in linea di massima una durata limitata. Ad esempio, in occasione del Forum economico di Davos del 2003, l'UFP ha predisposto 600 divieti d'entrata dal 15 al 29 gennaio 2003. I divieti sono iscritti nel sistema RIPOL di ricerche informatiche della polizia e sono suscettibili di ricorso.

Inoltre, le autorità di polizia e gli organi incaricati del controllo delle frontiere sono tenuti a respingere alla frontiera gli stranieri la cui presenza in Svizzera costituisce o potrebbe costituire una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico (cfr. art. 1 cpv. 2 lett. a OEnS).

Il divieto d'entrata non garantisce in assoluto lo scopo mirato in quanto un'entrata illegale è sempre possibile. Ad esempio, un richiedente l'asilo al quale è stata vietata l'entrata in Svizzera, ma che è riuscito a depositare una domanda d'asilo, può restare in Svizzera per la durata della procedura.

La DCG ritiene che le basi legali esistenti siano sufficienti e che esse offrano una soluzione soddisfacente per garantire la sicurezza della Confederazione.

10.1.3.3 Identità fittizia per gli agenti del Servizio informazioni strategico

Nell'ambito dell'alta vigilanza sui servizi d'informazione, la DCG ha esaminato il quadro giuridico e le procedure che permettono di assegnare identità fittizie agli agenti del Servizio informazioni strategico (SIS). L'assegnazione di queste identità fittizie serve a nascondere la vera identità e la funzione di agenti del SIS nei loro contatti con l'estero. Essa è pure una misura destinata a proteggere gli agenti e i loro congiunti.

La possibilità di assegnare agli agenti del SIS identità fittizie risale al 1998. Il quadro giuridico è chiaro e preciso e fondato sull'articolo 99 della legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e l'amministrazione militare (LM; RS 510.10) che stabilisce le missioni del servizio d'informazione esterno della Confederazione.

Di fatto, la DCG ha constatato che il SIS ha utilizzato le identità fittizie in modo estremamente moderato. Ciò si spiega con il fatto che la gestione di un'identità fittizia è molto complicata. Necessita di mezzi importanti già per la preparazione dei diversi documenti necessari (passaporti, licenze di guida, carte di credito ecc.).

Il capo del DDPS viene informato ogni anno dal direttore del SIS circa le operazioni effettuate con l'aiuto di identità fittizie. Il primo deve poi, a sua volta, fare rapporto annuale alla Delegazione del Consiglio federale per la sicurezza.

La DCG ha rilevato che per cinque anni la Delegazione del Consiglio federale non è stata informata sulla questione. La DCG ha ingiunto alla Delegazione del Consiglio

federale di colmare tempestivamente questa lacuna e ciò è avvenuto agli inizi del 2003.

10.1.3.4 Temi nel settore della sicurezza interna

Come ogni anno, la DCG ha esaminato il rapporto annuale dell'Ufficio federale di polizia (UFP) sulla sicurezza interna. Ha inoltre avuto diversi colloqui con la direttrice del DFGP su diversi problemi che riguardano la sicurezza interna. Si è parlato soprattutto della tratta di esseri umani, della recrudescenza della violenza tra i giovani, della lotta contro la propaganda che incita alla violenza e dei rischi causati da alcune organizzazioni politiche estere attive in Svizzera.

La DCG è stata inoltre informata regolarmente dal procuratore generale della Confederazione e dal capo della Polizia giudiziaria federale sulle inchieste in corso. Ha avuto anche uno scambio di opinioni con la Commissione consultiva in materia di sicurezza interna, istituita conformemente all'articolo 9 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120).

Tra gli altri temi esaminati dalla DCG nell'ambito della sicurezza interna citiamo in particolare:

- la lotta contro la criminalità in rete;
- il bilancio intermedio dell'operazione GENESIS per la lotta contro la pornografia infantile;
- i compiti e le funzioni del Servizio federale di sicurezza;
- le misure prese dalla Confederazione per la lotta contro lo spionaggio economico e i gruppi estremisti esteri;
- le identità fittizie degli agenti infiltrati (cfr. art. 6 della legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata, LFIM, FF 2003 3864, non ancora in vigore);
- lo stato dei lavori nei due settori di revisione della LMSI: 1° settore, lotta contro il razzismo, la tifoseria violenta e la propaganda violenta; 2° settore, misure relative all'estremismo e al terrorismo;
- le relazioni del SAP con autorità di sicurezza estere (cfr. art. 6 dell'ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, OMSI; RS 120.2);
- la valutazione delle operazioni e dei programmi di ricerca nel settore della protezione dello Stato (art. 14 cpv. 4 OMSI);
- l'esame delle liste delle organizzazioni e dei gruppi le cui attività sono oggetto di misure preventive conformemente alla LMSI (liste d'osservazione, cfr. art. 11 LMSI e art. 17 OMSI);
- l'archiviazione dei dati classificati derivanti dalle relazioni del SAP con l'estero (cfr. art. 21 OMSI);
- l'applicazione dei controlli di sicurezza relativi alle persone (cfr. ordinanza del 19 dicembre 2001 sui controlli di sicurezza relativi alle persone, OCSP; RS 120.4);

- l'efficacia dell'ordinanza del 7 novembre 2001 concernente l'estensione degli obblighi di informazione e del diritto di comunicazione di autorità, servizi e organizzazioni a tutela della sicurezza interna ed esterna (RS 120.1);
- le attività presunte dei servizi d'informazione turchi in Svizzera;
- la collaborazione tra la Svizzera e gli Stati Uniti nella lotta contro il terrorismo;
- le modalità di autorizzazione che consentono a un servizio d'informazione estero di svolgere operazioni sul territorio della Confederazione.

La DCG ha inoltre trattato i seguenti rapporti:

- i rapporti d'ispezione e i rapporti annuali dell'Ispettorato della segreteria generale del DFGP;
- diversi rapporti di analisi dell'Organo di direzione per la sicurezza;
- il rapporto annuale del Ministero pubblico della Confederazione alla Camera d'accusa del Tribunale federale;
- i rapporti di revisione del Controllo federale delle finanze (CDF) sulle spese dell'UFP nel settore della protezione dello Stato.

10.1.3.5 Temi nel settore della sicurezza esterna

Come negli anni precedenti, la DCG ha avuto colloqui regolari con il capo del DDPS sulla situazione in materia di sicurezza esterna. Si è trattato soprattutto dell'organizzazione del vertice del G-8 a Evian e della situazione nei Balcani, nel Vicino e Medio Oriente.

La DCG ha inoltre avuto diversi scambi di opinione con il presidente dell'Organo di direzione per la sicurezza e il coordinatore dell'informazione sulle priorità della Confederazione in materia di informazione. In occasione di questi colloqui, sono state affrontate anche le misure prese dalla Confederazione prima dell'intervento militare americano in Iraq e i problemi inerenti al coordinamento dell'informazione. La DCG ha potuto constatare che il coordinamento dei servizi d'informazione è difficile. Rimane ancora abbastanza empirico e sovente concerne più le relazioni informali tra i collaboratori dei diversi servizi che non i dispositivi istituzionali attuati.

Tra gli altri temi trattati è utile rilevare:

- le misure prese dalla Confederazione per lottare contro la proliferazione di armi di distruzione di massa;
- l'esame delle infrastrutture di condotta civili del Consiglio federale (compresa la visita del bunker del Consiglio federale);
- la revisione totale dell'ordinanza sui servizi d'informazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (OSINF; RU 2003 4001);
- la collaborazione del SIS con i servizi d'informazione esteri (art. 7 OSINF);
- l'archiviazione al SIS dei documenti classificati (art. 11 OSINF);

- il trattamento dei dati personali e la protezione dei dati al SIS (art. 9 OSINF);
- l'esame delle misure prese dal SIS per migliorare la qualità delle sue analisi;
- la revisione della regolamentazione sulle competenze finanziarie del SIS;
- la sicurezza informatica e la protezione delle informazioni nell'amministrazione federale e nel DDPS;
- il seguito dato dal DDPS al rapporto della DCG sul caso Bellasi;
- le misure prese dalla Confederazione in relazione al rapimento di cittadini svizzeri in Algeria.

11 Trasporti

11.1 Inchiesta sulla crisi Swissair

Le conseguenze per la Confederazione della crisi della compagnia aerea Swissair in generale e dell'interruzione temporanea del servizio di volo il 2 e 3 ottobre 2001 in particolare hanno spinto la CdG-S a aprire un'inchiesta. La CdG-S ha basato il suo esame sulle eventuali responsabilità della Confederazione, sulla vigilanza che essa esercita nel settore dell'aviazione civile, sul suo ruolo in qualità di azionista e di membro del consiglio di amministrazione di SAirGroup e sul comportamento del Consiglio federale e dell'amministrazione federale nell'ambito della crisi Swissair. Con questa ispezione, la CdG-S ha contribuito a una riflessione critica sulla crisi Swissair che ha portato a un impegno finanziario della Confederazione per un importo totale di 2050 milioni di franchi. Le indagini della CdG-S sono state chiaramente separate dalle procedure intese a stabilire le responsabilità civili o penali in relazione alla crisi Swissair. Il 19 settembre 2002, ovvero meno di un anno dopo l'immobilizzazione della flotta Swissair, la CdG-S ha presentato i risultati della sua inchiesta (cfr. FF 2003 4663).

Nel settore della *vigilanza sull'aviazione civile*, i lavori della CdG-S hanno mostrato che, in materia di controllo della capacità economica dei titolari di autorizzazioni di gestione, il diritto svizzero non è chiaro. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ne fa un'interpretazione restrittiva e ha accordato un'importanza secondaria al controllo della capacità economica. Al momento del rinnovo dell'autorizzazione di Swissair, nel dicembre 2000, né le disposizioni legali e regolamentari né le circostanze avrebbero permesso all'ufficio di rifiutare il rinnovo dell'autorizzazione, né tantomeno di ritirarla nel corso del 2001.

Per quanto concerne *il ruolo della Confederazione nella sua qualità di azionista e di membro del consiglio di amministrazione di SAirGroup*, la CdG-S ha constatato che gli organi federali competenti erano a conoscenza della precarietà della situazione già nella primavera del 2001 e avevano preparato l'assemblea generale di SAirGroup del 25 aprile 2001 con molta cura e professionalità. Con l'introduzione della procedura di controllo speciale, la Confederazione ha preso le misure necessarie per stabilire le responsabilità degli organi di SAirGroup. Per il rimanente, l'influenza della Confederazione nella sua qualità di azionista e di membro del consiglio d'amministrazione di SAirGroup è stata scarsa. Secondo la CdG-S, una responsabilità della Confederazione in virtù del diritto sulle società anonime può al massimo derivare dalle decisioni del consiglio d'amministrazione legate alla cosiddetta

«hunter-strategy» (strategia di alleanze per acquisizioni) seguita da SAirGroup. La risposta a questa domanda deve basarsi sui risultati dell'inchiesta svolta dal commissario della moratoria concordataria che ha incaricato la società di consulenza Ernst & Young di stabilire le responsabilità degli organi della compagnia. Ernst & Young ha concluso il suo studio il 20 gennaio 2003.

Il comportamento degli organi federali durante la crisi Swissair ha mostrato che la Confederazione avrebbe dovuto elaborare a partire dalla primavera del 2001 diversi scenari nell'ipotesi di un eventuale fallimento della ristrutturazione di SAirGroup. In effetti, la Confederazione ha riconosciuto già a partire dalla primavera del 2001 la drammaticità della situazione di SAirGroup, ritenendo che una compagnia aerea nazionale fosse essenziale dal profilo della politica economica e della politica dei trasporti. Con il notevole aggravarsi della crisi di SAirGroup nel settembre del 2001, la Confederazione si è ritrovata sempre più in un ruolo reattivo piuttosto che attivo. Gli organi federali si sono tuttavia sforzati di trovare diverse soluzioni per impedire l'interruzione del servizio di volo Swissair. L'esame della Commissione non ha rilevato responsabilità della Confederazione riguardo all'immobilizzazione della flotta di Swissair. A seguito dell'interruzione del servizio di volo il 2 ottobre 2001, la Confederazione ha dato prova di professionalità e di un impegno molto importante in vista dell'istituzione di una nuova compagnia aerea nazionale.

Nell'ottica della CdG-S, la Confederazione deve in primo luogo trarre insegnamenti dalla crisi Swissair nei settori della vigilanza e del riconoscimento precoce delle crisi. Per quanto concerne la vigilanza esercitata sull'aviazione civile, è indispensabile stabilire condizioni e acquisire le competenze che consentono di valutare la capacità economica delle imprese di trasporto aereo, conformemente alle disposizioni del diritto comunitario europeo che sono in vigore anche in Svizzera dal 1° giugno 2002. Questa regolamentazione fissa esigenze più elevate in materia di sorveglianza della capacità economica delle imprese titolari di un'autorizzazione di esercizio. Il Consiglio federale deve inoltre precisare i criteri e le tappe della procedura di ritiro di un'autorizzazione di esercizio. Per quanto concerne il riconoscimento precoce di eventi importanti dal profilo politico, la Confederazione deve preparare le sue decisioni sulla base di scenari elaborati il più presto possibile. L'amministrazione e il Consiglio federale devono peraltro essere più attenti al riconoscimento precoce delle sfide e delle potenziali crisi politiche. Il riconoscimento precoce è in particolare essenziale per quanto concerne le imprese che svolgono un ruolo importante per tutto il sistema economico svizzero. Dal momento che un intervento adeguato è altrettanto decisivo del riconoscimento precoce, la Confederazione deve, nell'ambito delle sue competenze, incitare gli organi responsabili degli ambienti economici a segnalare gli eventi negativi con sufficiente anticipo. La Confederazione può contribuirvi rafforzando le disposizioni relative alla presentazione dei conti e al controllo delle imprese. Nel settore dell'aviazione civile, le imprese di trasporto aereo devono essere tenute ad annunciare eventuali difficoltà finanziarie all'autorità di vigilanza.

Fondandosi su altre considerazioni fatte nell'ambito delle sue indagini, la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a occuparsi di una serie di problemi legati al diritto aereo (competenze in materia di concessione di rotte, limitazione della durata di validità delle autorizzazioni di esercizio) e della questione del risanamento di imprese in difficoltà (difesa degli interessi nel processo di risanamento mediante disposizioni legali, orientamento più favorevole ai risanamenti nella legge sulla esecuzione e sul fallimento). La commissione ha inoltre chiesto al Consiglio federale di formu-

lare una nuova politica dei trasporti aerei. Infine, gli ha raccomandato di sostenere gli sforzi messi in atto sul piano internazionale dai trasportatori aerei volti a proteggere i passeggeri contro gli effetti di un'interruzione indesiderata dei servizi di volo da parte di una compagnia aerea.

Per quanto concerne la responsabilità degli attori privati, la CdG-S sottolinea nel suo rapporto che il salvataggio di SAirGroup avrebbe potuto essere realizzato solo mediante misure di risanamento radicali che avrebbero dovuto essere prese al più tardi nella primavera del 2001.

Gli interventi e le raccomandazioni parlamentari sono stati accolti favorevolmente dal Consiglio federale in occasione della sessione invernale 2002. Nel suo parere del 30 aprile 2003 (cfr. FF 2003 3698), il Consiglio federale ha esposto lo stato di attuazione delle misure proposte dalla CdG-S. Quest'ultima continuerà a seguire strettamente la realizzazione delle sue raccomandazioni.

11.2 Sicurezza nell'aviazione civile

I gravi incidenti aerei accaduti in questi ultimi anni (Halifax, Nassenwil, Basserdorf, Überlingen) hanno rimesso in discussione la sicurezza dell'aviazione civile svizzera. A margine della sua inchiesta sulla crisi Swissair (cfr. n. 11.1), la CdG-S si è occupata delle questioni legate alla vigilanza in materia di sicurezza aerea. Alla metà del 2003 è stata avviata una riflessione approfondita su questo tema, dopo la presentazione di uno studio realizzato dall'Istituto olandese dell'aviazione e dello spazio (NLR). Il DATEC aveva affidato lo studio a quest'organismo per precisare il ruolo e le responsabilità di tutti gli attori dell'organizzazione della sicurezza aerea e per indicare le lacune dell'aviazione civile svizzera in materia di sicurezza.

L'analisi dettagliata del NLR rivela diverse lacune nell'organizzazione e nella gestione della sicurezza del traffico aereo. Questa constatazione non concerne unicamente la vigilanza esercitata dalla Confederazione. Una parte delle raccomandazioni formulate nel rapporto del NLR è rivolta anche a Skyguide, Swiss e altre compagnie aeree nonché agli aeroporti nazionali. Visti i risultati critici dello studio, il DATEC ha preso immediatamente misure per migliorare la sicurezza. Ha in particolare nominato un delegato alla sicurezza, ha stabilito un piano d'azione e ha rafforzato la vigilanza sull'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC). In futuro, il DATEC intende passare da un sistema di controlli sporadici a una gestione globale della sicurezza.

In occasione delle audizioni che ha effettuato nel settembre 2003, la CdG-S ha potuto constatare che sono stati fatti importanti progressi per migliorare l'organizzazione della sicurezza nell'aviazione civile. La Commissione ha in particolare accolto favorevolmente la decisione del DATEC di rafforzare la vigilanza che esercita sull'UFAC. Nel suo rapporto sulla crisi Swissair, la CdG-S lamentava il fatto che il DATEC esercitasse la sua funzione di vigilanza principalmente in modo reattivo e con troppo ritegno (FF 2003 4698). Secondo la CdG-S, è stata colmata una grave lacuna, in materia di vigilanza, con la nomina di un delegato alla sicurezza aerea. L'evoluzione verso una vera e propria cultura della sicurezza attuata a tutti i livelli e da tutti i responsabili costituisce l'obiettivo di diversi progetti che devono essere realizzati nel 2004. La CdG-S seguirà attentamente l'applicazione delle misure di miglioramento della sicurezza del traffico aereo. Il DATEC deve peraltro

riferire ogni tre mesi alla CdG-S sui progressi, problemi e eventuali incidenti legati alla modernizzazione della gestione della sicurezza. La CdG-S ritiene urgente che la Svizzera, in questo settore, svolga nuovamente un ruolo esemplare sulla scena internazionale.

11.3 Subordinazione amministrativa dell'Ufficio d'inchiesta sugli incidenti aerei

La CdG-N ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare depositata il 26 settembre 2002 dal consigliere nazionale Jacques Neirynck (02.448). Nel suo rapporto del 3 settembre 2003, la CdG-N ha proposto di non dar seguito all'iniziativa; ha tuttavia depositato un postulato in vista di un esame approfondito della problematica.

L'iniziativa chiede una modifica della legislazione affinché l'Ufficio d'inchiesta sugli incidenti aerei (BEAA) non sia più subordinato al DATEC. L'autore dell'iniziativa fonda la sua domanda principalmente su ragioni di conflitti d'interesse tra il BEAA e il DATEC.

Nel suo rapporto, la CdG-N menziona i diversi esami effettuati alla fine degli anni Novanta e l'inchiesta sulla crisi Swissair, che non hanno consentito di concludere l'esistenza di problemi dovuti a conflitti di interesse. La Commissione ha inoltre fatto riferimento ai risultati dell'inchiesta generale sulla sorveglianza della sicurezza del traffico aereo, contenuti nel rapporto dell'istituto NLR (cfr. n. 11.2). Lo studio attesta il grado elevato di competenza del BEAA per quanto concerne il modo di condurre inchieste sugli incidenti e l'analisi delle loro cause. Il rapporto del NLR conferma a diverse riprese l'autonomia del BEAA. La CdG-N ricorda peraltro che la subordinazione del BEAA al segretariato generale del DATEC è strettamente amministrativa e che nell'esercizio delle sue attività il BEAA è indipendente. La Commissione sottolinea che, nella maggior parte dei Paesi, i servizi omologhi al BEAA sono peraltro subordinati ai ministeri dei trasporti.

La CdG-N osserva tuttavia che il BEAA non è sufficientemente influente e questo costituisce un problema. Questa situazione non è dovuta alla subordinazione amministrativa del BEAA al DATEC ma risulta dalla regolamentazione relativa alla procedura e all'elaborazione dei rapporti sugli incidenti. Il DATEC ha già preso le misure necessarie per aumentare l'influenza – sinora modesta – del BEAA sulla sicurezza nel settore dell'aviazione civile.

Dal momento che l'organizzazione e la gestione della sicurezza aerea sono oggetto di un riesame globale, la CdG-N ha depositato un postulato nel quale invita il Consiglio federale ad esaminare anche l'opportunità della subordinazione del BEAA al DATEC. L'iniziativa e il postulato saranno presumibilmente trattati dal Consiglio nazionale durante la sessione primaverile 2004.

Nel suo precedente rapporto annuale (cfr. FF 2002 5344), la CdG-N aveva suggerito di realizzare uno studio comparativo a livello internazionale sulla prassi in materia di rimpatri nel settore dell'asilo. Alla fine del 2002, il DFGP le ha trasmesso lo studio comparativo internazionale «Study on return – a Swiss perspective» realizzato dal Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie con sede a Vienna (ICMPD). Allo stesso modo, l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) ha consegnato alla CdG-N il suo rapporto 2002 sulla situazione attuale nel settore dei rimpatri.

Alla fine di marzo del 2003 la CdG-N ha esaminato i lavori summenzionati relativi alla situazione in materia di rimpatri.

Ha così constatato che la Svizzera non è l'unica nazione in cui è difficile spingere i richiedenti l'asilo a lasciare il Paese dopo il rifiuto della loro domanda. Lo studio, che affronta la procedura in vigore in 11 Stati europei (Svizzera, Italia, Germania, Austria, Francia, Spagna, Gran Bretagna, Belgio, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia), mostra che la Svizzera dispone di molti strumenti efficaci ma che esistono anche altri mezzi adeguati.

In quasi tutti i Paesi, non tutte le persone che dovrebbero partire lo fanno. È inoltre risultato che mancano dati precisi sulla durata totale delle procedure d'asilo. Lo studio osserva criticamente che la Svizzera confonde le carte e complica la politica dei rimpatri differenziando le categorie di stranieri che soggiornano nel Paese.

Le differenze politiche esistenti in materia di rimpatrio danno luogo a stimoli sia positivi sia negativi; l'esecuzione delle decisioni di rimpatrio comprende anche pressioni e mezzi coercitivi. È ad esempio molto diffusa la detenzione in vista del rimpatrio. Per quanto concerne i rimpatri registrati e le partenze non controllate (compreso il passaggio alla clandestinità), la prassi differisce molto da un Paese all'altro.

Anche il problema provocato da alcune persone che nascondono o falsificano la loro identità per sfuggire a un rimpatrio non concerne solo la Svizzera. Lo studio mette in dubbio l'efficacia della maggior parte dei metodi concepiti per spingere al rimpatrio le persone respinte che rifiutano di cooperare. Ciò nonostante, il ricorso a esperti dei Paesi d'origine, ad analisi linguistiche, a test sui Paesi interessati ecc. si è rivelato utile anche in Svizzera.

Il rapporto dell'ICMPD loda molto i programmi attuati dalla Svizzera per sostenere il rimpatrio e la reintegrazione. Il loro successo dipende tuttavia in ampia misura dalla situazione degli emigranti e dalle condizioni nel loro Paese d'origine.

Riassumendo, anche se la Svizzera presenta un'organizzazione differenziata dell'esecuzione dei rimpatri, esiste ancora un ampio margine di manovra che consente di aumentarne l'efficacia.

A questo proposito, la direttrice del DFGP ha informato la CdG-N, in occasione dell'esame del rapporto di gestione del Consiglio federale, sui problemi che si pongono al momento della conclusione degli accordi di riammissione e di transito.

12.2

Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo

Il 3 luglio 2002, la sottocommissione competente della CdG-N ha effettuato una visita presso la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA). Si è occupata di diversi temi, in particolare del clima di lavoro all'interno della CRA, definito cattivo da diversi giudici della Commissione che avevano espresso il loro parere ad alcuni membri della CdG-N. In occasione di questa visita, la sottocommissione ha inoltre incontrato un rappresentante del personale. La CdG-N è stata rassicurata nel senso che non vi sono problemi gravi che non possono essere risolti all'interno della CRA. Sono stati affrontati anche i problemi dovuti alla situazione transitoria fino all'entrata in servizio nel Tribunale amministrativo federale (che dovrà riprendere i compiti della CRA). La CRA ha sottolineato che le condizioni di impiego per il nuovo tribunale stanno prendendo rapidamente forma e che la procedura di elezione e di nomina deve essere effettuata con sufficiente anticipo per evitare importanti fluttuazioni di personale e per garantire la continuità della giurisprudenza in materia d'asilo. La CdG-N ha intravisto in questo settore un rischio non trascurabile di insicurezza all'interno della CRA, che potrebbero costituire un freno alla gestione e all'obiettivo della rapida trattazione degli affari pendenti.

La CdG-N ha comunicato alla direttrice del DFGP le sue preoccupazioni concernenti il numero elevato di affari pendenti presso la CRA. La Commissione ha osservato che, nel contesto vigente (istituzione di un Tribunale amministrativo federale, aumento del numero delle domande d'asilo, competenze decisionali dei centri di registrazione nell'ambito del progetto DUO, iniziativa dell'UDC sull'asilo ecc.), la situazione per quanto concerne gli affari pendenti può peggiorare rapidamente. Ha informato la direttrice del DFGP che, per motivi politici e umanitari, deve essere prestata grande attenzione alla situazione attuale e agli scenari possibili e le ha chiesto di prendere misure corrispondenti.

Nella sua risposta del novembre 2002, la direttrice del DFGP ha indicato alla CdG-N di avere approvato un rafforzamento dell'effettivo (20 posti), dal momento che i ricorsi sono sensibilmente aumentati dal luglio del 2002 e che, secondo le previsioni dell'UFR, rimarranno a medio termine a un livello elevato. Nell'ambito di questo aumento dell'effettivo, la direttrice del DFGP ha tenuto conto del fatto che il trasferimento delle attività della CRA al Tribunale amministrativo federale dovrebbe comportare un aumento della fluttuazione del personale. Parallelamente, la CRA sta esaminando misure per trattare più rapidamente le procedure. Le condizioni quadro legali e di altro tipo limitano tuttavia il suo margine di manovra in modo che queste misure servono unicamente a sostenere il processo.

La CdG-N continuerà a seguire la situazione all'interno della CRA, in particolare nell'ambito della realizzazione del Tribunale amministrativo federale.

13

Politica culturale

13.1

Museo nazionale svizzero

Il Museo nazionale svizzero (MNS) è stato inaugurato nel 1898 a Zurigo. Un secolo dopo, è stata fondata una sede romanda al castello di Prangins nel Cantone di Vaud. Il MNS dispone inoltre di sei unità esterne. Una proposta di legge che prevede la trasformazione del MNS in fondazione di diritto pubblico è attualmente allo studio

del Parlamento. Questa fondazione deve disporre di personalità giuridica e deve essere gestita dalla Confederazione mediante un mandato di prestazioni. Il Consiglio federale attende da questa riforma un maggiore orientamento verso i visitatori e un aumento del potenziale economico e dei mezzi finanziari. Nell'ambito di questo nuovo orientamento giuridico e organizzativo, il MNS intende inoltre ridefinire i suoi contenuti. Di conseguenza, la nuova concezione del museo si basa maggiormente su esposizioni temporanee, eventi e manifestazioni connesse piuttosto che su esposizioni permanenti.

Nell'ambito di questa riforma, sono state sollevate critiche in particolare presso le CdG. La CdG-N ha quindi effettuato un sondaggio presso ogni direzione dei diversi musei del MNS per sentire il loro parere su questioni concernenti la gestione, la comunicazione, il personale, le risorse finanziarie e la nuova concezione del museo. Ha inoltre effettuato una visita presso la sede romanda, a Prangins. La CdG-N ha notato che la comunicazione tra le unità esterne e la sede principale del MNS non funziona sempre in modo ottimale. Ha inoltre constatato che, in questi ultimi anni, l'onere amministrativo è notevolmente aumentato. La Commissione ritiene che il mandato specializzato del MNS non debba per questo essere trascurato. L'autonomia dei musei è percepita in modo diverso da museo all'altro. La pianificazione a medio e lungo termine rappresenterà una sfida importante quando il MNS avrà acquisito la sua autonomia.

Per la CdG-N, non vi sono dubbi che il MNS debba assumere le nuove sfide e che la concezione del museo debba essere adeguata alle esigenze odierne. Nel suo messaggio relativo alla legge federale concernente la Fondazione Museo nazionale svizzero, il Consiglio federale indica che l'attrattiva delle esposizioni permanenti del MNS diminuisce a lungo termine (FF 2003 473). Così come le opportunità legate alla nuova concezione del museo, anche i rischi devono essere esaminati in modo differenziato. A causa dell'evoluzione sociale recente, molte collezioni sono minacciate (FF 2003 474). Il nuovo orientamento del MNS non deve avere ripercussioni negative sulle missioni di base del museo (collezione, conservazione, restauro, esposizione). Occorre trovare un equilibrio tra queste missioni e l'orientamento del museo in quanto elemento di attrazione per un vasto pubblico.

Considerati gli importanti cambiamenti in corso, è essenziale prestare un'attenzione particolare alla comunicazione interna. La CdG-N ritiene che occorra considerare in particolare la posizione di Prangins in quanto sito romando del Museo nazionale svizzero.

La CdG-N ha riassunto le sue impressioni e conclusioni in un rapporto all'attenzione del capo del DFI, che dovrà prendere posizione sul rapporto entro l'inizio del 2004.

14 Politica ambientale

14.1 Protezione del paesaggio

La CdG-N ha proceduto, nell'ambito di una valutazione realizzata dall'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA), a un controllo degli effetti dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale (IFP).

L'IFP, entrato in vigore nel 1977, è uno strumento essenziale della politica di protezione del paesaggio. Costituisce il primo inventario federale basato sulla legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451). Il suo obiettivo consiste nel conservare intatti o in ogni caso nel conservare il meglio possibile i 162 oggetti inventariati. L'IFP non intende impedire qualsiasi intervento umano. Si tratta invece di sottoporre gli eventuali interventi a minuziosi esami preliminari.

I risultati della valutazione effettuata dall'OPCA (cfr. allegato 1) danno un bilancio piuttosto modesto dell'IFP. Gli studi dei casi rivelano, soprattutto negli anni Ottanta, interventi indesiderabili nell'ottica degli obiettivi di protezione dell'IFP. Secondo l'OPCA, l'evoluzione degli anni Novanta rimane problematica: in quasi due terzi dei casi analizzati, l'obiettivo di protezione non è stato raggiunto. Ciò nonostante, rispetto agli anni Ottanta, è stata frenata la tendenza alla perdita di valore dei paesaggi. Questa tendenza non concerne tuttavia, secondo gli studi dell'OPCA, né le costruzioni isolate né le grandi zone edificate.

Nell'ambito dello svolgimento dei compiti della Confederazione, l'OPCA constata un miglioramento dell'attuazione delle disposizioni di protezione della LPN rispetto agli anni Ottanta. In tal modo, la qualità del contenuto delle decisioni prese dalle autorità è soddisfacente nella maggioranza dei casi. Nonostante i miglioramenti procedurali osservati a livello federale, l'OPCA valuta criticamente i risultati del controllo degli effetti dell'IFP. Spiega questa valutazione indicando le lacune procedurali persistenti a livello federale e a maggior ragione l'influenza delle decisioni cantonali e comunali sull'IFP.

Nel suo rapporto del 3 settembre 2003, la CdG-N propone misure che consentono di ottimizzare lo strumento dell'IFP a livello federale, tenendo presente che l'orientamento federalistico della protezione della natura e del paesaggio deve essere tenuto in considerazione. L'esecuzione dell'IFP deve in primo luogo essere facilitata mediante un riesame e un perfezionamento degli obiettivi di protezione specifici concernenti un oggetto. Affinché le autorità esecutive aderiscano maggiormente alla loro missione, anche i Cantoni e i Comuni devono poter partecipare a sufficienza al progetto di definizione e di perfezionamento degli obiettivi. In secondo luogo, l'IFP deve essere meglio inserito negli altri settori politici che influiscono sul territorio. Questo implica un maggior coordinamento tra gli strumenti e le autorità esecutive competenti. In terzo luogo, l'integrazione dell'IFP può essere promossa mediante un lavoro di informazione e di relazioni pubbliche adeguato. Occorre in particolare sottolineare l'importanza dell'IFP per lo sviluppo regionale del territorio, l'economia locale e il turismo a contatto con la natura.

La CdG-N ha trasmesso il suo rapporto accompagnato dalle raccomandazioni al Consiglio federale, che si esprimerà su questo tema all'inizio del 2004.

15 Politica sociale

15.1 Coordinamento delle attività della Confederazione nel settore delle «sette»

La CdG-N ha già riferito sui suoi lavori dedicati alle «sette» nei suoi rapporti annuali 2000/2001 e 2001/2002 (FF 2001 5027 e FF 2002 5297). In seguito a un rapporto d'ispezione della CdG-N del 1° luglio 1999 dedicato alle «sette» e ai movimenti

indottrinanti in Svizzera (FF 1999 8745), la CdG-N ha invitato il Consiglio federale, in una lettera del 19 ottobre 2001, a prendere i seguenti provvedimenti:

- migliorare il coordinamento tra i servizi federali e istituzionalizzare una collaborazione con i servizi cantonali attivi nel settore delle «sette»;
- partecipare, nel settore dell'informazione, alla realizzazione di una piattaforma comune che includa i servizi di informazione regionali esistenti e futuri, e
- lanciare, nell'ambito di eventuali programmi di ricerca nazionali, progetti di ricerca su questioni religiose di ordine generale.

Nel suo parere del 30 settembre 2002, il Consiglio federale ha indicato di avere incaricato la Cancelleria federale di assumere il coordinamento tra i servizi federali. A tal fine, essa sta istituendo una rete interna all'amministrazione, che consentirà di trattare le questioni in sospeso e di creare i contatti necessari. Si prevede peraltro che le persone che partecipano a questa rete si riuniscano regolarmente per occuparsi di eventuali problemi legati al settore delle «sette». Il servizio designato all'interno della Cancelleria federale è inoltre incaricato di istituzionalizzare il coordinamento con i Cantoni. Per quanto concerne una piattaforma comune nel settore dell'informazione, il Consiglio federale è disposto ad assumere funzioni di coordinamento, pur sapendo che la sua azione dipenderà dalla collaborazione di Cantoni, Città e agglomerati. Il servizio di coordinamento della Cancelleria federale intende allestire un elenco di tutti i servizi di consulenza e di informazione e pubblicarlo su Internet. Per quanto concerne eventuali progetti di ricerca, il Consiglio federale ha dichiarato che attualmente non è previsto alcun progetto del settore delle «sette». La CdG-N continuerà a tenersi informata sull'attuazione, presso la Cancelleria federale, delle misure presentate dal Consiglio federale.

16

Altri punti importanti

16.1

Rapporto di gestione 2002 del Consiglio federale

Come ogni anno, le CdG hanno esaminato nei dettagli, nel maggio 2003, la gestione del Consiglio federale nel corso del 2002, sentendo tutti i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione. In occasione di questo esame del rapporto di gestione 2002 del Consiglio federale, le CdG hanno inoltre verificato lo stato di trattazione delle mozioni, dei mandati e postulati trasmessi dalle Camere più di quattro anni fa. Hanno inoltre esaminato le proposte del Consiglio federale concernenti la classificazione di interventi parlamentari ai quali è stato dato un seguito favorevole o che sono pendenti da più di quattro anni. L'entrata in vigore della nuova legge federale del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl) ha comportato cambiamenti nella procedura di controllo applicata sino ad allora e di conseguenza le CdG hanno esaminato in quell'anno per l'ultima volta lo stato di attuazione degli interventi. Hanno approvato tutte le proposte di classificazione contenute nel rapporto del Consiglio federale e hanno proposto alle Camere federali di togliere di ruolo tutte le mozioni e tutti i postulati trasmessi durante le precedenti legislature, vale a dire prima della sessione invernale 1999. In occasione della sessione estiva 2003, le

Camere federali hanno approvato la proposta delle CdG.⁸ Questa procedura, unica per le CdG, aveva principalmente lo scopo di istituire condizioni quadro favorevoli per l'attuazione della nuova legge sul Parlamento. Doveva inoltre consentire di sgravare il Consiglio federale e la sua amministrazione da alcuni mandati parlamentari non prioritari.

Per quanto concerne l'esame del rapporto di gestione, le CdG si sono occupate di svariati temi. Per dare un'idea di questa diversità, citiamo alcuni temi scelti: nel settore della politica estera, l'esame ha riguardato la politica europea, in particolare l'analisi delle prime esperienze in materia di accordi bilaterali, le relazioni transatlantiche e la lotta internazionale contro il terrorismo. Il capo del DDPS è stato sentito sulle azioni di promozione della pace svolte dall'esercito all'estero e il capo del DATEC si è espresso su questioni concernenti la sicurezza del traffico aereo in considerazione delle maggiori restrizioni da parte germanica per i voli in partenza e a destinazione di Zurigo. Per quanto concerne il DFGP, le CdG si sono interessate ai seguenti temi: rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti, affari pendenti e durata della procedura nell'ambito della Commissione di ricorso in materia d'asilo, stato dei preparativi per l'istituzione del Tribunale penale federale a Bellinzona e del Tribunale amministrativo federale a San Gallo. Nel settore finanziario, hanno sollevato interrogativi in particolare l'ottimizzazione dell'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro e la sorveglianza integrata dei mercati finanziari. Il capo del DFE è stato sentito sulle esportazioni di materiale bellico e sul congelamento ufficiale degli averi dello Stato iracheno e delle imprese irachene. Per quanto concerne il DFI, i temi hanno riguardato la gestione delle crisi nell'ambito della SARS (sindrome respiratoria acuta severa) e i problemi in materia di esecuzione nel settore delle statistiche sanitarie. La cancelliera della Confederazione è stata sentita sui temi della protezione dei dati e della definizione del calendario per le votazioni popolari.

Oltre a queste questioni specifiche concernenti i dipartimenti, le CdG si sono occupate di temi trasversali come la valutazione delle attività dei servizi d'informazione, il controlling interno per gli appalti pubblici e l'efficacia del sistema di promozione delle esportazioni.

Ecco una presentazione più dettagliata di alcuni temi scelti:

- *Esportazione di materiale bellico*: secondo l'articolo 32 LFMB, le CdG studiano ogni anno, nei particolari, il rapporto del Consiglio federale sulle esportazioni di materiale bellico.

Questo tema è diventato attuale all'inizio del 2003, con lo scoppio della guerra in Iraq, ed è stato discusso in modo approfondito con il capo del DFE e il presidente della Confederazione. Precedentemente, anche le sottocommissioni competenti della CdG-N e della CdG-S si erano occupate di questo tema.

- Le CdG si sono concentrate sulle riflessioni del Consiglio federale concernenti la ponderazione degli interessi nell'ambito della sua politica di autorizzazione in materia di esportazioni di materiale bellico. Secondo l'articolo 1 LFMB, occorre vigilare sul rispetto degli obblighi internazionali e dei principi della politica estera della Svizzera, pur consentendo il mantenimento in

⁸ Rapporto sulla gestione 2002. Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 2002. Rapporto complementare del 23 maggio 2003 delle Commissioni della gestione alle Camere federali (FF 2003 5959).

Svizzera di una capacità industriale adeguata ai bisogni della sua difesa. Entrano inoltre in considerazione riflessioni di ordine economico.

La questione delle esportazioni di materiale bellico è stata inoltre affrontata nell'assemblea plenaria del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati e alcuni parlamentari hanno posto l'accento sulla concordanza, in questo caso problematica, tra la politica di neutralità e l'esportazione di materiale bellico.

In occasione di un colloquio con il capo del DFE, è risultato che il Consiglio federale aveva valutato i pro e i contro così come aveva fatto nell'ambito della guerra del Kosovo, quando un belligerante aveva agito in assenza di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'Onu e la Svizzera aveva applicato il diritto di neutralità. Quest'ultimo non impedisce di fornire armi, ma esige la parità di trattamento dei belligeranti. Nel caso dell'Iraq, questa esigenza non era valida nella misura in cui era già stato imposto un embargo sulle armi. Bisognava quindi unicamente decidere se occorreva rinunciare anche alle forniture di armi agli Stati Uniti.

È risultato che l'argomento di una capacità industriale adeguata al mantenimento della difesa del Paese e considerazioni economiche avevano fortemente pesato sulla decisione del Consiglio federale. Quest'ultimo ha preso le sue decisioni distinguendo tre settori: esportazioni di armi da parte della Confederazione, esportazioni di armi da parte di imprese private, sebbene la Confederazione intervenga in quanto azionista principale (RUAG, per esempio), e esportazioni di armi da parte di imprese private.

Per quanto concerne l'esportazione di armi della Confederazione (materiale obsoleto dell'esercito svizzero), il Consiglio federale ha bloccato tutte le esportazioni, senza eccezione alcuna. Per altri tipi di esportazioni, l'impresa RUAG e altre imprese private hanno potuto continuare, a severe condizioni, a esportare alcuni beni. Il Consiglio federale ha in effetti ritenuto che questo provvedimento rispondeva agli interessi di una capacità industriale adeguata al mantenimento della difesa del Paese e agli interessi economici. Questi beni riguardavano pezzi di aerei utilizzati in aerei militari che non saranno operativi prima di due o tre anni. Il rischio di vedere gli Stati Uniti utilizzare questo materiale direttamente in una zona di combattimento è quindi inesistente.

Le CdG hanno espresso riserve a questo proposito, sottolineando che è impossibile valutare esattamente la durata di una guerra e il momento preciso dell'impiego del materiale. Ci si è quindi chiesti se non sarebbe più opportuno optare per un blocco totale delle esportazioni di materiale bellico. Le CdG hanno inoltre tenuto a sottolineare che gran parte della popolazione Svizzera ha avuto difficoltà a comprendere perché il Consiglio federale autorizzasse l'esportazione di pezzi di aerei pur vietando il sorvolo dello spazio aereo svizzero. Anche il Consiglio nazionale è intervenuto su questo punto in occasione della sessione estiva 2003, criticando l'azione del Consiglio federale. La critica riguardava la fornitura di questi pezzi di aerei durante la guerra e poneva l'accento sulla dipendenza della Svizzera nei confronti del suo partner contrattuale, gli Stati Uniti. Il Consiglio nazionale ha inoltre messo in causa la ripresa immediata delle esportazioni di materiale bellico una volta terminate le ostilità.

Il capo del DFE ha spiegato che l'atteggiamento del Consiglio federale si basava sull'interesse di una capacità industriale adeguata al mantenimento della difesa del Paese e su considerazioni economiche. Ha inoltre aggiunto che anche se il volume delle esportazioni non è molto importante sul piano economico, si tratta di un settore sensibile in termini di posti di lavoro, che interessa molte imprese. L'industria svizzera dell'armamento è stata peraltro considerevolmente ridotta in questi ultimi anni; se la Svizzera intende conservare una certa indipendenza in materia di materiale bellico, il governo deve vigilare affinché questi imprese possano sopravvivere. Il Consiglio federale ritiene che qualsiasi Paese che rivendica il principio di neutralità deve assolutamente conservare la sua indipendenza e che il blocco delle esportazioni di materiale bellico è irrealistico.

Le CdG condividono il parere del capo della DFE, secondo cui la politica di neutralità deve essere ripensata per quanto concerne l'esportazione di materiale bellico.

- *Istituzione del Tribunale penale federale a Bellinzona e del Tribunale amministrativo federale a San Gallo*: le CdG hanno discusso in dettaglio con la direttrice del DFGP l'istituzione dei tribunali federali di prima istanza. I membri delle commissioni si sono interessati a questioni di tipo organizzativo e, soprattutto, agli aspetti finanziari. Questa discussione era stata preceduta dalla decisione del Parlamento di installare nuovi tribunali a Bellinzona e a San Gallo, decisione presa contro la proposta del Consiglio federale di scegliere i Cantoni di Friburgo e di Argovia.
- Per quanto concerne le questioni di tipo organizzativo, il Consiglio federale ha garantito alle CdG che i lavori stanno procedendo in modo soddisfacente. Ha precisato che la Commissione giudiziaria ha già potuto riunirsi e che il processo di reclutamento dei nuovi collaboratori è cominciato. Le questioni finanziarie hanno dominato sia il colloquio con la direttrice del DFGP sia i dibattiti del Consiglio nazionale.

Le CdG hanno voluto sapere se i Cantoni del Ticino e di San Gallo stanno rispettando gli impegni presi al momento della scelta del sito. Fondandosi sulle regole della buona fede, il Parlamento e il Consiglio federale hanno presupposto che i siti selezionati rispetteranno le condizioni convenute con i Cantoni di Friburgo e di Argovia.

La consigliera federale ha riferito su una seduta in occasione della quale i Cantoni del Ticino e di San Gallo si sono dichiarati disposti a fornire un contributo finanziario adeguato. Essi hanno tuttavia chiaramente sottolineato che questo contributo sarà versato su base volontaria e che non sussiste alcun'esigenza sul piano legale. Inoltre è stato precisato che nel Cantone di San Gallo è in vigore il referendum finanziario per tutti gli importi uguali o superiori a 15 milioni di franchi, ciò che rappresenta, sul piano politico, un ostacolo che non va sottovalutato. Infine, la questione della partecipazione sarà affrontata concretamente solo quando il DFGP disporrà dei progetti di costruzione e dei costi concreti. La consigliera federale ha dichiarato di essere rimasta delusa dall'incontro e ha chiesto al Parlamento di far capire ai Cantoni interessati che si era sempre presupposta la loro partecipazione ai costi. Ha inoltre menzionato la legge federale sulle sedi del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale che autorizza il Consiglio

federale a concludere con i Cantoni del Ticino e di San Gallo un accordo sulla loro partecipazione finanziaria ai nuovi tribunali. In questo senso non è accettabile che i Cantoni del Ticino e di San Gallo menzionino il carattere facoltativo delle loro partecipazioni.

Su questo punto, le CdG hanno posto l'accento sulla loro responsabilità in materia di alta vigilanza parlamentare. Hanno deciso di continuare a seguire questo affare e hanno incoraggiato la consigliera federale a rimanere ferma e a vigilare affinché le condizioni concordate con i Cantoni non selezionati di Friburgo e di Argovia, e di conseguenza la volontà del Parlamento, vengano imposte.

Questo esame del rapporto di gestione è stato seguito da una corrispondenza tra la direttrice del DFGP, le CdG, il Dipartimento di giustizia e polizia del Cantone di San Gallo e la Commissione giudiziaria. Nella sua corrispondenza, il capo del Dipartimento di giustizia e polizia del Cantone di San Gallo spiega che quest'ultimo è disposto fornire, in una forma equa, un contributo alle spese di costruzione del nuovo Tribunale amministrativo federale. Il Cantone di San Gallo intende realizzare il nuovo Tribunale amministrativo di buona intesa con le autorità federali. Dal canto suo, la Commissione giudiziaria auspica di vedere conclusi i negoziati con i Cantoni del Ticino e di San Gallo il più rapidamente possibile in modo che non vi siano più ostacoli alle nomine nei Tribunali federali (cfr. n. 7.3).

- *Efficacia del nuovo sistema di promozione delle esportazioni*: le CdG hanno trattato il tema della promozione delle esportazioni con la direttrice del DFAE e con il capo del DFE. L'esame è stato ispirato dal messaggio del DFE relativo al finanziamento della promozione delle esportazioni negli anni 2004–2007, che presenta per la prima volta al Parlamento una visione globale di tutti gli strumenti federali nel settore della promozione del commercio estero. Anche la sottocommissione DFF/DFE della CdG-S si è occupata di questo tema. Le CdG hanno indicato ai due consiglieri federali che l'attuale organizzazione della promozione delle esportazioni e della piazza economica manca di chiarezza. Il numero elevato di attori sia statali sia privati non consente alle imprese e agli investitori che intendono concludere affari con e all'estero di sapere a chi indirizzarsi né di conoscere le misure di promozione di cui dispongono concretamente. Da un punto di vista esterno, mancano la trasparenza e un marketing di qualità. Sul piano interno, la molteplicità degli attori necessita di un grande sforzo di coordinamento, e questo può ridurre l'efficacia.

Le CdG hanno voluto sapere se esiste un progetto per ridefinire questo settore e, di conseguenza, per sopprimere i punti deboli dell'organizzazione attuale. Il Consiglio degli Stati si è occupato del tema in questione e ha sottolineato la considerevole importanza delle esportazioni in quanto potenziale di crescita della Svizzera.

Anche il capo del DFE ha insistito sull'importanza del mercato svizzero dell'esportazione e si è detto convinto che i diversi strumenti (promozione delle esportazioni [OSEC], promozione degli investimenti [SOFI] e altri) facilitano notevolmente l'entrata sul mercato dell'esportazione, in particolare alle PMI.

Interpellato sull'organizzazione, il capo del DFE ha tenuto a precisare che il numero elevato di strumenti riflette i diversi bisogni esistenti sul mercato dell'esportazione. Ha aggiunto che questo sistema esteso di promozione delle esportazioni esprime la volontà del legislatore, il quale ha voluto associare uno strumento specifico a ogni obiettivo. Sarebbe tuttavia errato pensare che attualmente vi siano sovrapposizioni. Anche se dall'esterno il coordinamento non appare chiaro, all'interno si è già proceduto a una ripartizione dei compiti per evitare qualsiasi perdita di efficacia.

Per rendere il sistema di promozione delle esportazioni più intelligibile per i clienti, il capo del DFE ha preso le seguenti misure.

La qualità della rete esterna, in altre parole il sostegno fornito alle imprese svizzere dai servizi commerciali delle ambasciate e dei consolati, è stata migliorata con l'istituzione degli «Swiss Business Hubs», che hanno consentito di concentrare le risorse. Si prevede di proseguire fino al 2007 l'estensione della rete degli «Swiss Business Hubs», che a lungo termine comprenderà 20 siti.

Per quanto concerne la rete interna, è stata allestita una tabella informativa elettronica. Serve a guidare le PMI sul sito Internet del DFE. Il DFE ha inoltre creato un nuovo «marchio globale»: tutti gli strumenti del Seco sono ora raggruppati sotto il nome di «Business Network Switzerland». La piattaforma «Business Network Switzerland» è l'interlocutore delle imprese e ha inoltre una funzione di collegamento. In altri termini, svolge un ruolo di coordinamento e informa sugli interlocutori e canali di informazione adeguati. Si può dire che svolge una funzione di smistamento. Grazie a queste misure, i clienti possono comunicare le loro preoccupazioni all'indirizzo giusto, con estrema semplicità.

Le CdG hanno accolto favorevolmente queste misure volte a semplificare il complesso sistema di promozione delle esportazioni e hanno osservato che anche la direttrice del DFAE aveva definito prioritaria la promozione della piazza economica e finanziaria svizzera. Le CdG seguiranno attentamente le soluzioni in questo settore.

16.2 Rapporti di gestione 2002 del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni

16.2.1 Rapporto di gestione 2002 del Tribunale federale

In occasione dell'esame del rapporto di gestione del Tribunale federale, le CdG hanno constatato che nel 2002 il numero di nuovi casi ammontava a 4554, con una diminuzione di 399 rispetto al 2001. Di conseguenza, l'onere legato ai casi ha registrato un lieve calo per il terzo anno consecutivo. Nel corso dell'anno in rassegna, il Tribunale federale ha liquidato 4648 casi, riducendo quindi leggermente i casi pendenti (1223 casi sono stati rinviati al 2003). Le capacità di lavoro del tribunale consentono generalmente di liquidare i rapidamente (la durata media di una procedura è risultata di 83 giorni). Il Tribunale federale ritiene tuttavia che l'onere legato ai casi rimane troppo elevato. I casi possono essere liquidati con il grado di qualità richiesto, ma rimane troppo poco tempo per la riflessione sulle questioni giuridiche veramente importanti. Il Tribunale federale ha preso misure di tipo organizzativo per liberare le capacità necessarie per i progetti importanti. Le nuove

liberare le capacità necessarie per i progetti importanti. Le nuove leggi, che sono sempre più complesse e sollevano questioni difficili sul piano giuridico, l'influenza crescente del diritto europeo sul diritto svizzero, ma anche, a medio termine, l'omogeneizzazione prevista della procedura penale e della procedura civile costituiscono sfide che il Tribunale federale deve affrontare, con un maggiore onere di lavoro. Per questo motivo ritiene che la leggera diminuzione attuale del numero di casi non consenta ancora di abbassare la guardia. Di conseguenza, il Tribunale segue con grande interesse la revisione totale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria attualmente discussa dal Parlamento, la quale, secondo il messaggio del Consiglio federale, ha lo scopo di sgravare il Tribunale federale. Quest'ultimo ritiene che la revisione non dovrebbe comportare, per quel che lo concerne, un aumento considerevole del numero di ricorsi.

Le CdG hanno constatato con soddisfazione che il Tribunale federale mantiene stretti contatti con le Alte Corti dei Paesi vicini e con la Corte europea di Strasburgo e che gode di una buona reputazione a livello internazionale.

In occasione della visita che hanno effettuato a Losanna, le sottocommissioni «Tribunali» delle CdG hanno inoltre discusso i seguenti temi con i rappresentanti del Tribunale federale: nuova prassi del Tribunale federale concernente le decisioni messe a disposizione del pubblico al Tribunale federale, prassi in materia di pubblicazione delle decisioni e di anonimizzazione, raccolta delle decisioni su Internet e realizzazione del progetto di efficacia (estensione della giurisdizione penale federale e delle competenze delle camere d'accusa sino alla ripresa dell'attività delle camere d'accusa da parte del nuovo Tribunale penale federale il 1° aprile 2004). In occasione della visita, le sottocommissioni competenti delle CdG e il Tribunale federale hanno avuto uno scambio di opinioni sul rapporto della CdG-S del 28 giugno 2002, dedicato all'alta vigilanza parlamentare sui tribunali federali (cfr. n. 7.1) e hanno discusso i loro pareri a volte divergenti sulla portata dell'alta vigilanza parlamentare sulla giustizia.

16.2.2 Rapporto di gestione 2002 del Tribunale federale delle assicurazioni

Il numero di nuovi ricorsi trattati nel 2002 dal Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) ha registrato, come l'anno precedente, un leggero regresso (passando da 2386 a 2269 casi con una diminuzione del 4,9%). Nel corso dell'anno in rassegna, il numero di casi pendenti è leggermente diminuito (-1,3%). Il TFA spiega il minor numero di casi liquidati rispetto all'anno precedente con l'introduzione, nel corso dell'esercizio in rassegna, di un nuovo sistema informatico. Anche il trasloco dell'edificio del Gottardo e i posti che sono rimasti più a lungo vacanti nel gruppo dei redattori hanno pesato sul Tribunale. Di conseguenza, la proporzione tra i casi pendenti e le entrate è passata dall'86 per cento all'89 per cento, un tasso che il TFA giudica inquietante. La durata media delle procedure è risultata di 10,4 mesi. Secondo il TFA, alcuni problemi strutturali risiedono nel fatto che con 11 giudici (vale a dire un terzo del numero di giudici che lavorano al Tribunale federale) e 47 cancellieri (circa la metà di quelli del Tribunale federale), i casi che deve liquidare rappresentano più della metà di quelli trattati dal Tribunale federale. Il TFA ha allestito un gruppo di lavoro interno incaricato di analizzare la struttura e l'organizzazione del

lavoro, che non sono più adeguate alle dimensioni attuali del Tribunale, e di elaborare proposte di miglioramento.

Il TFA si è preparato intensivamente, nel suo interno, all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2003, della nuova legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA, RS 830.1), che svolge un ruolo in quasi tutte le decisioni valide a partire da questa data nel settore delle assicurazioni sociali. Il Tribunale ha allestito un sistema di comunicazione interna allo scopo di discutere e coordinare immediatamente tutte le questioni concernenti la LPGA. Per quanto concerne la nuova procedura di opposizione introdotta nell'ambito della LPGA, il TFA ha spedito una circolare ai governi cantonali, nella quale si stabilisce che, in mancanza di legislazione, i tribunali cantonali devono rinviare i ricorsi depositati dopo il 31 dicembre 2002, affinché sia applicata la procedura di opposizione. Il TFA ritiene che questo problema di diritto transitorio sarà di breve durata.

In occasione della loro visita a Lucerna, le sottocommissioni competenti delle CdG hanno affrontato con il TFA anche questioni come la collaborazione con il Tribunale federale, definita eccellente dal TFA, la gestione di conflitti interni tra giudici, tra giudici e collaboratori o tra collaboratori, la prassi del TFA in materia di pubblicazione e di anonimizzazione delle decisioni e lo stato della revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria, da cui il TFA attende un onere di lavoro minore in termini di casi da trattare, nonché l'integrazione parziale del Tribunale federale delle assicurazioni nel Tribunale federale di Losanna. In occasione della visita dei nuovi uffici del TFA nell'edificio Gottardo, a Lucerna, le sottocommissioni hanno constatato con soddisfazione che il trasloco si è già tradotto in un aumento della produttività e in un buon clima di lavoro e che è giudicato globalmente molto positivo dal Tribunale.

Le CdG si sono riunite nel gennaio 2003 a Losanna per il loro tradizionale seminario annuale. Con l'avvicinarsi della fine della legislatura 1999–2003, le CdG hanno approfittato di questo seminario per gettare uno sguardo critico sulle attività delle CdG e della DCG nei circa tre anni di legislatura che erano trascorsi al momento del seminario.

In un primo tempo, le CdG si sono sforzate di trarre il bilancio delle loro attività, ponendosi l'obiettivo di stabilire misure concrete per migliorare la qualità del loro lavoro, anticipare problemi e trasmettere queste conoscenze ai futuri nuovi membri delle commissioni. Questa riflessione è stata in parte considerata al momento dell'elaborazione dei «principi di azione delle CdG» (cfr. allegato 2). Il seminario è quindi servito alla continuità e alla sostenibilità dell'alta vigilanza esercitata dalle CdG. In un secondo tempo, l'aspetto introspettivo è stato completato con uno sguardo esterno. Una tavola rotonda con rappresentanti di diversi settori ha consentito di analizzare la percezione all'esterno dell'attività delle CdG e della DCG.

Il lavoro si è dapprima svolto in gruppi, le cui conclusioni sono state presentate a tutti i partecipanti e discusse. Due gruppi di lavoro si sono occupati di valutare in modo sistematico gli strumenti delle CdG (ispezioni, valutazioni, visite di servizi, controlli successivi, richieste all'autorità di vigilanza e esame dei rapporti di gestione), sia a livello metodologico sia considerando i risultati effettivi. Le ispezioni e valutazioni sono giudicate particolarmente efficaci, mentre le visite dei servizi (cfr. n. 1) e l'esame dei rapporti di gestione presentano un potenziale di miglioramento. Aumentando l'effetto sorpresa si potrebbe in particolare migliorare la qualità dei risultati ottenuti. Sulla base di queste constatazioni, i due gruppi di lavoro hanno cercato di sintetizzare gli orientamenti metodologici e tematici adottati durante la legislatura, di identificare le sfide future e di definire le priorità della CdG e della DCG per quanto concerne l'utilizzazione futura delle loro risorse. A questo proposito, le CdG ritengono che la precisione e la qualità delle inchieste sono più importanti del numero di inchieste svolte simultaneamente. La scelta dei temi è quindi importante; occorre dare la priorità al riconoscimento precoce dei problemi e a una ripartizione equa tra tutti i settori politici. A tal fine le CdG possono in particolare basarsi sulle statistiche delle loro attività. Le CdG devono nel contempo essere flessibili per poter intervenire rapidamente in caso di eventi imprevisti. Infine devono coordinarsi in modo efficace con le commissioni legislative.

Due altre gruppi di lavoro hanno discusso le procedure interne delle CdG. Bisognerà chiarire le possibilità e il ruolo dei diversi organi delle CdG. Si è per esempio discusso sulla partecipazione delle commissioni plenarie alle ispezioni e sulla collaborazione tra la CdG-N e la CdG-S. Questi gruppi di lavoro hanno in seguito affrontato la questione della visibilità e della presenza delle CdG e della DCG alle Camere, nelle altre commissioni e nei media. Le CdG hanno osservato che alcuni rapporti hanno recentemente suscitato molto interesse nel Parlamento e nell'opinione pubblica. Ciò nonostante, in generale, il loro lavoro è relativamente poco visibile. Per migliorare questa situazione è stato suggerito di far trattare i rapporti d'ispezione delle CdG dalle Camere e di migliorare la comunicazione delle conclusioni delle CdG alle commissioni legislative.

Quest'ultimo tema ha consentito di preparare la seconda parte del seminario, vale a dire la tavola rotonda con partecipanti esterni in rappresentanza di diversi gruppi di interlocutori delle CdG. I partecipanti sono stati invitati a esprimersi sulla loro percezione delle CdG e della DCG: il loro impatto politico e mediatico, il loro grado di credibilità, la loro immagine, la conoscenza del loro funzionamento eccetera. Le seguenti persone hanno partecipato alla discussione: Franz Steinegger, consigliere nazionale, Simon Epiney, deputato al Consiglio degli Stati, Alain Wurzbürger, presidente della II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale, Stéphane Zindel, corrispondente a Palazzo federale di «Le Temps», Daniel Ammann, giornalista della «Weltwoche» e Annemarie Huber-Hotz, cancelliera della Confederazione. La tavola rotonda è stata moderata da Mariangela Wallimann-Bornatico, segretaria generale dell'Assemblea federale. Gli interventi sono stati seguiti da una discussione animata con i membri delle CdG. I partecipanti hanno per la maggior parte giudicato positivamente l'effetto delle CdG *all'interno* dell'amministrazione federale; le CdG sono prese sul serio. Hanno inoltre osservato un notevole miglioramento della qualità del lavoro delle CdG in questi ultimi anni. Wurzbürger ha sottolineato che il controllo delle CdG sul Tribunale federale è diventato più preciso e che si è instaurata una certa collaborazione. Secondo Ammann, la DCG è diventata, nel suo settore, un punto di riferimento per i giornalisti. Huber-Hotz ha tuttavia osservato che l'alta vigilanza è esercitata e assunta essenzialmente a livello dipartimentale, e non a livello del Consiglio federale nel suo insieme. I partecipanti hanno espresso maggiori dubbi concernenti la visibilità delle CdG all'interno del Parlamento e nei media. La complessità e la diversità dei compiti delle CdG le rendono, secondo Zindel, «misteriose». Secondo lui, le CdG dovrebbero assumere il loro ruolo eminentemente politico e comunicare maggiormente i risultati delle loro ispezioni. Epiney ha quindi proposto di istituire brevi conferenze stampa per informare sullo sviluppo dei lavori. Steinegger, dal canto suo, ha suggerito che il fatto che il lavoro delle commissioni espliciti i suoi effetti essenzialmente all'interno dell'amministrazione non debba essere considerato come una lacuna, ma il contrario il compito principale delle CdG.

18 Prospettive future, orientamenti strategici per la nuova legislatura

Dal momento che la legislatura terminava nell'autunno del 2003, le CdG e le DCG si sono sforzate di concludere il maggior numero possibile di affari per consentire alle nuove CdG e DCG di definire le loro priorità per il programma 2004. Il nuovo programma annuale è stato deliberato e adottato alla fine di gennaio del 2004, a seguito di un seminario introduttivo rivolto in particolare ai nuovi membri delle CdG. Le commissioni hanno deciso, oltre agli affari abituali, di svolgere cinque nuove ispezioni. Queste ultime riguarderanno il ruolo della Confederazione in materia di assicurazione invalidità, i «test PMI» della Confederazione, le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, la gestione delle risorse e ambientale dell'amministrazione federale (progetto RUMBA) e la rete degli addetti alla difesa. Le prime tre ispezioni saranno effettuate con il sostegno dell'OPCA.

Per definire il loro programma annuale, le CdG dispongono in particolare di statistiche sugli studi realizzati negli anni scorsi, ciò che consente loro di iscrivere il loro programma annuale in una prospettiva a più lungo termine. L'obiettivo perseguito è inoltre quello di giungere a un'alta vigilanza equilibrata su tutta l'amministrazione federale e sugli altri organi della Confederazione a cui sono affidati compiti dell'am-

ministrazione e di conferire all'attività di controllo un carattere continuo e a lungo termine, nell'ambito dei nuovi principi d'azione delle CdG (cfr. allegato 2).

Oltre che di queste nuove ispezioni, nel 2004 le CdG si occuperanno degli affari iniziati nella legislatura precedente. Sono quindi previsti diversi controlli di ispezioni effettuate in passato. La CdG-N esaminerà inoltre una valutazione dell'OPCA sul commercio elettronico. Il gruppo di lavoro incaricato del problema del tasso di interesse minimo nella LPP proseguirà i suoi lavori. La CdG-N dovrà inoltre concludere la sua ispezione concernente la politica di informazione del DFAE. Nell'ambito della CdG-S, è in corso l'ispezione relativa ai problemi di Swissmedic. Tra i molti altri temi che saranno affrontati dalle CdG, le commissioni continueranno a essere tenute informate sullo stato di realizzazione della Nuova linea ferroviaria transalpina (NFTA) dai membri che siedono nella Delegazione di vigilanza della NFTA. Questo grande progetto occuperà senza dubbio le commissioni nel 2004.

Allegati:

- *Allegato 1*: Rapporto annuale 2002/2003 dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
- *Allegato 2*: Principi d'azione delle Commissioni della gestione
- *Allegato 3*: Alcune cifre sull'attività generale delle commissioni
- *Allegato 4*: Tabella degli interventi parlamentari delle CdG

**Rapporto annuale 2002/2003
dell'Organo parlamentare di controllo
dell'amministrazione**

**Allegato al rapporto annuale 2002/2003
delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle commissioni
della gestione delle Camere federali**

del 23 gennaio 2004

Rapporto

1 L'OPCA, servizio di valutazione dell'Assemblea federale

L'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) è il centro di competenze dell'Assemblea federale in materia di valutazioni. Assiste le Commissioni della gestione (CdG) effettuando perizie nell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare e valuta, su richiesta di qualsiasi commissione parlamentare, l'efficacia delle misure prese dalla Confederazione.

1.1 Valutazione

L'applicazione dei principi dello Stato di diritto e della democrazia non basta da sola a legittimare l'azione dello Stato. Quest'ultimo è in effetti legittimato anche dalla sua efficacia e dall'impiego efficace dei mezzi. La crescente importanza dei compiti pubblici che lo Stato moderno deve assolvere in quanto fornitore di servizi e la mancanza di fondi pubblici sottolineano la necessità di una gestione dello Stato basata sull'efficacia. In questo contesto, le valutazioni rappresentano uno strumento importante di informazione e di direzione, dal momento che studiano, utilizzando metodi scientifici, la concezione e l'attuazione degli effetti delle misure prese dallo Stato. Le valutazioni servono da un lato a rendere conto dell'azione dello Stato: consentono di comprendere come sono attuati gli obiettivi politici da parte delle autorità esecutive e di verificare che gli effetti di una determinata misura siano effettivamente raggiunti. D'altro lato, le valutazioni adempiono una funzione informativa: evidenziano i punti deboli in materia di concezione e di esecuzione di una misura e indicano come apportare miglioramenti.

1.2 La valutazione nel contesto parlamentare

Attualmente, la procedura di valutazione si è imposta in diverse forme istituzionali nell'ambito dell'amministrazione federale, del Parlamento e del Controllo federale delle finanze (CDF). La valutazione *ex ante* serve a stimare a titolo preliminare l'impatto delle misure previste. La valutazione che accompagna il processo di esecuzione è utilizzata come aiuto per l'attuazione. Infine la valutazione *ex post* viene fatta per controllare l'effetto delle misure la cui attuazione ha già avuto luogo.

Nell'ambito parlamentare, la procedura di valutazione è stata sinora utilizzata soprattutto dalle CdG, che esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale, dell'amministrazione federale, dei tribunali federali e degli altri organi o persone ai quali sono affidati compiti della Confederazione. Le CdG svolgono il loro mandato in particolare effettuando ispezioni, visite presso servizi dell'amministrazione federale e esaminando i rapporti di attività degli organi sottoposti al loro controllo. Vista la crescente complessità dei compiti dello Stato e a complemento degli strumenti menzionati in precedenza, le valutazioni si sono rivelate in quest'ultimo decennio uno strumento sempre più importante dell'alta vigilanza parlamentare.

D'ora in poi, la nuova legge sul Parlamento consente anche all'Assemblea federale di effettuare, secondo l'articolo 170 della Costituzione federale (Cost.), valutazioni dell'efficacia (per maggiori dettagli, cfr. n. 5.1). Il mandato di valutazione dell'efficacia conformemente all'articolo 170 Cost. coincide con quello dell'alta vigilanza parlamentare e va addirittura oltre. Contrariamente all'alta vigilanza, una valutazione dell'efficacia secondo l'articolo 170 Cost. non si concentra solo sull'attuazione delle norme giuridiche, da parte degli organi esecutivi, ma anche sulla concezione di tali norme.

1.3 Mandato e compiti dell'OPCA

Le valutazioni richiedono tempo e una metodologia complessa. La loro pianificazione e realizzazione supera le risorse relativamente modeste del Parlamento di milizia. Per tale motivo, istituendo l'OPCA nel 1991, l'Assemblea federale ha allestito un servizio specializzato professionale incaricato di realizzare valutazioni su richiesta e di fornire altre prestazioni di servizi legate alle valutazioni.

L'OPCA:

- effettua valutazioni su domanda delle CdG e nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare;
- verifica, su domanda delle CdG, la qualità di valutazioni interne all'amministrazione e la loro applicazione ai processi decisionali;
- attira l'attenzione delle CdG sui temi che, nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare, necessitano di un'analisi approfondita;
- verifica, su domanda di qualsiasi commissione parlamentare, l'efficacia delle misure della Confederazione, anche se le commissioni di controllo adempiono una funzione di coordinamento;
- assiste le commissioni parlamentari al momento della formulazione di mandati di valutazione e le consigliano al momento della trattazione, sul piano politico, dei risultati delle valutazioni.

I rapporti di valutazione dell'OPCA sono utilizzati in diversi modi nei processi decisionali del Parlamento e dell'esecutivo. Costituiscono la base delle raccomandazioni, formulate dalle CdG all'attenzione degli organi che sono stati oggetto di un controllo, e di interventi parlamentari. Sono inoltre ripresi nell'ambito di revisioni di leggi e di ordinanze e consentono di avviare processi di apprendimento all'interno dell'amministrazione. In generale, i rapporti dell'OPCA sono pubblicati. Possono essere ordinati presso l'OPCA o caricati sul sito Internet del Parlamento: www.parlement.ch (Commissioni / OPCA).

1.4 Ambiente istituzionale e risorse dell'OPCA

L'OPCA svolge la sua missione sulla base di mandati che gli sono affidati dalle commissioni parlamentari. È parte integrante dei Servizi del Parlamento ed è subordinato al segretariato delle CdG dal profilo amministrativo. Dal punto di vista scientifico, l'OPCA esercita la sua attività in modo indipendente e rispetta gli standard relativi alla ricerca in materia di valutazione. Coordina la sua attività con gli altri

Per adempiere la sua missione, il servizio comprende un gruppo di ricerca interdisciplinare, il cui effettivo corrisponde a 3,6 posti a tempo pieno, con un segretario incaricato di compiti amministrativi. L'OPCA dispone di diritti di informazione estesi. È in relazione diretta con tutte le autorità e le altre persone o altri organi incaricati di compiti della Confederazione e può richiedere loro i documenti e le informazioni di cui ha bisogno. L'obbligo di informazione non è limitato dal segreto d'ufficio. L'OPCA veglia sulla protezione delle sue fonti di informazione e tratta i suoi risultati di valutazione in modo del tutto confidenziale, fino alla decisione formale di pubblicazione, presa dalle commissioni. Può ricorrere a esperti esterni e attribuire loro i diritti d'informazione necessari.

Il presente rapporto dà una visione d'insieme delle valutazioni concluse durante l'esercizio 2002/2003 (n. 2), delle valutazioni in corso (n. 3), delle pubblicazioni di collaboratori dell'OPCA che esulano da quelle interne al servizio (n. 4) e di altre attività dell'OPCA, pur sapendo che è necessaria una presentazione più dettagliata dell'attuazione dell'articolo 170 Cost. nell'esercizio parlamentare.

2.1 Sicurezza dei prodotti alimentari: valutazione della prassi in Svizzera

Per rispondere a queste domande, l'OPCA ha analizzato la letteratura specializzata, ha raccolto statistiche pertinenti e ha incontrato una trentina di responsabili degli uffici federali interessati, di persone incaricate dell'attuazione a livello cantonale, e di attori del settore privato. Per completare e illustrare questa ricerca, l'OPCA ha selezionato quattro derrate alimentari e ha incaricato l'ufficio Vatter, «Politikforschung & -beratung», di analizzare «dalla forca alla forchetta» l'applicazione concreta delle norme volte a garantire la sicurezza di questi quattro prodotti.

Il rapporto, presentato nel giugno del 2003, mostra che in Svizzera la politica della sicurezza alimentare è trattata in numerose leggi e mette a confronto gli interessi legati alla protezione dei consumatori con quelli legati alla politica agricola. Secon-

do gli esperti l'equilibrio tra salute e produzione dovrebbe essere stabilito in modo più chiaro da parte delle autorità politiche.

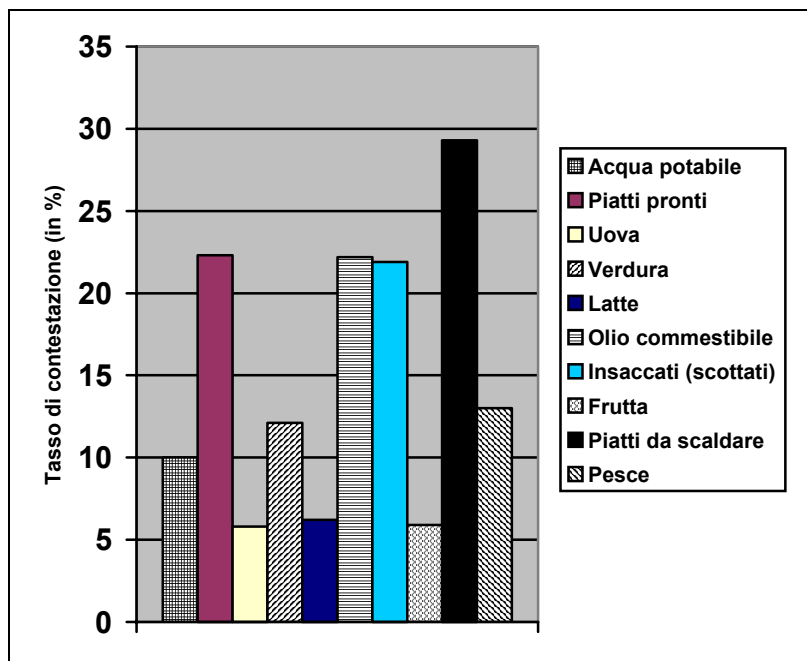
Il principale strumento per garantire un livello elevato di sicurezza alimentare è l'autocontrollo, la cui responsabilità spetta alle imprese della catena alimentare. Il ruolo delle autorità è soprattutto di definire il quadro legale e di intervenire con una serie di controlli ufficiali. Il dispositivo è completato da misure come l'autorizzazione delle derrate, l'informazione dei consumatori, la rintracciabilità e le sanzioni. Gli esperti sono concordi nell'affermare che questo dispositivo è completo e che i principali problemi si riscontrano nell'attuazione.

La Confederazione autorizza le nuove derrate alimentari e effettua due tipi di controlli: i controlli degli alimenti per animali e quelli legati alle importazioni. Mentre i primi si sono moltiplicati, i secondi rimangono marginali, dal momento che le dogane non hanno né le risorse né le conoscenze per effettuare i controlli. La Confederazione partecipa all'allestimento della banca dati sul traffico di animali, che riscontra ancora diversi problemi. È inoltre presente a livello di condizioni di produzione (organismi geneticamente modificati, aziende biologiche). Infine la Confederazione svolge un ruolo preponderante, anche se discusso, nell'informazione dei consumatori.

I Cantoni sono incaricati principalmente dei controlli. La Confederazione svolge un ruolo di vigilanza con il quale ottiene alcuni dati sui loro controlli e sulle loro analisi, ma non sul numero e sulla natura delle sanzioni previste. Non conosce inoltre le risorse cantonali disponibili a livello di attuazione. Infine, a dipendenza dei settori di attuazione (agricoltura, animali, prodotti lattieri, sanità pubblica), la densità, la qualità e il grado di armonizzazione dei controlli ufficiali variano notevolmente. A seguito delle misure aggiuntive decise a livello federale (nuove norme, nuovi controlli), non tutti i Cantoni mettono a disposizione risorse supplementari in modo equivalente.

Visto infine il numero di attori implicati, sono necessarie misure di coordinamento per garantire un'attuazione ottimale. La cooperazione tra i principali uffici federali, situati in dipartimenti diversi, è resa difficile dalle divergenze strategiche, comporta spese supplementari e non favorisce il ricorso a misure preventive. Il coordinamento è inoltre problematico con i Cantoni: la struttura di coordinamento varia da un settore all'altro e i mezzi di coordinamento passano spesso da canali giuridicamente non vincolanti. Il coordinamento intercantonale per il tramite dell'Associazione svizzera dei chimici cantonali non si fonda su basi legali abbastanza solide per imporre soluzioni coordinate e armonizzate nei Cantoni.

Tasso di contestazione (in %) delle 10 categorie di prodotti più controllate nel 2001⁹



Fonte: Ufficio federale della sanità pubblica, 2001: Esecuzione della legislazione sulle derrate alimentari in Svizzera nel 2001, p. 368 segg.

2.2

Valutazione dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale

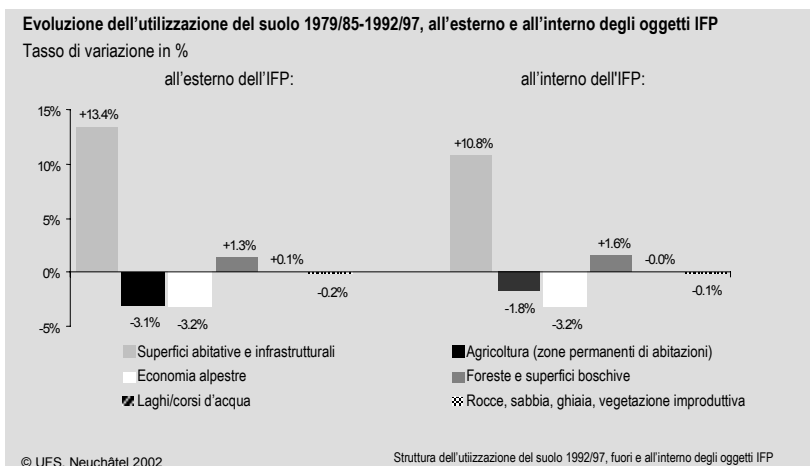
«I paesaggi svizzeri sono minacciati», è questa la conclusione di uno studio recente dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e dell'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP), secondo il quale ogni secondo sono trasformati 3,75 metri quadrati di paesaggio sul territorio svizzero. La metà di queste trasformazioni sono considerate alterazioni irreversibili. In quest'ottica, ci si interroga sul ruolo dell'Inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali di importanza nazionale (IFP) che rappresenta un elemento centrale della protezione del paesaggio svizzero. L'IFP è entrato in vigore nel 1977 e copre una superficie pari al 19 per cento del territorio svizzero. Il suo obiettivo generale consiste nel conservare intatti e ogni caso nel curare il più possibile i 162 oggetti che vi sono iscritti. L'IFP non prevede il divieto assoluto di qualsiasi intervento. Consente uno sviluppo che

⁹ La linea orizzontale indica il tasso di contestazione medio nel 2001.

rispetti gli scopi di protezione specifici di ogni oggetto. In questo contesto, il 24 giugno 2002, la sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N ha incaricato l'OPCA di effettuare una valutazione dell'IFP. Ecco i risultati di questa valutazione:

Il controllo degli effetti mostra che l'obiettivo generale di protezione dell'IFP formulato dall'articolo 6 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN) non è stato sinora complessivamente raggiunto. Analizzando la statistica svizzera della superficie, l'OPCA ha messo in evidenza che in generale, tra il 1979/85 e il 1992/97, la crescita relativa alle superfici abitative e infrastrutturali è praticamente uguale all'interno e all'esterno dell'IFP.

Figura 2



Fonte: Ufficio federale di statistica, 2002

Gli studi realizzati sui 40 oggetti dell'IFP dalla società Hintermann & Weber SA mostrano che nel corso degli anni Ottanta, nei tre quarti dei casi esaminati l'obiettivo di protezione secondo l'articolo 6 LPN non è stato raggiunto. Un aggiornamento di questi studi di casi, effettuato su mandato dell'OPCA dalla stessa società, ha verificato se le tendenze problematiche constatate all'epoca sono continuate negli anni Novanta. È risultato che in questo periodo, nei due terzi dei casi l'obiettivo di protezione secondo l'articolo 6 LPN non è stato ancora raggiunto. Per alcuni tipi di interventi la tendenza al deterioramento si è indebolita e in alcuni casi sono stati osservati miglioramenti. Ciò nonostante, le modifiche del paesaggio dovute a costruzioni fuori dagli agglomerati chiusi e la diminuzione della coltivazione degli alberi da frutto ad alto fusto sono continuate allo stesso ritmo già registrato negli anni Ottanta. Lo sviluppo del paesaggio in oggetti dell'IFP, che negli anni Novanta avevano subito una perdita di valore, non differisce in modo significativo della tendenza osservata per i paesaggi di riferimento esterni all'IFP.

Dal punto di vista concettuale, l'OPCA ha constatato una netta contraddizione tra l'entità degli obiettivi perseguiti e la debolezza dei mezzi previsti per realizzarli. L'incoerenza maggiore del programma IFP risiede nel fatto che, per motivi dovuti al federalismo (art. 78 Cost.), la forza vincolante dell'IFP sui compiti dei Cantoni e dei

Comuni è molto dubbia, mentre è proprio a questo livello che hanno luogo le alterazioni. Gli oggetti dell'IFP considerati d'importanza nazionale rientrano implicitamente nel campo di applicazione della legge sulla pianificazione del territorio (LPT). La protezione conferita all'IFP rimane tuttavia inconsistente, dal momento che i Cantoni e i Comuni dispongono di un ampio margine di manovra quando si tratta di tener conto dell'IFP nell'esecuzione della LPT. Inoltre, spesso le autorità locali percepiscono l'IFP come una misura imposta dalla Confederazione in modo non coordinato e questo non favorisce la sua accettazione. Un problema non meno essenziale è dovuto al fatto che gli obiettivi di preservazione degli oggetti dell'IFP sono poco chiari e obbligano le autorità di applicazione a un lavoro di concretizzazione costoso e difficile. Dal momento che gli interessi in gioco sono spesso diversi e contraddittori, la decisione relativa all'ammissibilità dell'intervento risulta essere un compito molto difficile. Nonostante l'aiuto fornito dalle autorità specializzate – l'UFAFP, la Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) o il servizio cantonale specializzato –, alcune autorità decisionali faticano a volte a ponderare gli interessi in gioco. Inoltre, alcuni interventi minimi su un oggetto IFP sono ammissibili, anche se non è in gioco alcun interesse nazionale; basta che l'interesse dell'intervento sia superiore a quello della preservazione. Il pericolo è di conseguenza che la somma degli interventi minimi su un oggetto dell'IFP costituisca alla fine un'alterazione importante. Infine, l'OPCA ha anche constatato che l'integrazione dell'IFP nelle politiche settoriali che incidono sul territorio non è ottimale.

Per terminare il presente esame, l'OPCA ha incaricato gli esperti di analizzare il bilancio negativo dell'IFP nell'ottica della sua attuazione nell'ambito dello svolgimento dei compiti della Confederazione. Le procedure analizzate si sono svolte negli anni dal 2000 al 2002. L'analisi mostra che il 90 per cento delle procedure sono state svolte integralmente e in modo formalmente corretto. Le perizie della CFNP che, negli anni Novanta, comportavano lacune importanti, rispettano ora il mandato legale. Esse sono complete e le loro conclusioni ed esigenze sono chiare e logiche. Rispetto agli anni Novanta, l'influenza delle perizie della CFNP e dei pareri delle autorità cantonali specializzate sulle decisioni delle autorità responsabili è inoltre aumentata. Nella maggioranza dei casi, la qualità delle decisioni delle autorità responsabili è soddisfacente. Ciò nonostante, nel 40 per cento dei casi esaminati, le decisioni non sembrano garantire la conservazione intatta del valore del paesaggio degli oggetti iscritti nell'IFP in caso di realizzazione dei progetti autorizzati. Il risultato non è dunque soddisfacente su questo punto.

I risultati complessivamente negativi del controllo degli effetti dell'IFP, nonostante miglioramenti ottenuti nell'attuazione dell'IFP nell'ambito dei compiti federali, si spiegano con il fatto che gran parte delle alterazioni di oggetti dell'IFP hanno luogo, in effetti, a un livello decentralizzato e non rientrano quindi nella sfera di controllo delle autorità federali.

2.3

La Svizzera nell'ambito delle istituzioni di Bretton Woods: valutazione dei suoi obiettivi e della sua influenza nonché dei vantaggi

La Svizzera ha aderito nel 1992 alle istituzioni di Bretton Woods. Essendo a capo di un gruppo di voto costituito dall'Azerbaigian, dalla Repubblica del Kirghizistan, dalla Polonia, dal Tagikistan, dal Turkmenistan, dall'Uzbekistan e, dal 2000, dall'ex Jugoslavia, dispone di un seggio nel consiglio di amministrazione del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Banca mondiale e svolge quindi un ruolo importante all'interno di queste due organizzazioni. Partecipa ai dibattiti sulla globalizzazione, sulle regole di vigilanza e di prevenzione delle crisi, sulla lotta contro la povertà o sulla riforma del diritto di voto nell'ambito delle istituzioni di Bretton Woods. Più di 10 anni dopo questa adesione, è opportuno esaminare come la Svizzera utilizza la sua presenza in due importanti organizzazioni internazionali per adempiere i suoi obiettivi e difendere i suoi interessi in materia di politica economica internazionale e di politica di aiuto allo sviluppo.

Il 28 agosto 2002, la DFF/DFE della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato l'OPCA di effettuare una valutazione di questa problematica, studiando in particolare i cinque aspetti seguenti: 1. obiettivi e interessi della Svizzera in quanto Paese membro delle istituzioni di Bretton Woods; 2. attori dell'amministrazione federale e della Banca Nazionale Svizzera (BNS), ripartizione delle competenze e coordinamento; 3. influenza esercitata dagli attori non governativi; 4. possibilità di influenza e di partecipazione della Svizzera nei diversi organi delle istituzioni di Bretton Woods e 5. vantaggi per la Svizzera dovuti al suo statuto di Paese membro. Lo studio dell'OPCA non riguardava quindi le istituzioni di Bretton Woods in quanto tali né la loro politica, ma unicamente le questioni legate allo statuto di Paese membro.

Per rispondere alle domande dello studio, si è proceduto a incontri con esperti, analisi di documenti, studi di casi e ad altri metodi inerenti alle scienze politiche. Le domande concernenti i punti da 2 a 4 sono state trattate nell'ambito di un mandato di perizia (prof. Cédric Dupont, prof. Pascal Sciarini).

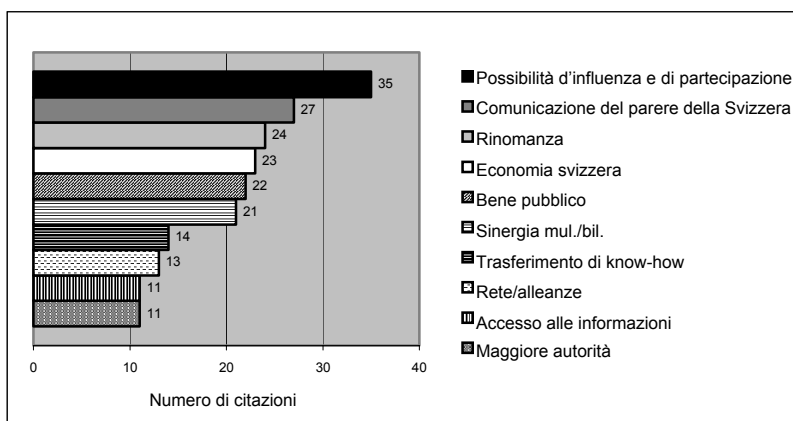
Quali sono i risultati della valutazione conclusa il 6 giugno 2003? A livello di leggi, ordinanze e decreti federali, sono formulati pochi obiettivi sostanziali concreti concernenti lo statuto di membro delle istituzioni di Bretton Woods. Di conseguenza, la concretizzazione e la fase operativa sono implicitamente e in gran parte trasferite verso la fase di attuazione e delegate ai servizi amministrativi competenti. La ripartizione delle competenze e delle responsabilità è trattata molto sommariamente nelle basi legali. Per i settori di competenza relativi al FMI, gli attori principali sono, oltre all'ufficio del rappresentante permanente della Svizzera a Washington, il DFF, in particolare l'amministrazione federale delle finanze, e la BNS. Una convenzione conclusa tra il DFF e la BNS a partire dall'anno dell'adesione ha consentito una ripartizione delle competenze essenzialmente chiara. Per quanto concerne la Banca mondiale, la ripartizione delle competenze tra i due principali servizi interessati – la DSC e il Seco – non è stata definita in modo preciso nel 1992, e questo ha dato luogo in seguito a conflitti. La ripartizione delle competenze è stata disciplinata in modo più preciso alla fine degli anni Novanta, nell'ambito delle riforme dell'amministrazione. Permangono tuttavia alcune zone d'ombra.

L'analisi della rete svizzera degli attori governativi e non governativi incaricati delle attività legate alle istituzioni di Bretton Woods ha evidenziato una forte concentra-

zione del potere a livello dell'amministrazione e una separazione chiara tra i due gruppi. Gli attori non governativi svolgono un ruolo di secondo piano. Questa situazione si spiega da un lato con il fatto che, anche se esistono condizioni favorevoli per esercitare la propria influenza, queste non sono sfruttate a sufficienza da tutti gli attori non statali e dall'altro con la mancanza di trasparenza da parte dell'amministrazione e la quantità e qualità insufficienti delle informazioni trasmesse. Il principale canale di influenza della Confederazione è la sede che occupa nei consigli di amministrazione del FMI e della Banca mondiale, composti ognuno di 24 rappresentanti permanenti. Il principale strumento utilizzato all'interno di questi organi sono i pareri scritti e orali che esprimono la posizione della Svizzera o quella del suo gruppo di voto. Diversi fattori possono contribuire al successo della Svizzera nell'ambito delle istituzioni di Bretton Woods: preparazione di pareri chiari e credibili, esperienza di lunga data su temi specifici, appropriazione tempestiva di questi temi. La mancanza di successo si spiega con l'incapacità a costituire alleanze e con la difesa di posizioni alle quali non aderiscono le «grandi potenze». Un miglioramento della qualità e un aumento della quantità delle posizioni difese durante le sedute del consiglio d'amministrazione nonché un maggiore impegno nell'ambito delle amministrazioni del FMI e della Banca mondiale possono contribuire a rafforzare l'influenza della Svizzera. I vantaggi che la Svizzera trae dal suo statuto di Paese membro delle istituzioni di Bretton Woods sono molteplici. Sono percepiti in primo luogo in termini di possibilità di influenza e di partecipazione, di comunicazione, di guadagno di reputazione e di conseguenza, di miglioramento dell'immagine nonché per quanto concerne il contributo della politica estera svizzera alla solidarietà internazionale (cfr. figura 3).

Figura 3

Vantaggi maggiormente citati per la Svizzera derivanti dal suo statuto di Paese membro (N = 233)



Fonte: Inchiesta dell'OPCA

L'OPCA osserva i diversi settori della politica federale e, a fine anno, sottopone alle CdG un elenco dei temi che, a suo parere, necessitano di una valutazione nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. Basandosi su questo elenco e tenendo conto delle loro priorità, le CdG definiscono il loro programma di valutazione annuale.

Alla fine del 2002, l'OPCA ha presentato alle CdG un elenco delle domande di valutazione concernente i seguenti temi:

- problema del tasso di interesse minimo e della previdenza professionale;
- coordinamento DFAE/DSC in materia di cooperazione allo sviluppo;
- impegno sussidiario dell'esercito: opportunità ed efficacia;
- Presenza Svizzera: concezione strategica, coordinamento con altri organismi e bilancio;
- protezione contro i pericoli naturali: opportunità ed efficacia dei sussidi versati dalla Confederazione ai Cantoni;
- formazione, ricerca, tecnologia: strategie di valutazione della Confederazione;
- legislazione in materia di brevetti: prassi di rilascio di brevetti e effetti del rilascio di brevetti da parte dell'Istituto federale della proprietà intellettuale; confronto a livello internazionale;
- politica di protezione dei consumatori: proseguimento dei lavori del 2002; effetti degli interventi del sorvegliante dei prezzi, protezione dei consumatori nel settore del commercio elettronico;
- legge sul personale federale: prime esperienze materia di applicazione;
- necessità di riformare il diritto penale fiscale.

Le CdG hanno in seguito incaricato l'OPCA di svolgere i tre mandati di valutazione seguenti: ripartizione delle eccedenze nel settore della previdenza professionale¹⁰, protezione dei consumatori nel settore del commercio elettronico e attività di Presenza Svizzera.

I numeri qui di seguito espongono brevemente la situazione iniziale e lo stato di questi tre progetti.

3.1 Ripartizione delle eccedenze della previdenza professionale

Nell'ambito della sessione speciale dell'autunno 2002, dedicata alla legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP), sono state depositate molte iniziative al Parlamento. Due di esse invitano le CdG a occuparsi delle questioni in sospeso nel settore della LPP. A questo scopo le CdG hanno istituito il gruppo di lavoro comune «Tasso di interesse minimo LPP». Esso ha

¹⁰ Questo mandato non consiste in una valutazione nel senso stretto del termine, ma in uno studio il cui risultato deve consentire la valutazione dell'efficacia delle autorità in materia di vigilanza.

deciso, in occasione della sua seduta costituyente del 16 maggio 2003, di studiare in modo approfondito le problematiche delle eccedenze della LPP e della loro ripartizione.¹¹ Ha quindi incaricato l'OPCA di mettere a concorso un mandato di perizia corrispondente, che è stato attribuito al professor Heinz Schmid e alla AON Chuard SA. Il mandato di perizia comprende due moduli collegati reciprocamente:

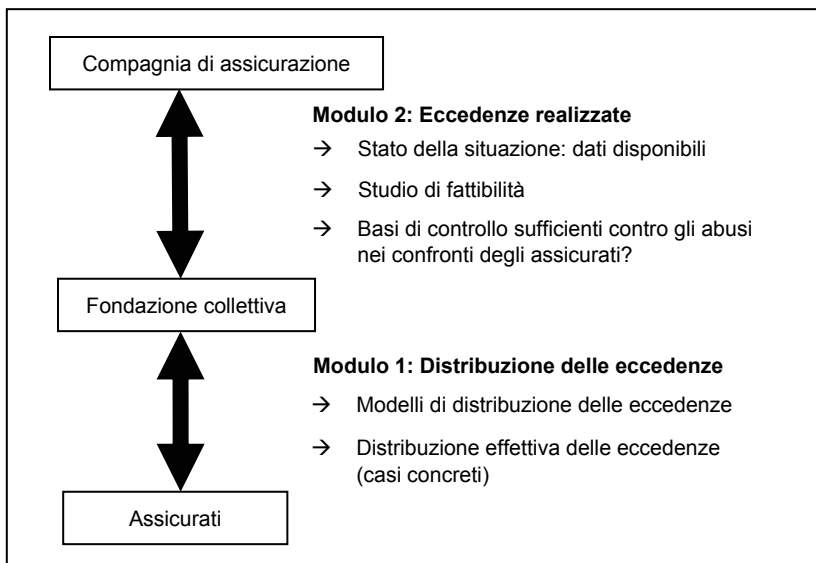
1. Ci si chiede secondo quali criteri eventuali eccedenze sono state ripartite sulle istituzioni di previdenza e gli assicurati. A questo proposito occorre verificare se l'uguaglianza di trattamento e la parità sono state rispettate e se gli averi sono stati utilizzati conformemente allo scopo della fondazione.
2. Si pongono inoltre domande in relazione al rendimento degli investimenti e alle riserve registrate dalle compagnie di assicurazione vita tra il 1985 e il 2001 mediante gli averi LPP. Occorre quindi esaminare:
 - Le cifre disponibili presso autorità e assicuratori privati e su questa base determinare:
 - a) se l'importo delle eccedenze registrate può essere stimato e in che modo (studio di fattibilità);
 - b) se le cifre disponibili costituiscono una base sufficiente per la vigilanza, richiesta dalla legge, dall'applicazione dei piani di partecipazione alle eccedenze degli assicuratori e della protezione degli assicurati contro gli abusi.

La risposta a queste domande deve consentire di valutare l'efficacia della vigilanza esercitata sinora dalle autorità e di fornire indicazioni sull'eventuale necessità di riforma. Gli esperti incaricati dello studio hanno allestito in novembre un rapporto intermedio interno che tratta principalmente il secondo problema di cui sopra. Gli esperti del gruppo di lavoro hanno inoltre comunicato, il 13 novembre 2003, informazioni sui primi risultati, ancora provvisori, concernenti la prima domanda. Questi lavori si basano sui dati relativi agli assicurati di cinque compagnie di assicurazione vita che rappresentano complessivamente circa i tre quarti del mercato. Per gli anni 1997-2002, particolarmente interessanti in questo contesto, gli esperti dispongono di dati dettagliati concernenti circa 1,3 milioni di assicurati presso fondazioni collettive, vale a dire più di 200 000 assicurati l'anno. Si prevede, a scopi comparativi, di integrare nell'analisi anche dati di persone assicurate presso istituzioni previdenza di altro tipo (casce autonome, istituzioni di previdenza di associazioni).

Il rapporto finale del gruppo di lavoro «Tasso d'interesse minimo LPP» dovrebbe essere disponibile nel corso del secondo trimestre del 2004.

¹¹ Il gruppo di lavoro ha in compenso rinunciato a uno studio approfondito dei processi concreti concernenti l'esame del tasso minimo. Allo stesso modo, non realizzerà uno studio sulla prassi della vigilanza nel settore della previdenza professionale, dal momento che altri organi, in particolare il gruppo di esperti istituito nell'estate del 2003 dal Dipartimento federale dell'interno in vista di ottimizzare la vigilanza in questo settore, stanno ancora effettuare indagini.

Rappresentazione semplificata del mandato di perizia sull'esempio delle istituzioni collettive delle compagnie di assicurazione



Fonte: OPCA

3.2 Commercio elettronico; valutazione della protezione dei consumatori in Svizzera

In seguito alla valutazione dell'OPCA nel settore della sicurezza alimentare (cfr. n. 2.1), le CdG hanno voluto proseguire le loro ricerche sul tema della protezione dei consumatori. L'8 maggio 2003, la sottocommissione DFF/DFE della CdG-N ha quindi incaricato l'OPCA di svolgere una valutazione sulla protezione dei consumatori nel settore del commercio elettronico.

Il 16 ottobre, l'OPCA ha presentato un rapporto intermedio su questo tema. Sono stati affrontati quattro aspetti del commercio elettronico, in particolare gli aspetti contrattuali, la protezione dei dati, la fiscalità e la responsabilità per contenuto illecito.

Secondo quanto auspicato dalla sottocommissione, l'OPCA dovrà interessarsi principalmente alle questioni legate agli aspetti contrattuali e alla protezione dei dati. La domanda principale è se la legislazione esistente è attuata in modo adeguato per proteggere il consumatore nel settore dell'e-commerce. L'OPCA si impegna a studiare la letteratura specializzata, a raccogliere le statistiche pertinenti e a svolgere interviste con responsabili federali, associazioni di protezione dei consumatori, proprietari di siti Internet e esperti affermati nel settore.

Per quanto concerne i punti legati alla fiscalità e alla responsabilità per contenuto illecito, la sottocommissione ha deciso di trasmettere al Consiglio federale le parti corrispondenti del rapporto intermedio dell'OPCA. La CdG-N ha reso attenti i dipartimenti federali responsabili sui punti problematici sollevati e ha chiesto loro di esaminare eventuali misure correttive.

Il rapporto finale concernente la protezione dei consumatori nel settore del commercio elettronico sarà presentato alla sottocommissione nel maggio del 2004.

3.3 Bilancio intermedio sulle attività di Presenza Svizzera

Nel corso del programma annuale 2003, le CdG hanno incaricato l'OPCA di elaborare uno schema di progetto sulla valutazione di Presenza Svizzera (PRS). A causa delle capacità limitate della CdG-S, il lancio del progetto ha tuttavia dovuto essere rimandato al 2004. L'OPCA sta attualmente allestendo lo schema del progetto. L'assegnazione definitiva del mandato sarà riesaminata nell'ambito della pianificazione 2004 delle CdG.

In seguito all'adozione, da parte del Parlamento, della legge federale del 24 marzo 2000 concernente la promozione dell'immagine della Svizzera all'estero, PRS ha iniziato le sue attività circa tre anni fa. PRS funziona come unità amministrativa decentralizzata ed è subordinata alla Direzione politica del DFAE. L'Ufficio della PRS impiega attualmente 22 collaboratori, di cui nove con un contratto a durata determinata, e dispone di un budget di circa 12 milioni di franchi. PRS ha il compito di svolgere una politica di comunicazione credibile, attrattiva e moderna e di curare le relazioni tra la Svizzera e l'estero. Deve aumentare il livello di conoscenza da parte del pubblico estero e suscitare simpatia nei confronti del nostro Paese.

Concretamente, PRS gestisce un'Agenzia visitatori («Visitors Agency») incaricata di invitare in Svizzera delegazioni straniere e di istituire reti di relazioni internazionali. Un altro aspetto della sua attività consiste, alla stregua di un centro di documentazione, nel fornire alle scuole e a qualsiasi persona o istituzione interessata prodotti informativi relativi alla Svizzera. PRS esercita inoltre una funzione di «radar» garantendo, in collaborazione con gli organi esterni del DFAE, un ruolo di osservatorio: ha quindi il compito di identificare e di prevenire le difficoltà che la Svizzera potrebbe incontrare a livello di immagine. Infine, decide di fornire il suo sostegno a determinate attività all'estero. Per quanto riguarda le sue attività principali, PRS effettua un controllo interno dei suoi risultati, basato su diversi indicatori. Attualmente vengono valutati esternamente due progetti importanti; le valutazioni dovrebbero concludersi all'inizio del 2004.

Sin dall'esame del progetto da parte delle Camere, l'istituzione di PRS non ha mai raggiunto l'unanimità. Nell'ottobre del 2001, è stata depositata anche una mozione al Consiglio nazionale volta a sopprimere l'organizzazione. Allo stesso modo, la stampa pubblica sovente resoconti molto critici nei confronti di PRS e le rimprovera la sua passività in occasione di eventi importanti che incidono sull'immagine della Svizzera (per esempio l'immobilizzazione di Swissair) o la mancanza di visibilità delle sue attività.

In questo contesto, lo studio proposto deve fornire una risposta alle seguenti domande: la strategia sviluppata da PRS è in armonia con gli obiettivi contenuti nella

legge? Qual è la pertinenza delle misure prese in Svizzera e all'estero? Il controllo interno dei risultati e un esame complementare consentono di formulare enunciati concernenti la realizzazione degli obiettivi? Il coordinamento con altri organismi (Svizzera Turismo, Pro Helvetia, Osec, rappresentanze del DFAE all'estero, DSC) funziona o vi sono doppioni? Alcune delle attività finanziate da PRS, in Svizzera o all'estero, avrebbero potuto svolgersi senza il suo sostegno?

4 Pubblicazioni di collaboratori dell'OPCA che esulano da quelle del servizio

Le seguenti pubblicazioni di collaboratori dell'OPCA che esulano da quelle del servizio sono apparse nel corso dell'esercizio rassegna.

*Serge Zogg & Jérôme Duperrut: Les marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique, paru dans: La Vie économique. Revue de politique économique, n. 10-2002, p. 4-9.*¹²

Cinque anni dopo l'entrata in vigore delle nuove legislazione sugli appalti pubblici, la CdG-N ha incaricato l'OPCA di analizzare il grado di apertura degli appalti pubblici in Svizzera. Questo articolo riassume i risultati dello studio: anche se il diritto attualmente in vigore cerca di liberalizzare gli appalti pubblici, l'attesa apertura dei mercati è più ostacolata che promossa. I motivi principali vanno ricercati nella struttura complessa delle norme e nella ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Per eliminare queste lacune bisognerebbe aumentare la trasparenza, migliorare l'informazione e uniformare il diritto degli appalti pubblici. La valutazione dell'impatto economico della legislazione sugli appalti pubblici è stata ostacolata dalla mancanza di statistiche affidabili. Per tale motivo la CdG-N ha raccomandato al Consiglio federale di predisporre in futuro una raccolta di dati coordinata e sistematica.

*Andreas Tobler: Die parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte: Eine aktuelle Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, in: Parlament – Parlement – Parlamento. Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires, n. 3, novembre 2002, p. 13-15.*¹³

In vista dell'esame parlamentare della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, la CdG-S ha incaricato l'OPCA di realizzare due studi concernenti la gestione moderna della giustizia e la portata dell'alta vigilanza parlamentare sui tribunali. L'articolo presenta, in una prima parte, le principali conclusioni di queste analisi. Rileva in particolare che gli indicatori pubblicati attualmente nei rapporti di gestione dei tribunali federali forniscono all'alta vigilanza parlamentare informazioni adeguate. Precisa che se questi rapporti contenessero statistiche più precise e includesse indicatori di prestazioni, la vigilanza ne risulterebbe ottimizzata. In una seconda parte, l'articolo espone a grandi linee il rapporto della CdG-S del 28 giugno 2002 dedicato all'alta vigilanza parlamentare sulla giustizia e si occupa della questione dell'intensificazione di questa vigilanza, prevista nell'ambito della revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. La CdG-S intende in particolare rafforzare i contatti

¹² L'articolo può essere caricato sulla pagina Internet dell'OPCA (www.parlement.ch).

¹³ Esiste solo in lingua tedesca. L'articolo può essere caricato sulla pagina Internet dell'OPCA (www.parlement.ch).

con i tribunali federali, favorire una maggiore trasparenza del lavoro di questi ultimi e realizzare controlli approfonditi in diversi settori dell'amministrazione. Infine, l'articolo affronta la questione, dibattuta nel 2002, se occorra affidare l'alta vigilanza parlamentare a una Commissione giudiziaria specifica e analizza i vantaggi dati dal mantenimento dell'esercizio della vigilanza da parte delle CdG.

Daniel Janett: L'éthique professionnelle dans l'administration fédérale suisse, in: éthique publique, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, printemps 2002 - vol. 4, n. 1, p.127-134.

Secondo l'indice di percezione della corruzione, pubblicato periodicamente da Transparency International, la Svizzera continua a ottenere buoni risultati a livello internazionale, anche se questo non ha impedito una maggiore sensibilizzazione politica, negli ultimi anni, sulle questioni legate alla corruzione e all'etica nel servizio pubblico. L'articolo riprende le diverse misure prese a partire dalla metà degli anni Novanta per promuovere l'etica all'interno dell'amministrazione federale facendo una distinzione in tre fasi. Alla metà degli anni Novanta, preoccupati da diverse irregolarità all'interno dell'amministrazione federale, il Parlamento e il Consiglio federale hanno deciso di procedere a un'analisi della situazione: diversi studi sono giunti alla conclusione che le irregolarità all'interno dell'amministrazione federale non costituiscono un fenomeno grave, ma che occorreva prendere misure preventive repressive, in particolare nei settori a rischio di corruzione come quello degli appalti pubblici. In base a queste analisi, sono state in seguito formulate diverse misure per promuovere l'etica all'interno dell'amministrazione: esse andavano dalla revisione del diritto penale in materia di corruzione all'introduzione di un codice di buona condotta per gli impiegati federali. Queste misure sono attualmente in fase di attuazione. Ben sapendo che è prematuro stilare un bilancio completo, l'autore dell'articolo menziona nell'ultima parte alcuni problemi relativi all'attuazione delle misure prese (nel settore del diritto penale in materia di corruzione, p. es.) e mostra che sussiste un bisogno di azione sul piano legislativo concernente in particolare l'introduzione del principio di pubblicità nell'amministrazione federale o una regolamentazione in materia di finanziamento dei partiti politici.

Daniel Janett: Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament: Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung, in: Rainer J. Schweizer et al. (Hg.), 2003: Verwaltung im 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege. 20. Kolloquium (2001) der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften. Universitätsverlag Freiburg Schweiz, p. 97-109.¹⁴

Pubblicato nell'ambito di un colloquio dedicato all'amministrazione, questo articolo espone le possibilità e i limiti del controllo parlamentare esercitato sull'azione dell'amministrazione. Prendendo come esempio l'OPCA, l'articolo presenta la valutazione in quanto strumento di vigilanza parlamentare. Non solo le valutazioni sono uno strumento importante di trasparenza e di resoconto dell'azione dello Stato, ma forniscono anche informazioni e feed-back sull'attuazione e gli effetti delle misure prese dallo Stato, indicando le possibilità di migliorarle. Basandosi su studi di casi, l'articolo mostra che le valutazioni realizzate dall'OPCA hanno effetti materiali sui settori politici studiati; sottolinea inoltre che le valutazioni possono compensare solo

¹⁴ Esiste solo in lingua tedesca. L'articolo può essere caricato sulla pagina Internet dell'OPCA (www.parlement.ch).

puntualmente l'asimmetria strutturale esistente tra l'esecutivo e il legislativo in termini di informazione. Infine, l'articolo menziona diversi fattori che consentono di orientare l'impiego dei risultati di valutazione nel processo decisionale politico.

5 Altre attività dell'OPCA

5.1 Attuazione dell'articolo 170 Cost. nella nuova legge sul Parlamento

Nel corso dell'esercizio in rassegna, l'OPCA ha realizzato, nell'ambito del Parlamento, lavori preliminari di tipo strategico e operativo per attuare il mandato costituzionale relativo alla valutazione dell'efficacia delle misure prese dallo Stato conformemente all'articolo 170 Cost. Ha in particolare abbozzato un progetto relativo alla sua nuova base legale nell'ambito dell'ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl) e un piano concernente l'attuazione del suo mandato allargato per il periodo 2004–2007.

5.1.1 Articolo 170 Cost. e sua realizzazione nella legge sul Parlamento

Secondo l'articolo 170 Cost., il Parlamento deve vegliare sul controllo dell'efficacia delle misure prese dalla Confederazione. L'applicazione dei principi dello Stato di diritto e della democrazia non basta a legittimare l'azione dello Stato. Quest'ultima è in effetti legittimata anche dalla sua efficacia e dell'impiego efficace dei mezzi. La nozione di efficacia è intesa in senso lato e comprende in particolare la valutazione dell'efficienza delle misure prese dallo Stato.¹⁵

Mentre alcuni commentari della Costituzione includono nella nozione di valutazione o di controllo dell'efficacia metodi come il controlling e il monitoring,¹⁶ noi utilizziamo questa nozione del senso stretto del termine di *valutazione* conformemente alla definizione proposta nel numero 1.1.¹⁷ La valutazione dell'efficacia secondo l'articolo 170 Cost. coincide con l'alta vigilanza parlamentare e va addirittura oltre: controlla non solo l'azione delle autorità sottoposte alla vigilanza parlamentare, ma anche quella dell'Assemblea federale stessa (cfr. n. 1.2).

Anche se la valutazione dell'efficacia non costituisce in sé niente di nuovo – alcuni organi di controllo della Confederazione utilizzano questo strumento già da molto tempo – l'articolo 170 Cost. presenta la particolarità di trasformarlo in un compito centrale dello Stato, attribuendo al Parlamento una responsabilità completa in materia: l'Assemblea federale determina «l'oggetto, l'entità e il contenuto della valutazione all'interno della Confederazione».¹⁸ Non è peraltro obbligata a svolgere da sola il compito di valutazione dell'efficacia, ma può creare istituzioni adeguate e delegare mandati. In questo senso, il mandato costituzionale relativo alla valutazione

¹⁵ Sägesser, Thomas, 2000: Die Bundesbehörden, Bundesversammlung-Bundesrat-Bundesgericht; Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Berna, n. 632, p. 350.

¹⁶ Ibid., n. 638, p. 351.

¹⁷ Cfr. per analogia, Mastronardi in Ehrenzeller, Bernhard et. al. (ed.), 2002: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Lachen / Zurigo, n. 3, p. 1678.

¹⁸ Mastronardi, ibid., n. 11, p. 1680.

dell'efficacia costituisce un compito comune dei diversi organi di controllo del Parlamento, dell'esecutivo e del Controllo federale delle finanze (CDF).

La legge sul Parlamento (LParl) concretizza l'attuazione dell'articolo 170 Cost. nell'ambito dell'Assemblea federale. Secondo l'articolo 27 LParl, le commissioni possono¹⁹:

- esigere dal Consiglio federale che faccia effettuare valutazioni dell'efficacia;
- esaminare le valutazioni dell'efficacia effettuate su mandato del Consiglio federale;
- attribuire autonomamente mandati di valutazione dell'efficacia.

Nel terzo caso, l'OPCA costituisce il principale organo di esecuzione designato. Di conseguenza, oltre alle CdG, le commissioni legislative potranno d'ora in poi, fondandosi sull'articolo 27 LParl, affidare all'OPCA mandati di valutazione. Non potranno tuttavia rivolgersi direttamente all'OPCA. Affinché sia garantita la coerenza della funzione di valutazione del Parlamento e siano assicurate capacità di ricerca sufficienti dell'OPCA al servizio dell'alta vigilanza parlamentare, le commissioni legislative dovranno sottoporre le proposte alla Conferenza dei collegi presidenziali delle commissioni e delegazioni di vigilanza quando vorranno affidare all'OPCA la realizzazione di una valutazione sull'efficacia (art. 44 cpv. 1 lett. e e art. 54 cpv. 4 LParl).

5.1.2 Nuova base legale per l'OPCA

Il mandato relativo alla valutazione dell'efficacia amplia il mandato legale dell'OPCA. Contrariamente alla vecchia legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), la LParl, entrata in vigore il 1° dicembre 2003, rinuncia a menzionare esplicitamente l'OPCA. Di conseguenza, nell'articolo 10 Oparl, è stata istituita una nuova base legale per il servizio parlamentare di valutazione in base a un disegno dell'OPCA.

L'articolo di cui sopra definisce il mandato allargato dell'OPCA, i suoi diritti in materia d'informazione e la sua base istituzionale. In due punti, il nuovo articolo relativo all'OPCA va oltre la vecchia base legale del servizio conformemente all'articolo 47^{sexies} LRC: concede maggiore autonomia all'OPCA per quanto concerne la gestione del credito di cui dispone per finanziare il ricorso a esperti e stipula che tutti i rapporti dell'OPCA sono di principio pubblicati.

5.1.3 Piano d'attività 2004–2007

Fondandosi sulla sua nuova base legale, l'OPCA ha elaborato nel 2003 un piano d'attività interno 2004–2007 per l'attuazione dell'articolo 170 Cost.

Il piano espone in primo luogo le opportunità e rischi risultanti dal mandato allargato dell'OPCA: quest'ultimo potrà rafforzare la sua presenza e farsi un nome in quanto centro di competenza parlamentare effettuando perizie scientifiche anche per le commissioni legislative. Può fornire un contributo importante all'attuazione a lungo

¹⁹ La legge menziona gli «organi dell'Assemblea federale» anche se, nella prassi, si intendono in primo luogo le commissioni.

termine del mandato costituzionale relativo alla valutazione dell'efficacia. Parallelamente, è esposto a un rischio doppio: o non potrà rispondere, per mancanza di risorse sufficienti, alla domanda delle commissioni legislative in materia di valutazione dell'efficacia, o le commissioni legislative non gli affideranno praticamente alcun mandato di valutazione dell'efficacia.

In questo contesto, il piano d'attività elenca fattori di successo interni ed esterni per l'attuazione del mandato legale allargato dell'OPCA. La riuscita dello svolgimento di questo nuovo mandato presuppone in particolare:

- che le commissioni legislative conoscano lo strumento di valutazione dell'efficacia e lo ritengano importante;
- che l'OPCA sia privilegiato in quanto centro di competenza parlamentare e benefici del sostegno dei responsabili delle decisioni all'Assemblea federale e nei servizi del Parlamento;
- che i ruoli e le responsabilità delle commissioni legislative in quanto mandanti e dell'OPCA in quanto organo incaricato di effettuare valutazioni dell'efficacia siano chiaramente definiti;
- che le commissioni legislative e i loro segretariati dispongano delle competenze e delle risorse necessarie per la pianificazione, il seguito e la gestione di valutazioni dell'efficacia complesse;
- che l'OPCA esegua i suoi mandati con professionalità e tenendo conto dei bisogni dei clienti;
- che l'OPCA disponga di risorse sufficienti per rispondere alla domanda di valutazioni dell'efficacia ed eseguire i suoi mandati rapidamente e in modo flessibile.

Il piano d'attività verrà realizzato in tre fasi. Durante la fase pilota (2004–2005), bisognerà informare le commissioni legislative e i loro segretariati sulle possibilità di valutazione dell'efficacia, chiarire le attese e le responsabilità reciproche e acquisire esperienze concrete in materia di valutazione dell'efficacia. La fase di valutazione (2006) consentirà di trarre un bilancio di quest'esperienza; la gamma dei prodotti, le strutture e le procedure saranno eventualmente adeguate e le risorse corrispondenti saranno mobilitate. Su questa base, l'OPCA dovrebbe essere in grado, durante la fase di consolidamento (a partire dal 2007), di adempiere il suo mandato allargato conformemente alla legge e a piena soddisfazione dei suoi mandanti.

5.2 Attuazione dell'articolo 170 Cost. nell'ambito dell'amministrazione

Oltre ai lavori parlamentari, anche da parte dell'esecutivo sono state introdotte misure di attuazione dell'articolo 170 Cost. Per quanto concerne le valutazioni dell'efficacia, la Conferenza dei segretari generali ha istituito il gruppo di lavoro interdipartimentale «Idekowi», incaricato di elaborare opzioni concrete di attuazione dell'articolo 170 Cost. nell'ambito dell'amministrazione federale. I temi prioritari di questo gruppo sono in particolare: l'approvazione della nozione di valutazione all'interno della Confederazione, la ripartizione dei compiti tra i diversi organi di controllo del Parlamento, dell'amministrazione e del CDF in materia di valutazione

dell'efficacia e le condizioni quadro istituzionali (clausole di valutazione, p. es.) della funzione di valutazione all'interno della Confederazione. L'OPCA è rappresentato all'interno del gruppo di lavoro «Idekowi» e partecipa all'allestimento del suo rapporto, che deve essere consegnato alla CSG nel corso del secondo trimestre del 2004.

6 Priorità dell'OPCA per il 2004

Per quanto concerne l'attività di valutazione di base, l'OPCA concluderà nel 2004 i progetti presentati nel numero 3. In base alla pianificazione annuale delle CdG, che sarà decisa nel gennaio 2004, l'OPCA lancerà tre nuovi progetti di valutazione nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare (cfr. n. 18 del rapporto annuale 2002/2003 delle CdG).

Nel 2004, l'OPCA renderà nota, mediante un lavoro di relazioni pubbliche all'interno del Parlamento, la sua gamma allargata di prodotti e sensibilizzerà le commissioni legislative e i loro segretariati sul mandato costituzionale relativo alla valutazione dell'efficacia. Si prevede, nell'ambito di gruppi di lavoro, di chiarire le attese e le responsabilità reciproche legate alla realizzazione di valutazioni dell'efficacia. Se esiste una domanda in materia, l'OPCA effettuerà a partire dal 2004 una valutazione dell'efficacia all'attenzione di una commissione legislativa. Proseguirà inoltre la sua collaborazione all'interno del gruppo di lavoro interdipartimentale «Idekowi» e parteciperà a titolo consultivo ai lavori relativi all'attuazione dell'articolo 170 Cost. nell'ambito dell'amministrazione federale.

Infine, continuerà a far conoscere le sue ricerche a un vasto pubblico, mediante pubblicazioni specializzate, relazioni e corsi universitari, e a curare gli scambi con organi analoghi.

Principi d'azione delle Commissioni della gestione

Adottati dalle Commissioni della gestione il 29 agosto 2003 e il 4 settembre 2003.

Le Commissioni della gestione

Le Commissioni della gestione sono commissioni permanenti delle Camere federali incaricate del controllo parlamentare.

Seguono i seguenti principi:

Mandato e obiettivi

Le Commissioni della gestione esercitano, su mandato delle Camere federali, l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale, dei tribunali federali e degli altri enti incaricati di compiti federali (art. 169 Cost.). L'alta vigilanza si esercita principalmente nell'ottica della legalità, dell'opportunità e dell'efficacia (art. 52 cpv. 2 della legge sul Parlamento). Riguarda inoltre il rendimento e la pertinenza delle attività del governo e dell'amministrazione. Nei loro settori di competenza e nell'ambito dei mezzi a loro disposizione, le Commissioni della gestione indagano, in modo rapido e completo, su eventi eccezionali.

Le Commissioni della gestione hanno i seguenti obiettivi:

- rafforzare la responsabilità democratica del Consiglio federale e dell'amministrazione federale, dei tribunali federali e degli altri enti incaricati di compiti federali;
- valutare in modo continuo e approfondito l'azione di questi organi e, di conseguenza, riconoscere tempestivamente nei settori sottoposti alla loro vigilanza la necessità di intervenire politicamente;
- contribuire a correggere le lacune e i malfunzionamenti accertati e concorrere a una migliore gestione degli affari identificando i margini di manovra esistenti;
- instaurare un dialogo tra gli organi incaricati dell'esecuzione di compiti federali e indurre in tal modo un processo di apprendimento in grado di migliorare la capacità delle autorità di risolvere i loro problemi;
- promuovere una maggiore trasparenza e aumentare la fiducia nell'azione di questi organi;
- trarre insegnamenti in vista di una applicazione coerente della legislazione e di una migliore concezione delle leggi.

Le Commissioni della gestione

- informano l'Assemblea federale e il pubblico in modo completo sulla gestione del Consiglio federale e dell'amministrazione federale, dei tribunali federali e degli altri enti incaricati di compiti federali;
- collaborano strettamente con gli organi incaricati di esercitare la vigilanza sulla gestione finanziaria della Confederazione (*Commissioni delle finanze, Delegazione delle finanze, Controllo federale delle finanze*). Se le Commis-

sioni della gestione ottengono informazioni utili allo svolgimento dei compiti che spettano a questi organi, glieli trasmettono senza indugio;

- coordinano le loro attività con quelle delle *commissioni parlamentari incaricate della legislazione*. Le Commissioni della gestione vegliano affinché le loro osservazioni siano prese in considerazione nel processo legislativo;
- esaminano le informazioni che sono loro comunicate dai *cittadini* e si assicurano che rientrino nell'alta vigilanza parlamentare;
- esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del *Consiglio federale*, dialogando direttamente con quest'ultimo. Le Commissioni della gestione identificano i problemi che il governo e l'amministrazione federale riscontrano nell'applicazione dei testi legislativi e, nell'ambito delle loro competenze, si incaricano di risolverli;
- valutano, nell'ambito dell'alta vigilanza sui *Tribunali federali*, e nel rispetto dell'indipendenza dell'attività di giurisprudenza, la gestione generale degli affari e lo sviluppo di una gestione moderna dell'amministrazione giudiziaria;
- esercitano il loro compito anche intrattenendo contatti diretti con i **servizi** dell'amministrazione federale. Le Commissioni della gestione sentono i servizi e i loro collaboratori in particolare quando ci sono importanti problemi di gestione che non sono risolti dai superiori gerarchici;
- rispettano, nell'ambito del controllo degli *altri organi che assumono compiti per conto della Confederazione* (p. es. le imprese federali o i Cantoni), qualsiasi statuto giuridico e qualsiasi forma organizzativa concentrandosi sul modo nel quale il Consiglio federale sorveglia questi organi.

Procedura

Le Commissioni della gestione

- esaminano la gestione non solo *a posteriori*, ma anche *in modo concomitante*. Accordano grande importanza al *riconoscimento precoce* dei problemi;
- definiscono ogni anno i *temi principali* sui quali intendono svolgere inchieste particolarmente approfondite. Le Commissioni della gestione vegliano, sul medio termine, a una *ripartizione equa* delle loro attività di controllo tra tutti i settori politici che rientrano nella competenza della Confederazione. Una pianificazione continua consente alle Commissioni della gestione di intervenire in caso di eventi imprevisti;
- assicurano tra di esse il *coordinamento* delle loro attività e collaborano ogni qualvolta è possibile e opportuno;
- sono attente a tutti i segnali che indicano lacune e a tutte le possibilità per migliorare il funzionamento degli organi sottoposti alla loro vigilanza. Le Commissioni della gestione si impegnano inoltre a far eliminare nell'ambito del processo legislativo le lacune dovute alla legislazione;
- si interessano ai *casi particolari* per quanto rimandino a una problematica generale;
- si impegnano a elaborare, *in collaborazione* con i servizi interessati, *soluzioni ai problemi accertati*. Se questa collaborazione si rivela insufficiente, le

Commissioni della gestione fanno uso dei diritti estesi che sono loro attribuiti in materia di informazione e possono ricorrere a tutti gli altri mezzi di cui dispongono per esercitare le loro competenze nel settore dell'alta vigilanza;

- cercano di disporre di *fonti di informazione variate*, sia all'interno sia all'esterno dell'amministrazione federale, per non rinchiudersi in un'ottica amministrativa troppo specifica;
- svolgono il loro lavoro *indipendentemente dai partiti*. Nell'ambito delle loro deliberazioni, le Commissioni della gestione cercano di prendere decisioni consensuali. Le Commissioni della gestione possono, se del caso, rendere note opinioni minoritarie importanti;
- garantiscono il *carattere confidenziale* dei lavori fino al momento in cui la loro pubblicazione è formalmente adottata. Le Commissioni della gestione prestano particolare importanza alla protezione delle loro fonti;
- *pubblicano rapidamente i risultati delle loro inchieste*. Ogni anno, rendono conto alle Camere federali e al pubblico delle loro attività. Sui temi importanti, le Commissioni della gestione possono rendere conto anche di risultati provvisori;
- controllano l'attuazione delle loro raccomandazioni e delle loro rivendicazioni politiche;
- si ispirano, nei loro lavori, agli ultimi sviluppi in materia di scienze amministrative e di tecniche di valutazione.

Mezzi a disposizione

Le Commissioni della gestione

- dispongono, nell'esercizio del loro mandato di alta vigilanza, di *diritti di informazione estesi* (art. 150 e 153 della legge sul Parlamento). Possono in particolare interrogare direttamente qualsiasi autorità, qualsiasi servizio o altro organo che assume compiti per conto della Confederazione e possono esigere da questi ultimi tutte le informazioni e tutti i documenti di cui hanno bisogno. Possono inoltre sentire qualsiasi persona che opera per conto di questi organi; le Commissioni della gestione determinano autonomamente le persone che intendono sentire. Non si può far valere il segreto d'ufficio per sottrarsi all'obbligo di informazione. Nella misura in cui l'esercizio delle loro competenze in materia di alta vigilanza lo richieda, le Commissioni della gestione possono inoltre chiedere a persone o servizi esterni all'amministrazione federale di fornire loro informazioni o documenti;
- per raggiungere i loro obiettivi, svolgono *ispezioni, valutazioni, controlli e visite di servizio* nonché altri tipi di inchieste. A questo scopo esaminano i rapporti di attività delle autorità federali;
- presentano in generale i risultati delle loro inchieste *sotto forma di rapporto contenente raccomandazioni all'attenzione delle autorità responsabili*. Possono inoltre presentare *interventi parlamentari*. Le autorità responsabili devono pronunciarsi sui risultati delle inchieste. Con i loro lavori, le Commissioni della gestione obbligano quindi gli organi interessati a riferire sulle loro attività;

- sono assistite da un segretariato specializzato e da un gruppo di esperti nel settore delle valutazioni, l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione.

Alcune cifre sull'attività generale delle Commissioni

Durante il periodo in rassegna, vale dire dal maggio 2002 al gennaio 2004, le CdG si sono riunite 28 volte in seduta plenaria e 110 volte in seduta di sottocommissione. 14 sedute sono state dedicate a visite di servizi. La DCG, dal canto suo, ha tenuto 32 sedute. Si raggiunge quindi un totale di 170 sedute. Queste cifre sono simili a quelle della legislatura 1999-2003. Solo il numero di visite di servizi è diminuito; viste le risorse limitate delle CdG, si dà in effetti la priorità alle inchieste più approfondite.

Figura 1

Numero di sedute delle CdG

	Numero di sedute plenarie delle CdG	Numero di sedute delle sottocommissioni, dei gruppi di lavoro e di altri gruppi	... tra queste, numero di visite di servizi	Numero di sedute della DCG	Totale
2002 (a partire dal 17.5)	9	36	7	15	60
2003	19	74	7	17	110
Periodo in rassegna	28	110	14	32	170

Le CdG hanno effettuato una visita ai seguenti servizi:

Figura 2

Visite di servizi effettuate dalle CdG

- DFF – Segreteria generale
- Autorità di controllo in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro
- DFI – Ufficio federale della cultura e Biblioteca nazionale svizzera
- Museo nazionale svizzero a Prangins
- Istituto federale di ricerca WSL
- DFE – Istituto di virologia e di immunoprofilassi
- Vigilanza dei prezzi
- OSEC / Euro Info Centers

- DFGP – Commissione svizzera di ricorso in materia d’asilo
 – Commissione federale degli stranieri
- DATEC – Ufficio federale dello sviluppo territoriale
- CaF – Incaricato federale della protezione dei dati
- Tribunali– Tribunale federale
 – Tribunale federale delle assicurazioni

Nel corso dell’esercizio, in qualità di autorità di vigilanza, le CdG hanno ricevuto 56 richieste da parte di privati o di autorità, di cui 48 hanno potuto essere liquidate. Nel corso di questo stesso periodo, le commissioni hanno inoltre trattato 10 richieste che erano state indirizzate loro nel corso dell’esercizio precedente.

Figura 3

Richieste ricevute e/o trattate dalle CdG

	Numero di richieste ricevute nel periodo in rassegna	<i>... tra queste, numero di richieste liquidate</i>	Numero di richieste ricevute nel corso del periodo precedente e liquidate nel periodo in rassegna
2002 (a partire dal 17.5)	39	38	10
2003	17	10	0
Periodo in rassegna	56	48	10

Tabella degli interventi parlamentari delle CdG

Nuovi oggetti delle CdG

	CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
02.3175 Po.	CS	Rafforzare la pianificazione ospedaliera intercantonale	5.4.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002
02.3176 Po.	CS	Preparare il passaggio alla pianificazione delle prestazioni	5.4.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002
02.3177 Po.	CS	Esaminare gli effetti di TarMed	5.4.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 18.6.2002
02.3381 Mo.	CS	Iscrizione del concetto GEMAP nella legislazione finanziaria. Evoluzione futura dei settori GEMAP dell'amministrazione	28.6.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 19.9.2002 (CS) / 24.9.2002 (CN)
02.3459 Rac.	CS	Rafforzamento della vigilanza esercitata dal DATEC sull'UFAC	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3460 Rac.	CS	Rafforzamento della vigilanza in materia di capacità economica delle compagnie aeree	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3461 Rac.	CS	Precisazioni concernenti il ritiro dell'autorizzazione di gestione	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3462 Rac.	CS	Esame regolare dei potenziali conflitti di interesse da parte del DATEC	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3463 Rac.	CS	Analisi dell'effettivo dell'UFAC	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002

CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
02.3464 Rac. CS	Esame delle partecipazioni della Confederazione a imprese del settore privato	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002
02.3465 Rac. CS	Sviluppo tempestivo di possibili scenari	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002
02.3466 Rac. CS	Coordinamento e proseguimento dello sviluppo del riconoscimento precoce da parte della Confederazione	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002
02.3467 Rac. CS	Riformulazione della politica dei trasporti aerei	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3468 Rac. CS	Sostegno a favore di misure contro gli effetti di un'interruzione indesiderata del servizio di volo	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3469 Mo. CS	Rinvio della legge federale sull'aviazione alle disposizioni del diritto comunitario	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 sotto forma di postulato
02.3470 Mo. CS	Rafforzamento delle disposizioni legali relative alla presentazione dei conti e al controllo delle imprese	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002 (CS) / 4.6.2003 (CN)
02.3471 Po. CS	Esame della competenza in materia di concessioni stradali	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3472 Po. CS	Esame delle disposizioni relative alla limitazione della durata di validità dell'autorizzazione d'esercizio	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
02.3473 Po. CS	Riconoscimento precoce a livello di economia nazionale	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio federale il 11.12.2002
02.3474 Po. CS	Ravvicinamento dei diversi interessi nell'ambito del processo di risanamento	19.9.2002	Trasmesso al Consiglio

CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
			federale il 12.12.2002
02.3475 Po.	CS	Orientamento della legge sull'esecuzione e sul fallimento verso l'obiettivo del risanamento	19.9.2002
02.444 Iv. pa.	CN	Informazione sul rapporto di gestione del Consiglio federale 2001 concernente le FFS e la Posta	30.8.2002
03.3439 Po.	CN	Opportunità dell'integrazione del BEAA nel DATEC	3.9.2003
			Trasmesso al Consiglio federale il 12.12.2002
			Adottato al CN il 1.10.2002
			Non ancora trattato nel plenum

Oggetti pendenti delle CdG

	CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
00.3407 Po.	CN	Attuazione della legge sul mercato interno. Diritto di ricorso della Commissione della concorrenza	27.6.2000	Trasmesso al Consiglio federale il 14.3.2002
00.3409 Po.	CN	Attuazione della legge federale sul mercato interno. Diritto di ricorso delle associazioni di difesa dei consumatori	27.6.2000	Trasmesso al Consiglio federale il 15.12.2000
01.3207 Po.	CS	Sostegno di grandi progetti da parte della Confederazione. Istituzione di un quadro giuridico	29.3.2001	Trasmesso al Consiglio federale il 20.6.2001
98.3529 Mo.	CS	Collegamenti «online». Rafforzare la protezione dei dati personali	17.11.1998	Trasmesso al Consiglio federale il 21.12.1999
99.3573 Mo.	CN	Applicazione della legge sulla cittadinanza. Durata della procedura di naturalizzazione	19.11.1999	Proposta del Consiglio federale: classificazione dal momento che gli obiettivi sono raggiunti (FF 2002 1736)
99.3578 / 99.3579 Mo.	CN/CS	Informazione strategica e LOGA	30.11.1999	Trasmesso al Consiglio federale il 13.6.2000

Oggetti liquidati dalle CdG

CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
01.3419 Po.	Pagamenti della Confederazione a favore dell'agricoltura. Disponibilità di dati per il controllo della legittimità dei beneficiari	3.7.2001	Tolto di ruolo il 5.6.2003 (CN) / 4.6.2003 (CS)
01.3420 Po.	Analisi continua dei flussi finanziari della politica agricola nell'ottica dei beneficiari	3.7.2001	Tolto di ruolo il 5.6.2003 (CN) / 4.6.2003 (CS)
01.3421 Po.	Analisi degli effetti indiretti delle misure di politica agricola	3.7.2001	Tolto di ruolo il 5.6.2003 (CN) / 4.6.2003 (CS)
93.3524 Po.	Protezione degli animali. Strategia esecutiva	30.9.1993	Tolto di ruolo il 5.6.2003 (CN) / 4.6.2003 (CS)
95.3555 Po.	Trasferimento a un organismo privato di tutta l'esecuzione delle operazioni di ricerca e di salvataggio di aeromobili civili	21.11.1995	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
96.3547 / 96.3539 Po.	Misure da prendere nel settore dell'informatica	7.10.1996	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
96.3548 / 96.3540 Po.	Misure da prendere nel settore finanziario	7.10.1996	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
96.3549 / 96.3541 Po.	Misure da prendere sul piano della gestione e dell'organizzazione	7.10.1996	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) /

CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
96.3553 / 96.3545 Mo.	CEP CFP Alta vigilanza, vigilanza e controllo nel settore della LPP. Punto 1	7.10.1996	11.6.2002 (CS) Tolto di ruolo il 5.6.2003 (CN) / 4.6.2003 (CS)
96.3555 / 96.3556 Mo.	CN/CS Separazione delle responsabilità	15.11.1996	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
97.3232 Po.	CS Scioglimento del regime di previdenza C 25 dell'azienda delle PTT e integrazione degli assicurati della Posta nella Cassa pensioni della Confederazione (CPC)	6.5.1997	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
97.3234 Po.	CN Sistema di finanziamento delle strade nazionali	14.5.1997	Tolto di ruolo il 5.6.2003 (CN) / 4.6.2003 (CS)
97.3235 Po.	CN Rivalutazione del progetto generale nell'ambito della costruzione delle strade nazionali	14.5.1997	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
97.3240 Po.	CN Determinazione dei termini nell'ambito della costruzione delle strade nazionali	14.5.1997	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
97.3241 Po.	CN Uniformazione delle norme nell'ambito della costruzione delle strade nazionali	14.5.1997	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
97.3242 Po.	CN Ottimizzazione istituzionalizzata nell'ambito della costruzione delle strade nazionali	14.5.1997	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)

	CN/CS	Titolo	Depositato il	Stato
97.3243 Po.	CN	Elaborazione di un indice dei costi nell'ambito della costruzione delle strade nazionali	14.5.1997	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
97.3384 Po.	CN	Regime di trasparenza all'interno dell'amministrazione	29.5.1997	Tolto di ruolo il 5.6.2003 (CN) / 4.6.2003 (CS)
97.3386 Po.	CN	Trasparenza decisionale da parte del Consiglio federale	29.5.1997	Tolto di ruolo 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
97.3387 Po.	CN	Controllo delle strutture d'informazione nell'ambito dell'amministrazione federale	29.5.1997	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)
97.3388 Po.	CN	Miglioramento della politica d'informazione delle autorità penali della Confederazione	29.5.1997	Tolto di ruolo il 4.6.2002 (CN) / 11.6.2002 (CS)

