

Indice

Introduzione	1
Cancelleria federale	2
Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospectiva.	2
Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa	3
2.1 Rinnovamenti nella pianificazione a livello di Consiglio federale	3
2.2 Partecipazione dei rifugiati alle elezioni in Bosnia Erzegovina	4
2.3 Informatizzazione della Raccolta sistematica del diritto federale	6
2.3.1 Lavori di informatizzazione e impostazione del sistema: breve descrizione	6
2.3.2 Ristampa della RS. Prime esperienze e difficoltà incontrate nell'avvio del sistema	6
2.3.3 Situazione attuale	7
Dipartimento degli affari esteri	8
Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospectiva.	8
Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa	11
2.1 Attuazione della strategia per le misure di mantenimento della pace	11
2.2 Misure volte a migliorare la competitività della Ginevra internazionale	13
2.3 Aiuto umanitario, segnatamente nell'ambito dei Grandi Laghi (Africa) e nel Caucaso	14
2.3.1 Regione dei Grandi Laghi (Ruanda)	14
2.3.2 Regione del Caucaso	14
2.4 Attuazione del concetto di un nuovo orientamento della cooperazione con l'Europa centrale ed orientale	15
Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali	16
3.1 Domanda CN/21: Impiego di funzionari federali nelle organizzazioni internazionali	16
3.2 Domanda CS/4: Presenza della Svizzera nei Paesi dell'Europa dell'Est	17
Dipartimento dell'interno	19
Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospectiva.	19
1.1 Realizzazione della nuova legge sulle assicurazioni malattie (LAMal)	19
1.2 Consolidamento delle basi finanziarie dei settori delle assicurazioni sociali	19
1.3 Promozione della salute e definizione di una politica svizzera della salute	19
1.4 Rapporto sullo sviluppo sostenibile Piano d'azione relativo all'Agenda 21	20
1.5 Legge sulla riduzione del CO2	20
1.6 Ratifica della Convenzione delle Alpi	20
1.7 Maggiore coordinazione tra Confederazione, Cantoni ed istituti universitari e revisione della legge sugli aiuti alle università	20
1.8 Presenza più assidua della Svizzera nelle organizzazioni di ricerca europee ed intensificazione delle relazioni con i Paesi extraeuropei	20
1.9 Commemorazioni per il 1998	21

1.10	Convenzione Unidroit sul trasferimento di beni culturali	21
1.11	New Public Management (NPM)	21
Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa		21
2.1	Ricerca e formazione	21
2.1.1	Relazioni scientifiche con Paesi extraeuropei	21
2.1.2	Strumenti di gestione nella politica della ricerca	22
2.1.3	Cooperazione dei politecnici con le future scuole universitarie professionali	22
2.1.4	Strumenti di gestione nei politecnici	22
2.2	Sicurezza sociale	24
2.2.1	Consolidamento delle basi di finanziamento delle assicurazioni sociali	24
2.2.2	Prestazioni complementari	24
2.2.3	Assicurazione invalidità	25
2.2.4	Assicurazione malattie	25
2.3	Sanità	26
2.3.1	Sicurezza dei pazienti e rilancio dell'economia	26
2.3.2	Politica in materia di droga	27
2.3.3	Sicurezza delle derrate alimentari	28
2.4	Cultura	28
2.4.1	150esimo anniversario dello Stato federale elvetico	28
2.4.2	Fiera del libro di Francoforte	29
2.4.3	Promozione cinematografica legata al successo	29
2.5	Politica ambientale	29
2.5.1	Sviluppo sostenibile	29
2.5.2	Strumenti dell'economia di mercato	30
2.5.3	Programma concernente le ordinanze relative alla riveduta LPA 1995	30
2.5.4	Legge sulla protezione delle acque	30
2.5.5	Rapporto sulle misure di protezione dell'aria della Confederazione e dei Cantoni	31
2.5.6	Paesaggio Svizzera: prospettive (PSP)	31
2.5.7	Protezione delle paludi	31
2.5.8	Convenzione delle Alpi	32
2.5.9	Collaborazione internazionale	32
2.6	Parità tra i sessi	32
2.6.1	Attuazione della legge federale sulla parità (LPar)	32
2.6.2	Quarta Conferenza mondiale delle donne a Pechino e seguito	33
2.6.3	Centro di documentazione per i problemi della donna	33
2.6.4	Commissione federale per i problemi della donna	33
2.7	Meteorologia	33
2.8	Costruzione ed acquisti pubblici	34
2.8.1	La legge e l'ordinanza sugli acquisti pubblici	34
2.8.2	Ecologia	34
2.9	Statistica	34
2.10	Concezione degli Impianti Sportivi d'Importanza Nazionale (CISIN)	35
Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali		35
3.1	Domanda CN/31: Consumo di alcolici tra i giovani	35
3.2	Domanda CS/6: Politica di promozione della salute	37

Dipartimento di giustizia e polizia _____ 39

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva. _____ 39

- 1.1 Riforma costituzionale.....39
- 1.2 Stranieri e asilo40
- 1.3 Sicurezza interna.....40

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa _____ 41

- 2.1 Sicurezza interna.....41
- 2.2 Legge sulle case da gioco.....42
- 2.3 Diritto penale e procedurale dei mass media43
- 2.4 Medicina della procreazione44

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali _____ 45

- 3.1 Domanda CN/17: Efficacia dei provvedimenti statali45
- 3.2 Domanda CN/41: Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA).....46
- 3.3 Domanda CN/43: Rapporto presso il Tribunale federale.....47
- 3.4 Domanda CN/44: Manipolazione di passaporti presso l'UFR47
- 3.5 Domanda CS/3: Nuove strutture di gestione presso l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP).....49
- 3.6 Domanda CS/7: Progetti in materia di polizia e procedura penale50
- 3.7 Domanda CS/8: Tribunali federali.....51

Dipartimento militare _____ 53

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva. _____ 53

- 1.1 Affari principali del DMF.....53

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa _____ 54

- 2.1 Ottimizzazione dell'Esercito 95 (incluso l'obbligo di prestare servizio degli ufficiali dopo il 1° gennaio 2000).....54
- 2.2 Prossima riforma dell'esercito55
- 2.3 Programma d'armamento 199656
 - 2.3.1 Acquisto dell'F/A-18 C/D „Hornet“57
 - 2.3.2 Nuovo sistema di sorveglianza dello spazio aereo57
- 2.4 Programma delle costruzioni 1996.....57
- 2.5 Concetti direttivi del DMF.....58
- 2.6 Avvenimenti in seno al DMF (caso Nyffenegger, ecc.).....58
- 2.7 Missioni di salvaguardia delle condizioni d'esistenza59
 - 2.7.1 In generale59
 - 2.7.2 Impieghi di aiuto in caso di catastrofe.....60
 - 2.7.3 Impieghi sussidiari di sicurezza del Corpo della guardia delle fortificazioni60

Dipartimento delle finanze _____ 62

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva. _____ 62

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa _____ 64

- 2.1 Preparativi per la riforma dell'imposizione delle società.....64
- 2.2 Lavori preliminari nell'ambito del personale federale.....65
- 2.3 Misure nel campo dell'informatica67
- 2.4 Decreti d'esecuzione e applicazione della legge sull'imposizione degli oli minerali e della legge sull'imposizione degli autoveicoli68

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali _____ 69

- 3.1 Domanda CN/42: Mandati speciali dell'Amministrazione federale69
- 3.2 Domanda CS/1: Controlling nell'Amministrazione.....70
- 3.3 Domanda CS/9: Commissione federale delle banche71

Dipartimento dell'economia pubblica _____ 73

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospectiva. _____ 73

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa _____ 75

- 2.1 Garanzia della qualità ed estensione della formazione professionale75
- 2.2 Servizio civile.....76
- 2.3 Unione svizzera del commercio del formaggio SA (USF).....77
- 2.4 Promovimento delle piccole e medie imprese (PMI).....78
- 2.5 Mercato dell'alloggio e problemi inerenti al promovimento della costruzione di abitazioni.....79

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali _____ 81

- 3.1 Domanda CN/52: Svizzera Turismo (ST)81
- 3.2 Domanda CN/53: Efficacia del bonus d'investimento82

Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie _____ 85

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospectiva. _____ 85

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa _____ 86

- 2.1 Liberalizzazione della politica aeronautica svizzera86
 - 2.1.1 Obiettivi della politica aeronautica svizzera86
 - 2.1.2 Misure di liberalizzazione86
 - 2.1.3 Coinvolgimento degli aeroporti86
 - 2.1.4 Liberalizzazione delle relazioni aeronautiche.....87
 - 2.1.5 Revisione dell'articolo 103 della legge sulla navigazione aerea88
- 2.2 Energia 2000, dialogo energetico, legge sull'energia89
 - 2.2.1 Energia 2000.....89
 - 2.2.2 Dialogo energetico.....90
 - 2.2.3 Legge sull'energia.....91

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali _____ 92

- 3.1 Domanda CS/11: Privatizzazione di Swisscontrol92
- 3.2 Domanda CS/12: Sorveglianza sulla NFTA94

Introduzione

Il 18 dicembre 1995 il Consiglio federale, d'intesa con le Commissioni della gestione, decise di ristrutturare il rapporto di gestione. Con questa nuova veste intende presentare un resoconto più rigoroso limitandolo alle questioni politiche essenziali, affinché risulti uno strumento pratico per il Consiglio federale, il Parlamento, gli altri organi interessati e il pubblico. Per raggiungere tale obiettivo il rapporto confronta i risultati raggiunti con gli obiettivi prefissati e si adegua maggiormente alle risposte date alle domande della Commissione della gestione delle due Camere. Di conseguenza non censisce in modo esauriente le attività dell'amministrazione.

L'allestimento di un programma annuo del Consiglio federale conferisce una nuova base al resoconto elaborato dal Consiglio federale medesimo. La riorganizzazione include tuttavia anche il rapporto sulla gestione amministrativa (parte 2 del rapporto di gestione). Questa parte del rapporto integra la prima che tratta la gestione del Consiglio federale e fornisce informazioni più dettagliate sulle attività svolte a livello dipartimentale. Come soluzione intermedia la comparazione degli obiettivi e dei risultati assume la forma di un breve compendio degli obiettivi dei dipartimenti per l'anno in rassegna.

Il rapporto dei dipartimenti e della Cancelleria federale si fonda su decisioni di principio. Un primo capitolo offre una retrospettiva degli obiettivi del dipartimento per l'anno trascorso indicando ogni volta succintamente il grado di attuazione dal punto di vista dipartimentale. Nel secondo presentano i temi essenziali della propria attività nell'anno in rassegna. Il terzo capitolo contiene le risposte alle domande delle Commissioni della gestione.

Per concludere, vorremmo far notare in questa sede un problema particolare riscontrato in merito al capitolo "Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali": si tratta della domanda posta dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale dal titolo "Politica federale concernente i beni immateriali della Confederazione". Per darvi seguito sarebbero necessari notevoli lavori preliminari in seno all'amministrazione; dato che la Confederazione opera essenzialmente sulla base di contratti di licenza - non riscontrabili nel registro - e dato che non sono censiti i diritti di proprietà intellettuale di cui la Confederazione è titolare, si dovrebbe effettuare un'indagine in tutta l'amministrazione. Il Consiglio federale auspica pertanto non trattare la questione nel rapporto di gestione. Su richiesta fornirà volentieri ogni utile informazione in merito.

Cancelleria federale

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva.

La revisione dell'ordinanza sui diritti politici è conclusa.	Realizzato parzialmente; l'organizzazione delle elezioni in Bosnia ha imposto un nuovo ordine di priorità.
Il progetto CCF 9, fase 1, è concluso (assegnazione gerarchica di compiti e competenze decisionali).	Realizzato; (gli affari trattati dal CF sono stati ridotti del 20 %).
Gli aggiornamenti per la 'Raccolta sistematica del diritto federale' appaiono trimestralmente.	Realizzato.
L'impostazione della riorganizzazione della Sezione delle pubblicazioni, elaborata nell'ambito del progetto "Allestimento razionale degli atti legislativi della Confederazione", è stata presentata.	Realizzato.
La revisione delle Direttive per la preparazione e il disbrigo degli affari del Consiglio federale ha avuto luogo.	Realizzato.
La realizzazione della fase 1 della riforma del Governo è assicurata: <ul style="list-style-type: none"> - entrata in vigore della LOGA; - analisi dei processi nell'ambito del progetto RG 93. 	Realizzato parzialmente: <ul style="list-style-type: none"> - LOGA-I respinta dal popolo il 9.6.96; - LOGA-II in consultazione parlamentare; - analisi dei processi nell'ambito del progetto RG 93.
La pianificazione e i rendiconti a livello di Consiglio federale sono organizzati in modo da rendere possibile un adeguato controllo della gestione.	Realizzato.
Il Consiglio federale ha approvato il parere sul rapporto CdG-N 'Valutazione EFFI-QM-BV' e il rapporto finale 'EFFI-QM-BV'.	Realizzato.

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa

2.1 Rinnovamenti nella pianificazione a livello di Consiglio federale

Con l'inizio della nuova legislatura 1995-1999 il Consiglio federale è passato - sulla scia del nuovo disegno di legge del 16 ottobre 1996 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione - ad un uso più accentuato dello strumento di direzione di cui dispone.

Nel 1996, l'attività pianificatoria più importante della Cancelleria federale è stata la direzione dei lavori concernenti il rapporto sul programma di legislatura 1995-1999, che il Consiglio federale ha approvato il 18 marzo 1996. In questo rapporto, attento soprattutto ai provvedimenti da adottare, il Consiglio federale espone gli obiettivi che intende realizzare nei prossimi quattro anni. Per la prima volta si è seguita una procedura che spiega la pianificazione dal suo inizio, con criteri e obiettivi; il primo disegno di rapporto partiva invece 'dal basso', percorrendo i diversi servizi. Da questo ordinamento delle priorità 'dall'alto' è scaturito un documento breve, coerente e dai chiari contorni politici (3 idee ispiratrici, 7 punti essenziali, 21 obiettivi e 42 oggetti previsti).

Le discussioni strategiche limitate ad un orizzonte temporale di quattro anni non vanno scisse da considerazioni e valutazioni sulle previsioni di sviluppo più a lungo termine del nostro Paese. Basilare per l'elaborazione del programma di legislatura 1995-1999 è stato il rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'amministrazione federale "Herausforderung Bevölkerungswandel - Perspektiven für die Schweiz". Partendo dalle prospettive sulla futura evoluzione della popolazione, esso descrive e analizza le sfide politiche che in diversi settori attendono la Svizzera nei prossimi vent'anni, in una visione globale del futuro del nostro Paese. Il 30 ottobre 1996 il Consiglio federale ha trasmesso anche questo rapporto al Parlamento, in modo da rispondere a due postulati e da avviare (conformemente al suo mandato) una più ampia discussione pubblica. Il 14 agosto 1996 ha inoltre conferito un mandato di quattro anni ad una comunità di ricerca, affinché realizzi una serie di scenari sul futuro sviluppo economico del nostro Paese, assicurando così la continuazione dei lavori di prospettiva in seno all'Amministrazione federale. In questo contesto ha incaricato gli uffici dell'Amministrazione federale di orientare la loro attività, in margine ad eventuali lavori di proiezione nei settori di loro competenza, secondo gli scenari dello Stato maggiore di prospettiva.

Il Consiglio federale realizza in particolare nel suo recente programma annuale gli orientamenti formulati nel rapporto sul programma di legislatura. Il programma stabilisce gli obiettivi verificati per l'anno in corso, abbozza le singole tappe dell'applicazione del programma legislativo e serve come base concreta per la valutazione finale al presidente della Confederazione per l'anno a venire. Il 2 dicembre 1996 il Consiglio federale ha approvato il programma per il 1997, la cui elaborazione è stata curata dalla Cancelleria federale, mentre il 4 dicembre il presidente della Confederazione ha esposto la sua valutazione all'Assemblea federale.

All'interno dell'amministrazione il programma annuale getta le basi per importanti innovazioni a livello di gestione. Nel corso di un anno, gli obiettivi formulati, e i relativi provvedi-

menti, possono essere regolarmente controllati. Questi rilevamenti sullo stadio di attuazione sono stati particolarmente importanti per l'elaborazione del programma 1997 che, dal canto suo, è stato utilizzato per reimpostare il programma semestrale delle procedure di consultazione. Il programma 1997 ha infine permesso di migliorare dal punto di vista del contenuto la pianificazione delle sedute del Consiglio federale.

Non va dimenticato che il programma annuale è uno strumento fondamentale per adeguare con regolarità la valutazione della gestione governativa: durante il 1996 è stato impiegato per la prima volta, perlomeno a livello di Consiglio federale, come pietra di paragone tra quanto avrebbe dovuto essere fatto e quanto in realtà è stato fatto. Nel rendiconto dipartimentale, anch'esso rivisto, è attualmente piuttosto la discussione su singole tematiche ad avere il sopravvento. Per contenere le spese e limitare i contenuti all'essenziale, il rapporto può fermarsi alle questioni politicamente più importanti, senza per questo sminuire le premesse del mandato delle Commissioni della gestione.

Per tutti questi lavori inerenti la pianificazione e il rendiconto a livello di Consiglio federale, la Cancelleria federale ha finora fatto capo soprattutto allo Stato maggiore di prospettiva dell'amministrazione: presieduto dal Cancelliere, esso riunisce 30 persone attive in uffici che, nell'adempimento dei loro mandati, si occupano in modo particolare di questioni di ordine sociale, territoriale, ecologico ed economico ancora aperte. Viste le diverse novità nell'impostazione, è stato opportuno operare qualche adattamento a livello organizzativo. Il mandato dello Stato maggiore di prospettiva, coinvolto finora in tutti questi lavori, è stato modificato: in futuro, lo Stato maggiore sarà attivo esclusivamente nell'ambito degli studi di base. In linea di massima, la Cancelleria demanderà i lavori riguardanti la pianificazione, il controllo dell'attuazione e i rendiconti alle segreterie generali dei Dipartimenti.

2.2 Partecipazione dei rifugiati alle elezioni in Bosnia Erzegovina

Per manifestare la condanna della comunità internazionale nei confronti della politica di persecuzione etnica violenta, l'Accordo di pace di Dayton del 14 novembre 1995 ha previsto di ammettere anche tutti i cittadini maggiorenni della Bosnia Erzegovina alle elezioni generali a livello comunale, di entità locali nonché a livello nazionale, che dovevano tenersi al più tardi il 14 settembre. La sorveglianza delle elezioni è stata affidata all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), la cui presidenza spettava nel 1996 al Ministro degli esteri svizzero. Dopo difficili negoziati, il 9 aprile 1996 le parti in conflitto hanno convenuto, a titolo di compromesso, un disciplinamento molto complicato secondo cui gli Stati d'accoglienza erano tenuti a organizzare, sul loro territorio, le elezioni per corrispondenza per i rifugiati della Bosnia Erzegovina.

Conformemente a un accordo separato riguardante la città di Mostar, nel 1994 l'Unione europea si era assunta il compito di organizzare nel giro di due anni elezioni libere per riunificare questa città divisa dalla guerra civile. Dopo un primo tentativo fallito, il 25 maggio 1996 è stato stipulato un secondo accordo che prevedeva l'esecuzione, il 30 giugno 1996, di elezioni a cui avrebbero partecipato i cittadini fuggiti dalla città e rifugiatisi all'estero. A questi rifugiati era data la possibilità di esprimere il loro voto in quattro Stati, fra cui la Svizzera.

Questi due compiti costituiscono un *unicuum* nella storia elettorale mondiale. Le barriere linguistiche e la diffidenza fra le parti coinvolte, generata dalla guerra civile, hanno reso più difficile il loro adempimento, costringendo l'UE e l'OSCE a modificare costantemente il loro scadenario e le loro strategie operative.

Si dovevano organizzare nel giro di poche settimane le elezioni per uno Stato ancora in via di formazione, il cui elettorato, pari a circa tre milioni di aventi diritto di voto, era costituito per oltre la metà da rifugiati e sfollati e di cui, dopo anni di conflitti, non esisteva più alcun registro elettorale funzionante.

Il 29 maggio 1996, il Consiglio federale ha istituito a questo scopo, sotto la direzione della Cancelleria federale, un'organizzazione interdipartimentale di progetto (IPO) per consentire ai rifugiati dimoranti in Svizzera di partecipare alle elezioni in Bosnia Erzegovina.

Per i rifugiati in Svizzera (o nelle immediate vicinanze) l'IPO ha preparato le votazioni regionali per Mostar. Il 30 giugno più di 700 abitanti della città hanno potuto votare in un seggio approntato a Berna.

Per le elezioni generali del 14 settembre, l'IPO doveva dapprima indurre in diversi modi il potenziale elettorato ad annunciarsi; in seguito ha dovuto allestire un registro elettorale per le oltre 20'000 persone annunciate. Circa 500 domande sono state respinte e circa 800 ricorsi sono stati evasi. Le attività di controllo si sono rivelate molto importanti per evitare i brogli elettorali. Le schede riguardanti le diverse elezioni sono state in seguito inviate individualmente a tutti gli aventi diritto di voto; una volta riconsegnate, tutti i voti sono stati controllati per evitare eventuali brogli e la documentazione elettorale è stata inviata in Bosnia Erzegovina.

Questo compito ha potuto essere assolto soltanto grazie alla collaborazione, sul piano internazionale, con gli organi dell'OSCE e con gli Stati esteri nonché con l'aiuto di complessi accordi interni con una dozzina di uffici federali interessati e in particolare grazie alla collaborazione del DFAE e del DFGP.

A questo scopo, si sono dovute reclutare complessivamente 185 persone in pochi giorni (volontari, personale dipartimentale distaccato e disoccupati) come pure riunire e configurare in lingua straniera 11 PC.

In brevissimo tempo e in uno spazio ristretto si sono dovuti registrare e selezionare oltre 20'000 incarti, ordinandoli secondo complessi criteri imposti dalla particolare situazione venutasi a creare con la guerra civile in Bosnia Erzegovina.

2.3 Informatizzazione della Raccolta sistematica del diritto federale

2.3.1 Lavori di informatizzazione e impostazione del sistema: breve descrizione

L'informatizzazione della Raccolta sistematica del diritto federale (RS), avviata nel 1989, mirava innanzitutto ad automatizzare l'aggiornamento e la stampa di questi testi, allo scopo di accelerare la procedura. Eliminando la composizione dei testi nelle tipografie si è potuto ridurre fortemente i costi di produzione.

La prima tappa, vale a dire il rilevamento strutturato (con l'articolo come unità di testo) della RS, che finora esisteva solo su supporto cartaceo (circa 100'000 pagine, ossia 4 gigabytes, per le tre lingue ufficiali), è stata effettuata mediante lettura ottica (scanner) ed è durata tre anni.

L'impostazione del sistema informatico doveva permettere di effettuare con il PC tutte le operazioni di aggiornamento della RS. Tra il 1992 e il 1993 un'impresa privata ha sviluppato un software apposito, che consta essenzialmente di un sistema di numerazione automatica delle note a piè di pagina in funzione dell'impaginazione e di un trattamento testi per l'aggiornamento. Le macro semplificano ai redattori le operazioni funzionali di applicazione del sistema. Con un procedimento di fotoesposizione, i dati memorizzati elettronicamente vengono trasposti su un film, per la stampa. I dati di base della RS sono memorizzati in un server centrale. Quelli necessari all'aggiornamento della Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) sono forniti sottoforma di dischetti dalle tipografie che la stampano; i redattori li introducono progressivamente nella banca dati, dopo averne convertito il formato.

2.3.2 Ristampa della RS. Prime esperienze e difficoltà incontrate nell'avvio del sistema

Per motivi tecnici e allo scopo di mettere a disposizione degli utenti una nuova collezione che sostituisca tutti gli aggiornamenti introdotti durante più di venti anni, tra il 1994 e il 1995 il diritto nazionale è stato completamente ristampato. L'aggiornamento dei testi è stato scaglionato tra il 1° gennaio 1994 e il 1° gennaio 1995, in relazione alle date di pubblicazione dei differenti volumi.

Questa ristampa ha incontrato sin dall'inizio numerose difficoltà, dovute in parte all'enorme volume dei dati. Il sistema, interamente nuovo e privo di qualsiasi modello di riferimento altrettanto esteso, ha rivelato al momento dell'avvio alcune imperfezioni; in particolare, il rilevamento ottico dei testi presentava qua e là degli errori (cattiva identificazione del carattere, errori di struttura ecc.), che dovrebbero essere eliminati a media scadenza, poiché il personale a disposizione non ha potuto rileggere in una volta sola le oltre centomila pagine che erano state rielaborate con lo scanner. L'infrastruttura tecnica (in particolare la rete LAN) si è dimostrata troppo poco efficiente e facile ai guasti; la sua impostazione ha quindi dovuto essere rivista. Non da ultimo, le funzioni di impaginazione automatica del trattamento testi non riuscivano a soddisfare tutte le esigenze tipografiche della stampa. Molte operazioni di impaginazione e di presentazione grafica, assunte in precedenza dalle tipografie, sono state af-

fidate ai redattori della RS, aumentando la loro mole di lavoro. La qualità dei dati trasmessi su supporto informatico lasciava talvolta a desiderare e rendeva necessarie rielaborazioni. Le tabelle e i grafici complessi creavano problemi al momento della stampa. Tutti questi inconvenienti hanno provocato un ritardo nella ristampa della raccolta, che si è rivelata quindi più lunga del previsto, rallentando di conseguenza anche la pubblicazione degli aggiornamenti. In compenso i costi di produzione sono calati.

2.3.3 Situazione attuale

Per recuperare i ritardi accumulati nell'aggiornamento della RS, i tre primi supplementi pubblicati nel 1996 (dopo la ristampa) hanno coperto ognuno un periodo di sei mesi. L'ultimo di questi supplementi ha aggiornato la raccolta al 1° gennaio 1996. A partire dai supplementi seguenti si è potuto riprendere il normale ritmo trimestrale degli aggiornamenti.

Con l'andar del tempo, le difficoltà iniziali hanno potuto essere ampiamente risolte e i redattori hanno acquisito una miglior padronanza del sistema, ciò che permette ora di accelerare l'aggiornamento. Il quarto supplemento (stato: 1° aprile 1996) è in corso di stampa. L'aggiornamento al 1° luglio 1996 è stato trasmesso a metà gennaio 1997 per la produzione e i redattori stanno terminando l'aggiornamento al 1° ottobre 1996.

La preparazione dei supplementi esige notevoli sforzi, poiché in questi ultimi anni la produzione di testi legislativi non ha cessato di evolvere in modo spettacolare (5'700 pagine pubblicate nella RU del 1995 contro 3'500 pagine in quella del 1996, mentre la media annuale in passato si aggirava attorno alle 2'000 pagine).

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali

Nessuna.

Dipartimento degli affari esteri

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva.

Obiettivi del Dipartimento per l'anno 1996	Breve bilancio
<p>Conclusione dei negoziati bilaterali settoriali con l'UE ed analisi della situazione della politica d'integrazione nello spirito del rapporto sulla politica estera</p>	<p>Si sono tenuti incontri Svizzera-UE a tutti i livelli. L'offerta del Consiglio federale del 3 aprile 1996 ha imposto una svolta ai negoziati. Tutte le pratiche tecniche sono pronte per una rapida conclusione. Per quanto concerne la libera circolazione delle persone si è raggiunta una sostanziale convergenza delle posizioni. Nell'ambito dei trasporti terrestri e aerei restano ancora da risolvere importanti questioni.</p>
<p>Assunzione della presidenza dell'OCSE con gli obiettivi prescelti</p>	<p>Nell'insieme, i compiti connessi alla presidenza dell'OSCE hanno potuto essere assolti con successo. Punti rilevanti: attuazione dell'Accordo di Dayton per la Bosnia-Erzegovina, utilizzazione attiva dei mezzi dell'OCSE nell'ambito della diplomazia preventiva e della gestione delle crisi e discussione su un modello di sicurezza. La Svizzera parteciperà attivamente nel 1997 ai lavori della Troika.</p>
<p>Attuazione della strategia per le misure di mantenimento della pace con rafforzamento delle misure di politica della pace nell'area OCSE e nel Sud dell'Africa</p>	<p>Durante l'anno di presidenza dell'OCSE una delle priorità più chiare delle azioni di promovimento della pace era il sostegno alle azioni svolte nell'area OCSE, soprattutto in Bosnia-Erzegovina. Circa 170 esperti attivi negli ambiti più disparati sono stati impiegati a tal fine. In Africa, al Sud del Sahara, l'impegno della promozione della pace si è concentrato sulla regione dei Grandi-Laghi mediante l'invio di esperti nonché mediante contributi finanziari al Tribunale per i criminali di guerra del Ruanda. Nell'Africa del Sud, con priorità nel Sud-Africa, il programma di promovimento della pace e della democrazia prosegue. Nell'anno in rassegna sono stati sostenuti anche i programmi di smi-namento dell'ONU.</p>
<p>Attuazione della strategie di promozione dei diritti umani in generale, nel processo di</p>	<p>I nostri sforzi bilaterali si sono fatti più dinamici; numerose azioni sono state intraprese nell'ambito della presidenza dell'OCSE; considerazione sempre maggiore dei diritti</p>

pace del Medio Oriente e nell'area OCSE in particolare	umani nella cooperazione allo sviluppo. Nel Medio Oriente il bilancio è modesto. Visto il blocco del processo di pace, i progetti multilaterali hanno subito un rallentamento. I progetti a livello della società civile hanno invece dato buoni risultati.
Partecipazione alla ricostruzione (politico-economica) dell'ex-Jugoslavia, a livello bilaterale e nell'ambito di organi internazionali	La Svizzera si è impegnata a sostenere la ricostruzione in Bosnia-Erzegovina nel 1996 con 79,4 milioni di franchi; occupa pertanto un buon posto comparativamente agli altri Paesi. 43 milioni di franchi sono stati destinati a misure economiche e sociali, 31,9 milioni alla ricostruzione politica (elezioni, missione OCSE, berretti gialli, mass media e aiuto al ritorno dei rifugiati) e 4,5 milioni per l'aiuto umanitario. In Croazia la Svizzera si è impegnata con 6 milioni di franchi e nella Repubblica federale di Jugoslava con 3,6 milioni di franchi a titolo di aiuto umanitario.
Proseguimento dell'aiuto umanitario, segnatamente nell'ex-Jugoslavia, nel Caucaso, nella Regione dei Grandi Laghi (Ruanda/Burundi) e in Angola	Anche nel 1996 le attività d'aiuto umanitario della Confederazione hanno riflettuto la gravità dei problemi ai quali gli esseri umani sono confrontati in differenti regioni del mondo. La fame, la miseria, la guerra e la distruzione hanno imposto interventi d'aiuto laddove altri strumenti della politica esterna non potevano, o non potevano ancora o non potevano più essere utilizzati pienamente. L'accento dell'impegno umanitario è stato posto sull'ex-Jugoslavia, il Caucaso, la Regione dei Grandi Laghi (Ruanda/Burundi) e sull'Angola.
Inizio dell'attuazione del concetto dell'orientamento futuro della cooperazione con l'Europa centrale ed orientale	Il concetto del settembre 1995 del nuovo orientamento dell'aiuto all'Est è attivamente proseguito nel 1996. Gli obiettivi intermedi sono stati ampiamente raggiunti. Il lavoro è stato reso difficile dal compito supplementare di sostegno alla ricostruzione in Bosnia-Erzegovina, svolto nell'ambito di un programma speciale. I lavori in vista di una concezione per la valutazione dei progetti sono iniziati e termineranno all'inizio del 1997.
Programma d'azione per attuare il concetto direttivo Nord-Sud nella cooperazione allo sviluppo bilaterale e multilaterale. Coordinazione della politica svizzera alle grandi Conferenze dell'ONU (CNUCED, HABITAT II, alimentazione nel mondo) e attuazione di piani d'azione delle Conferenze precedenti (Rio, Il Cairo, Copenaghen, Beijing)	Le idee proposte nel concetto direttivo si sono concretizzate in una serie di programmi per singoli Paesi e di politiche settoriali rivedute. Il piano d'azione inteso ad attuare le linee direttrici ha inoltre fornito lo spunto a lavori concettuali relativi a questioni fondamentali di politica dello sviluppo. Nel corso dei preparativi per le grandi conferenze del 1996 si è provveduto affinché la Svizzera presenti posizioni coerenti. Al Vertice mondiale sull'alimentazione la Delegazione svizzera contava anche rappresentanti della Società civile. La società civile partecipa pur all'attuazione delle conferenze più importanti, segnatamente quelle di Rio e di Copenaghen e Beijing. Per quanto concerne Rio, il Consiglio federale ha istituito un comitato interdipartimentale per

	<p>il dopo-Rio nonché un gruppo di contatto. Un primo rapporto globale per il dopo-Rio in Svizzera è stato pubblicato all'inizio del 1996. Per il dopo-Copenaghen sono stati istituiti due gruppi di lavoro incaricati di elaborare una strategia di attuazione. Sono in preparazione due rapporti. Un altro gruppo di lavoro interdipartimentale ha iniziato i suoi lavori con l'obiettivo di elaborare un piano nazionale di azione sulle misure di attuazione che la Svizzera deve prendere in relazione alla Conferenza mondiale della donna. Il piano sarà pronto nell'autunno 1997.</p>
<p>Misure per migliorare la competitività della Ginevra internazionale, per es. mediante la revisione delle condizioni di credito alla FIPOI e l'attuazione di diverse proposte del gruppo Confederazione/Ginevra</p>	<p>La più importante misura in questo settore è l'adozione da parte delle Camere federali del Messaggio del Consiglio federale del 1° maggio 1996 sull'aiuto finanziario alla FIPOI e la modificazione delle condizioni di rimborso dei mutui accordati alla FIPOI. La concessione di mutui senza interesse dovrebbe migliorare la posizione della Ginevra internazionale nei confronti di una concorrenza sempre più agguerrita per l'insediamento delle sedi di organizzazione internazionale.</p>
<p>Partecipazione alla preparazione del messaggio sulla riforma della Costituzione federale: condizioni-quadro della politica estera; partecipazione dei Cantoni alla politica estera</p>	<p>La direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE ha seguito con attenzione i lavori della riforma della Costituzione e ha partecipato attivamente all'elaborazione delle condizioni-quadro giuridiche della politica estera. E' stata accordata la priorità alla partecipazione dell'Assemblea federale e dei Cantoni alla politica estera nonché all'estensione del referendum sui trattati internazionali nell'ambito della riforma dei diritti popolari. Il gruppo di lavoro paritetico "Partecipazione dei Cantoni", annunciato dal Consiglio federale nel suo rapporto del 7 marzo 1994 sulla collaborazione transfrontaliera e la partecipazione dei Cantoni alla politica estera, ha scrupolosamente esaminato l'opportunità della partecipazione dei Cantoni alla politica estera e ha elaborato le possibili modalità dell'applicazione della medesima.</p>
<p>Attuazione del programma per radicare la politica estera nella politica interna</p>	<p>Con il "Servizio delle conferenze" e la rivista "La Svizzera nel mondo", il servizio d'informazione del DFAE ha continuato a perfezionare due strumenti intesi a radicare la politica estera nella politica interna. Un programma d'attività nell'ambito della comunicazione diretta del DFAE (marketing presso i giovani e le scuole) è stato messo a punto nel 1996, e i primi progetti saranno realizzati nel corso del 1997. La Homepage d'Internet del DFAE (che inizierà nella primavera del 1997) permette di raggiungere un vasto pubblico e di spiegare le interconnessioni internazionali e le prestazioni del DFAE.</p>

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa

2.1 Attuazione della strategia per le misure di mantenimento della pace

Poco prima di assumere la presidenza dell'OSCE il Consiglio federale ha definito le seguenti priorità per quanto concerne le misure del DFAE di mantenimento della pace per il periodo dal 1996 al 1999:

- Porre l'accento sulla diplomazia preventiva, la cooperazione in materia di verifica e le misure per consolidare la pace post-conflittuale;
- Azioni in favore delle minoranze, soprattutto negli ambiti dei mass media, della formazione, dell'amministrazione locale, della giustizia e della polizia;
- Sostegno di misure intese a far rispettare il diritto internazionale umanitario e a sviluppare la composizione pacifica dei conflitti.
- Porre l'accento sull'invio di persone sul posto senza pregiudicare la solidarietà finanziaria con le azioni multilaterali.

Durante l'anno di presidenza dell'OCSE il sostegno ad azioni nell'area OCSE è stato uno dei punti forti delle azioni di promovimento della pace. In Bosnia-Erzegovina, a partire dal mese di aprile sono stati inviati 18 esperti incaricati di sorvegliare il rispetto dei diritti dell'uomo, e quindi 50 (su 1'170) supervisori all'installazione di più di 4'000 locali di voto per le elezioni degli organi nazionali del 14 settembre 1996, e infine ca. 100 svizzeri sono stati inviati per la sorveglianza vera e propria delle elezioni su un totale di 1'000 osservatori operanti sotto l'egida del coordinatore internazionale E. van Thijn. La Svizzera mette inoltre a disposizione per cinque anni il mediatore ("ombudsman") per i diritti umani (ambasciatrice Haller). E' inoltre assicurato un cofinanziamento di progetti mediatici da parte della Svizzera sia in Bosnia sia in altri Stati dell'ex-Jugoslavia (giornali, stazioni radio e televisioni indipendenti).

L'attività del capo del gruppo di sostegno dell'OCSE in Cecenia, Tim Guldemann, è stata strettamente legata durante tutto l'anno alle più importanti tappe della ricerca di una soluzione politica. Il gruppo di sostegno dell'OCSE è diventato, sia a Mosca che a Grozny, un mediatore molto apprezzato e degno di fiducia.

Nel 1996, la Svizzera ha operato per una maggiore integrazione degli Stati partecipanti dell'Asia centrale. Una delle misure prese a tal fine è stato il finanziamento di una Tavola rotonda sulle questioni delle minoranze nel Kazakistan, che si è svolta a Locarno dal 7 al 10 dicembre 1996 sotto la presidenza dell'Alto Commissario per le minoranze Max van der Stoel.

Alcuni svizzeri hanno anche fatto parte di missioni di lunga durata dell'OSCE non soltanto in Bosnia ma anche in Ucraina, in Moldavia, in Croazia, nel Tagikistan e nel Nagorno-Karabakh. Il successo riscontrato da queste missioni nello svolgimento dei loro mandati è assai differenziato. Mentre nei primi tre Stati si sono notati progressi e una stabilizzazione politica, il

conflitto nel Tagikistan si è aggravato; per quanto concerne il Nagorno-Karabakh, non si è profilata alcuna soluzione politica.

Le azioni di promovimento della pace sotto l'egida dell'ONU hanno pure beneficiato di un sostegno sotto differenti forme. L'ambasciatore Brunner continua la sua missione di Incaricato speciale del Segretario generale dell'ONU per la Georgia/Abhasia. La missione d'osservazione dell'ONU in Georgia (UNOMIG) dispone di un Fokker 27 svizzero con equipaggio per garantire i contatti tra Tbilissi, Istanbul e Mosca secondo le necessità. I due tribunali dell'ONU per i criminali di guerra dell'ex-Jugoslavia e del Ruanda hanno ricevuto sin dall'inizio un sostegno della Svizzera sia finanziario che personale (giudici istruttori e traduttori). Nell'anno in rassegna la Svizzera ha rafforzato il suo sostegno ai programmi di sminamento dell'ONU. Essa ha sottolineato l'importanza particolare che attribuisce a questo problema, esprimendosi per la prima volta al Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Nella regione dei Grandi Laghi in Africa (Ruanda, Burundi, Zaire) la Svizzera è impegnata in azioni di promovimento della pace che completano il suo importante aiuto umanitario. La segretaria esecutiva della Commissione d'inchiesta dell'ONU per il Burundi era ad es. una svizzera e altri cittadini svizzeri erano attivi nei campi dei rifugiati nell'ambito di mandati dell'ONU in qualità di esperti per il controllo dei traffici d'armi nella regione frontiera del Ruanda e dello Zaire. L'Alto Commissario dell'ONU per i diritti umani ha beneficiato di un sostegno finanziario nell'ambito delle operazioni di rimpatrio dei rifugiati verso il Ruanda.

Nell'Africa del Sud la Svizzera dirige, oltre ai suoi progetti tradizionali di cooperazione tecnica, un programma di promovimento della pace e della democrazia. Tra i 10 progetti identificati sinora basti menzionare: il programma organizzato congiuntamente con l'UIL per la prevenzione dei conflitti e il promovimento della democrazia sul luogo del lavoro; il sostegno alla commissione Verità e riconciliazione mediante l'invio di due giudici istruttori e una partecipazione finanziaria; differenti progetti concernenti inoltre la formazione dei rappresentanti eletti e dei funzionari a livello provinciale e locale; i rispettivi partner sono il PNUD, le Organizzazioni non governative locali nonché la "Association of Western European Parliamentarians for Southern Africa" (AWEPA), il cui programma beneficia a livello provinciale della partecipazione attiva di ex-membri o membri attivi del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

Considerato il blocco del processo di pace in Medio Oriente, la Svizzera ha potuto solo esercitare limitatamente il suo ruolo di "custode" della dimensione umana nell'ambito del processo multilaterale. Soltanto due dei cinque gruppi di lavoro hanno potuto tenere le loro sedute plenarie nel 1996. In occasione di una di queste sedute, l'iniziativa svizzera per la tenuta di un colloquio regionale sui diritti dell'infanzia è stata accettata. Il colloquio previsto nel 1996 è stato tuttavia differito al 1997 per diverse circostanze politiche. Diversi progetti connessi alla dimensione umana hanno potuto invece essere attuati con la società civile.

2.2 Misure volte a migliorare la competitività della Ginevra internazionale

La più importante misura presa nel corso dell'anno è il messaggio del Consiglio federale del 1° maggio 1996 sugli aiuti finanziari alla fondazione immobiliare per le organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra nonché la modificazione delle condizioni di rimborso dei mutui accordati alla FIPOI. Le due Camere hanno approvato questo messaggio nel corso della sessione estiva. Con effetto retroattivo al 1° gennaio 1996 sono entrate in vigore nuove condizioni per il rimborso di mutui che la Confederazione ha accordato sia direttamente alla FIPOI sia, mediante la FIPOI, ad organizzazioni internazionali a Ginevra. Le nuove condizioni prevedono la soppressione dell'interesse riscosso, sinora del 3 per cento, sul saldo dei mutui e l'uniformizzazione della durata di rimborso di tutti i mutui a 50 anni. L'attuazione di queste misure diminuisce del 41 per cento in media l'onere finanziario occasionato dal rimborso dei mutui.

Le nuove condizioni di rimborso si applicano pure ai mutui recentemente accordati. Un primo mutuo FIPOI senza interesse è stato accordato dalle Camere federali in occasione della sessione invernale all'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) per il finanziamento dell'estensione della sua sede a Ginevra. Il Consiglio federale aveva adottato il relativo messaggio il 15 maggio 1996.

La concessione di mutui senza interesse costituisce indubbiamente una misura importante per migliorare la competitività di Ginevra. In un contesto internazionale caratterizzato da una concorrenza sempre più aggressiva per ottenere l'insediamento di organizzazioni internazionali - semplificata recentemente da numerose offerte presentate da altre città per accogliere gratuitamente organizzazioni internazionali - l'effetto di questa misura non dev'essere tuttavia sopravvalutato.

Un altro segno tangibile della volontà del Consiglio federale di mantenere, unitamente alle autorità del Cantone di Ginevra, la competitività di questo centro internazionale di incontri e di negoziati internazionali è l'elaborazione da parte del gruppo paritetico permanente Confederazione/Cantone di Ginevra nel corso dell'anno di differenti nuove proposte o l'affidamento a gruppi di lavoro ad hoc dell'incarico di esaminare o trattare alcune questioni specifiche.

Oltre al miglioramento delle condizioni offerte alla FIPOI, si può ad esempio citare, quale risultato dell'impegno gruppo paritetico Confederazione/ Cantone di Ginevra, lo stanziamento di un credito di 1,75 milioni di franchi che permette alla Svizzera di assumere compiti quale Stato ospite di organizzazioni internazionali e la creazione di un centro d'informazione e di ricevimento per i funzionari internazionali di Ginevra.

Su mandato del gruppo paritetico Confederazione/Cantone di Ginevra tre gruppi di lavoro hanno esaminato le condizioni di insediamento delle organizzazioni non governative (ONG), tentato di valutare i possibili effetti sociali della crisi finanziaria delle organizzazioni internazionali e discusso della maniera in cui si potrebbe ancora migliorare l'informazione e quindi la presa di coscienza dell'opinione pubblica sul ruolo svolto da Ginevra come centro internazionale. Alcune decisioni sono già state prese alla luce delle esperienze compiute, altri sviluppi hanno potuto delinearsi e sono ancora iscritti nell'Agenda del gruppo per il 1997.

2.3 Aiuto umanitario, segnatamente nell'ambito dei Grandi Laghi (Africa) e nel Caucaso

2.3.1 Regione dei Grandi Laghi (Ruanda)

Dopo i massacri della primavera 1994 l'aiuto umanitario della Confederazione in Ruanda ha partecipato, nell'ambito delle azioni promosse dalla Comunità internazionale e in stretto contatto con la cooperazione allo sviluppo della DSA, all'aiuto d'urgenza delle persone disperse in tutta la regione e, in seguito, ai lavori di ricostruzione.

L'aiuto d'urgenza si è concentrato dapprima negli ambiti della logistica, della medicina, della costruzione di campi di rifugiati, della distribuzione dell'acqua e dell'ecologia. Dozzine di membri del Corpo d'aiuto svizzero in caso di catastrofe (ASC) sono stati impiegati in questi compiti. Essi occupavano da una parte posizioni chiave in seno ad organizzazioni internazionali e d'altra parte dirigevano i lavori di costruzione dei campi di rifugiati. L'aiuto umanitario della Confederazione ha inoltre sostenuto con mezzi finanziari le azioni del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), dell'Alto Commissario per i rifugiati (UNHCR) nonché il programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM).

Per quanto concerne la riabilitazione, l'aiuto umanitario ha posto l'accento sulla formazione medica del personale locale e sulla ricostruzione di opere d'infrastruttura e di alloggi. Il Centro nazionale ruandese di formazione del personale giudiziario è stato pure ricostruito sotto la guida di esperti in edilizia dell'ASC. In questo modo la Svizzera intende contribuire affinché l'apparato giudiziario del Paese, che aveva cessato d'esistere dopo il massacro del 1994, possa riprendere a funzionare. Almeno una parte delle migliaia di prigionieri detenuti senza processo o condanna penale in condizioni disumane e concentrati in locali esigui potranno pertanto beneficiare di una procedura giudiziaria equa.

La forte presenza sul terreno ha permesso all'aiuto umanitario della Confederazione di reagire rapidamente e in modo flessibile a tutti gli sconvolgimenti che hanno colpito la regione. Ciò fu il caso alla fine dell'ottobre 1996 allorché i combattimenti all'Est dello Zaire si sono intensificati richiedendo la presenza immediata di personale, di materiale e di mezzi finanziari per evitare il peggio. Le misure prese da parte delle organizzazioni umanitarie attive in Ruanda, tra le quali quelle della Svizzera, hanno ampiamente contribuito affinché l'ingente flusso di rifugiati provenienti dai campi dell'Est dello Zaire abbia potuto ritornare in Ruanda in modo pacifico ed ordinato.

2.3.2 Regione del Caucaso

Durante l'anno di presidenza svizzera dell'OCSE la situazione nel Caucaso si è stabilizzata. I conflitti in Cecenia, in Ahkazia, in Ossezia del Sud e nell'Azerbaijan hanno tuttavia fatto di centinaia di migliaia di persone rifugiati e sfollati, il cui ultimo appiglio era l'aiuto umanitario. Le distruzioni a tappeto perpetrate ovunque hanno necessitato misure di riabilitazione considerevoli che i singoli Stati non possono in nessun caso assumere totalmente a proprio conto.

L'aiuto umanitario svizzero ha partecipato agli sforzi internazionali volti a prestare soccorso. Ha parallelamente aperto un ufficio nella capitale della Georgia Tbilissi per poter meglio seguire l'evoluzione della situazione e valutare i bisogni che ne risultano, e quindi pianificare in modo più mirato le misure da adottare. Insieme ai suoi interlocutori operanti nell'aiuto umanitario internazionale, esso ha pure iniziato i lavori preparatori che potranno dare gli impulsi necessari per la ricostruzione e rendere possibile il ritorno al Paese degli sfollati. Esso ha sostenuto pure le misure destinate a venire in aiuto specialmente alla popolazione bisognosa residente nel Sud del Caucaso.

La sicurezza resta tuttavia precaria. Soprattutto nel Nord del Caucaso, la maggior parte delle organizzazioni umanitarie partner della Confederazione, ad eccezione del CICR, hanno deciso nel 1996 sia di ritirarsi completamente dalla regione, sia di operare soltanto a partire dalla Repubblica degli Ingusci o dal Daghestan e di ridurre le loro attività a programmi a breve termine d'aiuto urgente.

2.4 Attuazione del concetto di un nuovo orientamento della cooperazione con l'Europa centrale ed orientale

La cooperazione con l'Europa dell'Est e i Paesi della CSI è stata dominata dai lavori miranti a modificare l'orientamento e gli sforzi di ricostruzione in Bosnia-Erzegovina. Questo nuovo aspetto prioritario è stato oggetto di un programma speciale e ha richiesto mezzi finanziari supplementari (credito supplementare di 8,7 milioni di franchi, 6,7 milioni compensati dalla rinuncia a progetti d'aiuto allo sviluppo).

Nell'Europa centrale, la riduzione dell'impegno è già stata effettuata. Ciononostante si cerca di non pregiudicare i risultati già acquisiti e di assicurare la durata dei progetti. Diversi progetti, segnatamente in Polonia, in Cecenia, in Ungheria e in Slovacchia hanno potuto essere conclusi. Per alcuni di essi la fase conclusiva sarà più lunga del previsto. I programmi nel Baltico sono stati pure in gran parte conclusi.

Sono stati effettuati rimaneggiamenti in Europa del Sud-Est nell'orientamento settoriale. In Albania, in Bulgaria e in Romania nonché in Macedonia (in quest'ultimo caso in vista dell'attuazione di un programma di cooperazione tecnica) la presenza sul posto è stata rinforzata affinché il passaggio all'attuazione del programma e al suo inizio in ogni Paese possa essere accompagnata in modo efficace mediante un dialogo continuo. Per il programma speciale in Bosnia le capacità di coordinamento sono state rafforzate a livello degli effettivi. I compiti degli uffici di coordinamento in questi Paesi intendono sostenere sia il lavoro della DSA (cooperazione tecnica e aiuto umanitario) che quello dell'Ufficio federale dell'economia esterna.

Un programma speciale è stato iniziato in Ucraina. Si concentra innanzitutto sul promovi-mento del processo di riforma istituzionale, della sicurezza nucleare e di alcuni settori selezionati nell'ambito delle riforme economiche (segnatamente delle misure di economia energetica). Considerate le circostanze locali, l'attuazione del programma è stata assai lenta. Per quanto concerne la cooperazione con la Russia, l'attività svolta sinora nelle due regioni di Kaluga e di Voronez è stata estesa ad una terza regione. La scelta si è portata sulla regione di Nizegorod in quanto l'Ufficio federale dell'economia esterna è già attivo in questa regione e vi sono possibilità di sinergie con l'aiuto fornito dalla Confederazione all'Europa dell'Est.

Inoltre il programma è stato riorientato per essere diretto prioritariamente verso l'insediamento di istituzioni e il promovimento dell'artigianato e delle piccole e medie imprese, in particolare nell'ambito della trasformazione dei prodotti agricoli. Gli altri progetti nazionali negli ambiti scientifici, nucleari e dei diritti dell'uomo sono stati proseguiti.

In Asia centrale (Kirghizistan) la cooperazione è stata rafforzata ed orientata verso un programma coerente adeguato alle specificità del Paese. Il programma gestito sinora è stato esaminato da esperti della Commissione dello sviluppo dell'OCSE e ha ottenuto eccellenti note. Per quanto concerne l'organizzazione, il precedente punto di contatto delle organizzazioni assistenziali svizzere a Biskek sta diventando un ufficio svizzero di coordinamento.

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali

3.1 Domanda CN/21: Impiego di funzionari federali nelle organizzazioni internazionali

3.1.1 Domande

Il Consiglio federale ha posto in vigore il 1° maggio 1993 un'ordinanza sull'impiego di funzionari federali presso organizzazioni internazionali.

- 211 Tali disposizioni hanno significato un aumento degli effettivi di funzionari federali nelle organizzazioni internazionali ?
- 212 Se ciò non è il caso quali sono le misure che il Consiglio federale intende adottare prossimamente per aumentare tali impieghi?

3.1.2 Risposta

L'ordinanza del 31 marzo 1993 sull'impiego di funzionari federali presso organizzazioni internazionali è il frutto di un pluriennale scambio di idee all'interno dell'amministrazione federale. In un'epoca in cui non era ancora stato posto alcun limite alle esigenze delle organizzazioni internazionali in materia di personale qualificato, la priorità nell'elaborazione delle citate ordinanze era la creazione di migliori prospettive per gli agenti della Confederazione.

Poco dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza, si sono constatate alcune difficoltà d'applicazione. Una revisione delle disposizioni, entrata in vigore il 1° gennaio 1995, ha permesso di conseguire taluni miglioramenti per quanto concerne i periodi di congedo e la gestione dei posti degli agenti federali prima, durante e dopo il loro impiego presso organizzazioni internazionali.

Nel 1996 tre funzionari o impiegati federali hanno assunto elevate funzioni presso le seguenti organizzazioni internazionali: Segreteria della Convenzione sulla biodiversità, Montreal; Fondo Monetario Internazionale (FMI), Washington; Rappresentante permanente del PNUS per la Somalia, Nairobi.

Negli anni precedenti, in media quattro agenti federali ogni anno hanno assunto una funzione in una delle seguenti organizzazioni o istituzioni: Convenzione sulle armi chimiche, L'Aia; Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti (MIGA) a Washington; Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), Bruxelles; Associazione europea di libero scambio (AELS), Ginevra e Bruxelles; Banca Mondiale, Washington; Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS) , Ginevra; CICR, Ginevra; Programma di sviluppo dell'ONU (PNUS) ad Hanoi.

Le possibilità d'impiego per gli agenti federali dipendono fortemente dalle necessità di ogni organizzazione. La crisi finanziaria attuale nelle organizzazioni internazionali obbliga queste ultime a prendere drastiche misure d'economia, anche nel settore del personale. Il numero di candidati dei nuovi Paesi dell'Est per posti in seno a numerose organizzazioni aumenta, sovente a scapito dei candidati del nostro Paese i quali, soprattutto per ragioni connesse alla nostra situazione in politica estera (lacunosa integrazione della Svizzera nelle istituzioni internazionali), non possono contare sul sostegno di determinati gruppi di Paesi. E' dunque sovente difficile in tali circostanze riuscire ad insediare candidati svizzeri. Il DFAE continuerà tuttavia ad adoperarsi per il successo dei buoni candidati.

3.2 Domanda CS/4: Presenza della Svizzera nei Paesi dell'Europa dell'Est

3.2.1 Domande

- 41 Quali sono i criteri che presiedono alla creazione o al mantenimento di rappresentanze diplomatiche nei Paesi dell'Europa dell'Est ?
- 42 Qualora prevalgano criteri finanziari, quali sono le possibilità di rimaneggiamento della rete di rappresentanze svizzere (per es. mediante rappresentanze ridimensionate)?

3.2.2 Risposta

La questione della rete di rappresentanze svizzere in Europa centrale ed orientale occupa le autorità svizzere dall'inizio dei grandi sconvolgimenti politici avvenuti nel nostro continente dopo il 1989. La Svizzera si era adoperata per instaurare rapidamente relazioni diplomatiche con tutti i nuovi Stati. Per quanto concerne l'insediamento di rappresentanze diplomatiche o consolari era evidente sin dall'inizio che la Svizzera non poteva essere rappresentata da una propria missione in ogni Stato. Considerazioni di politica estera, interessi economici, la presenza di Svizzeri all'estero nonché la considerazione delle risorse hanno necessitato una selezione scrupolosa degli Stati in cui l'apertura di una rappresentanza svizzera avrebbe potuto entrare in linea di conto. Diversi Stati hanno potuto pertanto essere considerati; il DFAE si è

però adoperato per garantire il mantenimento delle relazioni con essi mediante accreditazioni indirette oppure grazie a rappresentanze consolari.

Misure prese sinora: per il momento sono state aperte nuove ambasciate a Kiev, Riga, Tachkent, Tirana, Zagabria (precedentemente Consolato generale) e Saraievo. I nuovi consolati onorari a Lubania, Tallin e Minsk garantiscono un servizio minimo di tutela dei nostri interessi senza personale di carriera. Queste nuove rappresentanze hanno già dato buoni risultati e le scelte fatte all'epoca si sono rivelate giudiziose visti gli sviluppi politici in questi Stati e regioni.

Misure in corso: un ufficio della nostra Ambasciata a Sofia sta per essere insediato a Skopje. Si occuperà essenzialmente della nostra cooperazione con la Macedonia nell'ambito dell'aiuto ai Paesi dell'Est. Inoltre svolgerà anche compiti consolari. Ad Almaty il nostro rappresentante onorario sarà coadiuvato da un funzionario consolare a partire dal gennaio 1997 al fine di potenziare la nostra presenza sia quantitativamente sia qualitativamente. Infine, è in fase di creazione un ufficio a Biskek che avrà lo scopo di rafforzare la presenza ufficiale della Svizzera.

Misure future: la rete delle rappresentanze svizzere in Europa dell'Est è costantemente riesaminata. Le lacune più importanti sono attualmente l'assenza di rappresentanza in Slovacchia e nella Regione del Caucaso. La possibilità di colmare tali lacune dipende tuttavia dall'evoluzione delle risorse necessarie all'apertura di rappresentanze.

La molteplicità dei modi di rappresentanza dimostra che il DFAE si adopera per trovare forme di tutela degli interessi pur risparmiando sulle risorse ed adattandosi alle circostanze specifiche. Siffatto atteggiamento è dettato dalla precarietà delle finanze e delle risorse di personale. Un nuovo ampliamento della presenza svizzera nei Paesi dell'Europa dell'Est, che sia adeguata agli sviluppi futuri, sarà possibile soltanto mediante compensazioni altrove. Come noto, nel corso degli ultimi due anni è stata effettuata una grande ristrutturazione della rete delle rappresentanze. Un esame regolare dell'impiego dei mezzi nella rete delle rappresentanze resta un compito permanente del DPFAE anche dopo tale profonda ristrutturazione.

Dipartimento dell'interno

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva.

1.1 Realizzazione della nuova legge sulle assicurazioni malattie (LAMal)

Un cambiamento così radicale come quello apportato dalla revisione della LAMal comporta lavori di rifinitura ed un intenso controllo della sua realizzazione, rendendo necessarie varie modifiche alle relative ordinanze del Consiglio federale (cfr. il primo capitolo del primo volume) e del Dipartimento.

1.2 Consolidamento delle basi finanziarie dei settori delle assicurazioni sociali

Il Consiglio federale ha preso atto con preoccupazione delle previsioni di sviluppo finanziario mostrate durante la discussione sul rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale „Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali“ (IDA FiSo) ed è convinto che non sia necessaria una modifica radicale del sistema nelle assicurazioni sociali svizzere. Le opere sociali devono al contrario essere salvaguardate al livello attuale colmando le lacune più importanti, segnatamente nel caso dell'assicurazione maternità.

1.3 Promozione della salute e definizione di una politica svizzera della salute

La politica della droga ha rappresentato uno dei temi principali nel settore della salute pubblica. In particolare è stato possibile stabilizzare ulteriormente la politica dei quattro pilastri e rafforzare l'approvazione a tale politica. Il bisogno di mantenere vivi la discussione e il coordinamento tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni nella politica nazionale contro la droga ha portato alla nomina di un comitato nazionale sulla droga che ha tenuto in dicembre la sua assemblea costituente. Nel settore della prevenzione sono state portate a termine le campagne contro l'abuso di tabacco e alcool.

La tendenza già constatata negli ultimi anni a trasmettere risp. a chiedere alla Confederazione che svolga un'attività legislativa ed esecutiva in svariati settori della politica della sanità, contrariamente all'originaria divisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, si è sempre più rafforzata (ad es. nel caso della legge sui presidi terapeutici, della legge federa-

le sul perfezionamento nelle professioni mediche, del decreto federale concernente il controllo del sangue, dei suoi derivati e delle parti trapiantate).

1.4 Rapporto sullo sviluppo sostenibile Piano d'azione relativo all'Agenda 21

L'obiettivo per il 1996 ha potuto essere raggiunto con il rapporto "Sviluppo sostenibile in Svizzera" a destinazione del Consiglio federale e portando avanti, sulla sua base, i lavori di un piano d'azione.

1.5 Legge sulla riduzione del CO2

Alla fine di ottobre il Consiglio federale ha deciso una seconda procedura di consultazione per un nuovo disegno di legge elaborato sulla base di un'intensa collaborazione con le cerchie dell'economia, con le organizzazioni ecologiche e con l'amministrazione.

1.6 Ratifica della Convenzione delle Alpi

Durante una riunione cui hanno partecipato anche i Cantoni e che ha avuto luogo ad Arosa è stato possibile iniziare la procedura per la ratifica.

1.7 Maggiore coordinazione tra Confederazione, Cantoni ed istituti universitari e revisione della legge sugli aiuti alle università

Grazie all'impiego di un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti dei Cantoni, delle università e degli istituti di ricerca è stato possibile elaborare le basi per la revisione della legge sugli aiuti alle università. La nuova legge terrà nel dovuto conto gli obiettivi politici annunciati nel messaggio sulla promozione della scienza.

1.8 Presenza più assidua della Svizzera nelle organizzazioni di ricerca europee ed intensificazione delle relazioni con i Paesi extraeuropei

A livello europeo non ci è stato possibile concludere i negoziati sulla partecipazione della Svizzera al 4° programma di ricerca, ma l'accesso ai programmi di formazione europei è stato assicurato col finanziamento di progetti interuniversitari. Sono state infine gettate le basi per allargare i contatti scientifici ai Paesi extraeuropei (Cina, Giappone, Corea del Sud, Stati Uniti).

1.9 Commemorazioni per il 1998

I lavori di preparazione per le commemorazioni del 1848 hanno occupato gran parte del nostro tempo. Affinché il progetto vada bene in porto è necessario, e lo sarà anche in futuro, assicurare la coordinazione e la collaborazione tra i responsabili del progetto, le autorità cantonali e comunali nonché tra i vari servizi della Confederazione.

1.10 Convenzione Unidroit sul trasferimento di beni culturali

Grazie alla ratifica della Convenzione Unidroit da parte del Consiglio federale, abbiamo potuto fare un importante passo in avanti nella protezione dei beni culturali.

1.11 New Public Management (NPM)

Abbiamo sviluppato le riflessioni e continuato i lavori sull'opportunità di introdurre il sistema di NPM negli uffici. In questo senso l'ISM si è posto in prima fila introducendo il nuovo sistema di mandati di prestazioni e budget globale dal 1° gennaio 1997. Ne seguono l'esempio altri uffici, o anche solo loro sezioni (UST, UCF, AF, BNS). Il Centro sportivo di Tenero (CST) è stato incluso nella seconda fase ufficiale del progetto "Gestione con mandato di prestazioni e budget globale".

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa

2.1 Ricerca e formazione

Argomenti di importanza centrale come le convenzioni con l'Unione Europea sulla ricerca e la formazione, il consolidamento del ruolo svizzero nella ricerca e nel settore universitario per mezzo della costruzione della SLS (Synchrotron Lichtquelle Schweiz), nonché la revisione della legge sull'aiuto alle università fanno parte del programma di legislatura e sono riportati nel secondo capitolo del primo volume, al punto B/2.1.

2.1.1 Relazioni scientifiche con Paesi extraeuropei

Le relazioni scientifiche con Paesi extraeuropei sono state intensificate. Una delegazione svizzera ha condotto trattative in Giappone al fine di rafforzare la collaborazione tra i due Paesi. Il previsto notevole aumento dei finanziamenti per la ricerca di base e per la collaborazione internazionale in Giappone permette di intensificare la cooperazione tra gli scienziati svizzeri e quelli giapponesi nonché un maggiore scambio tra studenti e corpo insegnante.

Una delegazione della Repubblica popolare cinese ha discusso la possibilità di una più profonda collaborazione tra le università cinesi e quelle svizzere.

2.1.2 Strumenti di gestione nella politica della ricerca

L'ordinanza relativa alla legge sulla ricerca è stata modificata nel senso delle raccomandazioni di un gruppo internazionale di esperti che nel 1994 ha valutato i Programmi Nazionali di Ricerca (PNR). In futuro la scelta preliminare degli argomenti del PNR avverrà dopo aver consultato le cerchie interessate e la Conferenza dei segretari generali da parte del DFI. La decisione definitiva spetta come sempre al Consiglio federale. La nuova disposizione snellisce ed accelera il processo decisionale e verrà applicata nella scelta degli argomenti per l'ottava serie, indetta per la fine di dicembre.

Per migliorare la trasparenza e il coordinamento nel settore della ricerca è stata decisa la realizzazione di un sistema di informazione denominato ARAMIS (Administration Research Actions Management Information System). La banca dati riunirà informazioni sui singoli progetti di ricerca, sui punti di ricerca nonché su finanziatori e finanziati. In una prima fase saranno gli uffici federali con gli istituti federali autonomi e i politecnici a fornire e a ricevere i dati. In una fase successiva è previsto un ampliamento a cerchie esterne.

2.1.3 Cooperazione dei politecnici con le future scuole universitarie professionali

Il Consiglio dei Politecnici ha chiesto alle istituzioni legate ai politecnici di portare avanti la realizzazione di progetti comuni con le scuole universitarie professionali (SUP) in via di creazione. Esiste già una rete di contatti di vario tipo, ma nella situazione non ancora consolidata di molte SUP non è stato quasi possibile iniziare progetti nuovi, al di là della collaborazione già esistente. Nonostante ciò, tutti gli istituti ritengono che esistano buone possibilità per la collaborazione che sta nascendo a livello delle singole discipline, quali il sostegno con offerte di insegnamento nei campi specifici, le collaborazioni di ricerca, l'assistenza di lauree SUP, la messa a disposizione di apparecchiature, strumenti ed altre infrastrutture.

2.1.4 Strumenti di gestione nei politecnici

È stato intensificato l'impiego dello strumento "valutazione". L'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (FNP), a Birmensdorf e a Davos, è stato esaminato da un gruppo internazionale di esperti. Questo tipo di esame può essere preso ad esempio per un nuovo modo di valutare che tenga conto anche di aspetti quali la direzione, l'organizzazione ed i collegamenti. Nel rapporto finale vengono formulate concrete modifiche di contenuto e di organizzazione atte a migliorare la qualità e l'efficienza, nonostante si attesti l'elevata qualità della ricerca. Da queste indicazioni, la direzione ha sviluppato un programma la cui novità più importante è rappresentata dall'orientamento dell'FNP sulle due prestazioni principali "Pericoli naturali" e "Utilizzazione sostenibile delle risorse". I campi di attività tradizionali sono divisi tra i due nuovi indirizzi sotto forma di settori centrali.

Il servizio interno di revisione a livello del Consiglio dei Politecnici, cioè l'ispettorato delle finanze del settore dei politecnici, è operativo. L'aumento del personale, così come era stato programmato, verrà realizzato l'anno prossimo. Durante l'anno preso in considerazione dal rapporto sono stati eseguiti i lavori seguenti: controllo dei mandati e dei versamenti nei pagamenti; Politecnici di Zurigo e Losanna, IFADPA: revisioni ordinarie dei servizi; elaborazione di un piano di controlling per i programmi prioritari del Consiglio dei Politecnici; mandati di controllo presso fondazioni, fondi ed associazioni nel settore dei politecnici; esami nei settori dell'Internet e della sicurezza informatica.

La direzione strategica dei politecnici comporta tra l'altro un sostegno orientato al sistema con dati contabili. Per assicurare un'efficacia e una redditività ottimali delle prestazioni è necessario inoltre un confronto tra informazioni di input e di output per i prodotti principali dei politecnici, cioè l'insegnamento, la ricerca e i servizi.

Sia la contabilità finanziaria che quella aziendale (calcolo delle spese e del rendimento) nonché il budget, il reporting finanziario, gli indicatori e gli indici esistenti sono oggi per la maggior parte orientati all'input. Per questa ragione, il 29 marzo è stato lanciato un progetto preliminare "Management e contabilità" il cui scopo è l'elaborazione di uno studio per un moderno sistema contabile e di controlling. Per i settori "Calcolo delle spese e del rendimento", "Contabilità finanziaria", "Budget e reporting", "Sistemi di indicatori e di indici", "Sistemi e interfacce" è stata rilevata la situazione attuale, sono stati elaborati gli obiettivi e definite le misure necessarie. Il programma quadro assume un'importanza centrale in quanto indica in maniera schematica le connessioni nel processo di rendimento staccandosi dall'osservazione tradizionale dei mezzi e mettendo a confronto sistematicamente i mezzi impiegati con i risultati di output risp. di outcome. Questo tipo di analisi permette indicazioni sull'efficacia e sulla redditività delle prestazioni. Il 30 giugno è stato concluso il progetto preliminare. La realizzazione dei nove moduli definiti avverrà a partire dal 1° gennaio 1997 nell'ambito del progetto principale.

2.2 Sicurezza sociale

2.2.1 Consolidamento delle basi di finanziamento delle assicurazioni sociali

Sullo sfondo della situazione economica sfavorevole, l'obiettivo relativo al consolidamento delle basi di finanziamento dei rami delle assicurazioni sociali, in particolare l'AVS, ha assunto nell'anno preso in considerazione ancora maggiore importanza e ha occupato un posto rilevante nella discussione sociopolitica della Svizzera.

Le prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali sono state oggetto di un rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale IDA FiSo, pubblicato in giugno. In base a cinque scenari¹, il gruppo di lavoro ha esaminato l'evoluzione del bisogno di finanziamento per l'insieme delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale fino all'anno 2025. Esso ha anche effettuato un confronto delle possibili fonti di finanziamento, tenendo conto delle loro ripercussioni economiche e sociali. Conformemente allo scenario di riferimento (crescita del salario reale dell'1 % all'anno) il bisogno superiore di finanziamento ammonterebbe al 5,2 % della massa salariale AVS rispettivamente al 6,8 % della percentuale dell'imposta sul valore aggiunto fino al 2010. I problemi principali si delineano nell'ambito dell'AVS, dell'AI, dell'assicurazione malattie e, nel caso di una crescita economica esigua, nell'assicurazione contro la disoccupazione. Nel corso della seduta del 23 settembre, il Consiglio federale ha deciso l'istituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale IDA FiSo 2. Tale gruppo di lavoro ha il compito di illustrare le ripercussioni sociali e finanziarie che potrebbero risultare da un potenziamento o da una diminuzione di determinate prestazioni delle assicurazioni sociali.

L'11a revisione dell'AVS dovrà occuparsi in modo particolare del finanziamento. Tale revisione si trova ancora a uno stadio preliminare e terrà conto dei risultati dell'IDA FiSo 2.

Per quanto riguarda l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore del finanziamento dell'AVS (art. 41ter cpv. 3bis Cost.), il Consiglio federale ha incaricato il DFI e il DFF di elaborare un messaggio relativo all'aumento dell'imposta sul valore aggiunto entro la primavera del 1997.

Un ulteriore risultato ottenuto dall'IDA FiSo consiste nella decisione del Consiglio federale di rinviare la revisione della LPP e presentarla contemporaneamente all'11a revisione dell'AVS.

2.2.2 Prestazioni complementari

Proprio in un periodo economico difficile è importante adeguare alle esigenze dei tempi le prestazioni sociali per le persone con un reddito esiguo. Per questo motivo, nel mese di novembre il Consiglio federale ha approvato il messaggio sulla 3a revisione della legge federale sulle prestazioni complementari (PC) all'AVS e all'AI, i cui punti importanti consistono nella presa in considerazione della locazione lorda, poiché negli ultimi anni le spese accessorie di locazione sono aumentate, e in semplificazioni del sistema delle prestazioni. Al fine di conte-

¹ Scenario di riferimento, scenario "crescita più elevata", scenario "crescita più esigua", scenario "più persone esercitanti un'attività lucrativa", scenario "meno persone esercitanti un'attività lucrativa"

neri i costi della revisione e di prendere in considerazione le obiezioni dei Cantoni, il Consiglio federale rinuncia a proporre una migliore informazione mediante un foglio di calcolo delle PC. In vista di un finanziamento più coerente ed efficace delle cure di lunga durata (case di cura, spitex) sono stati effettuati lavori preliminari per la 4a revisione delle PC.

2.2.3 Assicurazione invalidità

La problematica del finanziamento ha costituito un tema attuale anche nell'ambito dell'assicurazione invalidità. Nell'anno in esame l'UFAS ha quindi elaborato un rapporto sui principi e i punti essenziali della 4a revisione dell'AI. Durante la sua seduta del 23 settembre, il Consiglio federale ha deciso che la 4a revisione dell'AI e l'assicurazione per la maternità devono essere portate avanti prima della conclusione dei lavori dell'IDA FiSo 2. Ha inoltre dichiarato che i tre progetti relativi alla 4a revisione dell'AI, alla 6a revisione delle IPG e all'assicurazione per la maternità devono essere trattati in modo coordinato e in un contesto finanziario comune. In particolare, si deve tener conto della situazione economica attuale procurando meno oneri possibili all'economia e agli assicurati. Il 2 dicembre, il Consiglio federale ha deciso di aprire la procedura di consultazione relativa al rapporto sulla 4a revisione dell'AI.

2.2.4 Assicurazione malattie

Per la parte riguardante le decisioni del Consiglio federale relative alla realizzazione della nuova legge sulle assicurazioni sociali (LAMal), rimandiamo al primo capitolo del primo volume. Anche a livello dipartimentale sono state avviate o introdotte varie misure per l'attuazione della LAMal.

Per quanto riguarda i premi, va menzionata in particolare l'approvazione dei premi per l'anno 1997. Durante la procedura di approvazione si è presentata da un lato la questione della struttura dei premi, ossia la questione della graduazione adeguata ai costi dei premi di ogni assicuratore tra i cantoni, dall'altro la questione se i premi siano sostenibili anche nei loro valori assoluti. A monte di tali questioni figura l'interrogativo preliminare della plausibilità delle ipotesi formulate dalle casse malati riguardanti gli aumenti dei costi per l'anno 1997. Il problema è dovuto ai costi dell'assicurazione malattie, i quali vengono influenzati da fattori di varia entità e difficilmente valutabili (p.es. si fa sempre più ricorso alle prestazioni mediche). Sono stati di conseguenza compiuti i primi passi per perfezionare il controllo dei premi già a breve e a medio termine, ponendo in primo piano forme migliorate di collaborazione con gli assicuratori ed i cantoni.

Per quanto riguarda le prestazioni, la lista è stata completata in settori importanti per tener conto dei progressi della medicina (caso delle misure di prevenzione come p.es. l'ecografia dell'anca nel neonato). Particolare rilievo è stato dato all'aspetto dei costi, prendendo a carico solo le prestazioni il cui costo poteva essere valutato in maniera relativamente attendibile. I sovraccosti annuali previsti dovrebbero quindi limitarsi a 50 milioni di franchi. Oltre all'estensione delle prestazioni obbligatorie, nel settore delle prestazioni sono stati iniziati i lavori preliminari destinati a riorganizzare le commissioni consultive e ad adeguarle alle esigenze della nuova legge.

Per quanto riguarda le tariffe e i prezzi va rilevata l'introduzione della procedura che prevede di sottoporre ad un esame dei prezzi, nel giro di quattro anni, tutti i farmaci che figurano da più di 15 anni nella lista delle specialità. Visto che la prima fase di esame è stata eseguita dall'Ufficio federale competente applicando un metodo che però non è riuscito a conseguire il risultato desiderato, ossia la riduzione dei prezzi, il DFI ha incaricato l'Ufficio di riconsiderare in parte i provvedimenti presi.

Allo scopo di promuovere maggiormente soluzioni compatibili con la LAMal anche in settori che non sono stati attribuiti alla competenza della Confederazione o soltanto in parte, il DFI ha più volte cercato di instaurare un dialogo costruttivo tra i vari partner. Un primo risultato di questa politica può essere ravvisato nella riunione che il DFI ha organizzato per il mese di febbraio 1997 con la partecipazione delle cerchie coinvolte nell'attuazione del disciplinamento sull'assicurazione malattie. Obiettivo principale di questa riunione sarà di avviare un processo di collaborazione e di dialogo tra le varie parti.

2.3 Sanità

2.3.1 Sicurezza dei pazienti e rilancio dell'economia

A seguito delle misure decise nel corso del 1993 per la sicurezza dei pazienti e per il rilancio dell'economia, è stato possibile ottenere i seguenti risultati:

2.3.1.1 Presidi terapeutici

E' stato possibile colmare le lacune che l'attuale regolamentazione presenta per quanto concerne il controllo dei presidi terapeutici:

il 1° aprile è entrata in vigore l'ordinanza sui dispositivi medici. Essa fissa i requisiti fondamentali a cui devono rispondere gli apparecchi ad uso medico (stimolatori cardiaci, articolazioni artificiali, ecc.) in termini di sicurezza, efficacia e affidabilità.

Il 1° agosto sono entrati in vigore il decreto federale concernente il controllo del sangue, dei suoi derivati e delle parti trapiantate, e quattro ordinanze che ad esso si riferiscono (cfr. anche vol. 1, cap. 2). Si sono potute così soddisfare le esigenze in materia di sicurezza sorte in seguito al caso di contaminazione di sangue e di suoi derivati con agenti patogeni dell'AIDS.

Infine, una commissione peritale creata dal DFI ha elaborato un progetto di legge federale sui presidi terapeutici che dovrebbe essere sottoposto a procedura di consultazione all'inizio del 1997.

2.3.1.2 Prodotti chimici

Il progetto di legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (legge sulle sostanze chimiche) è stato sottoposto ad una vasta procedura di consultazione. Il pro-

getto è stato accolto nel complesso positivamente, anche se ha sollevato numerose critiche - specialmente per quanto concerne la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Il Consiglio federale ha incaricato il DFI di preparare entro la fine del 1997 il messaggio e di elaborare il progetto di legge, tenendo conto delle critiche espresse nel quadro della procedura di consultazione.

2.3.2 Politica in materia di droga

Oltre al dibattito in merito ad una eventuale revisione della legge federale sugli stupefacenti sulla base del rapporto della "Commissione Schild" (cfr. vol. 1, cap. 2), altri temi sono stati al centro dell'attenzione:

2.3.2.1 Esperimenti di prescrizione medica di stupefacenti

La situazione sanitaria e psicosociale dei partecipanti ai progetti che prevedono la prescrizione medica di stupefacenti si è ulteriormente stabilizzata, come appare dal rapporto intermedio pubblicato in ottobre dai preposti alla ricerca. La durata degli esperimenti era prevista fino alla fine di dicembre e già da luglio non sono stati più accettati nuovi pazienti. Il Consiglio federale ha però deciso che i tossicodipendenti che hanno partecipato al progetto di prescrizione medica fino al 31 dicembre possono continuare ad essere sottoposti al trattamento fino al termine del 1998, a condizione che sussista un'indicazione medica.

2.3.2.2 Collaborazione più stretta nel settore delle questioni legate alla droga

Al fine di coordinare meglio i loro sforzi intesi a ridurre i problemi legati all'uso di stupefacenti, Confederazione, Cantoni e centri urbani hanno dato vita ad un gruppo di lavoro interdisciplinare (Comitato nazionale per le questioni legate alla droga). Prima presidente di questo gruppo di lavoro è la direttrice del dipartimento delle opere sociali e della sanità pubblica del cantone di Zurigo.

2.3.2.3 Gli scenari della politica della droga in Svizzera

Dando seguito al postulato Rechsteiner (92.3590), la sottocommissione „Droga“ della Commissione federale sugli stupefacenti ha sottoposto al Consiglio federale un rapporto che prende in considerazione un certo numero di scenari per la politica della droga da seguire in Svizzera. Il rapporto raccomanda di completare immediatamente il modello federale dei quattro pilastri (prevenzione, trattamento, limitazione dei danni, repressione e controllo), con la messa in atto delle raccomandazioni della Commissione peritale per la revisione della legge sugli stupefacenti ("Commissione Schild"). A lungo termine, si vuole mettere in discussione un modello di accessibilità, debitamente disciplinata, a diversi tipi di stupefacenti, basato sulla pericolosità delle sostanze.

2.3.3 Sicurezza delle derrate alimentari

L'attenzione dell'opinione pubblica si è concentrata in modo particolare sull'utilizzazione sicura delle derrate alimentari.

2.3.3.1 Derrate alimentari fabbricate o modificate geneticamente

In dicembre è stata autorizzata per la prima volta la vendita al pubblico di derrate alimentari modificate o fabbricate geneticamente. In base all'attuale legislazione sulle derrate alimentari, questi prodotti sono ammessi se non mettono in pericolo la salute e se la manipolazione genetica alla base della produzione traspare chiaramente dalla dichiarazione. Per permettere ai consumatori una scelta consapevole, è obbligatorio dichiarare sulle derrate alimentari se sono state modificate o fabbricate geneticamente. La procedura di autorizzazione per le derrate alimentari, gli additivi e i derivati di sostanze ausiliarie per la lavorazione di derrate alimentari prodotti o modificati geneticamente è stata disciplinata in un'ordinanza del DFI che concretizza l'obbligo della dichiarazione per questo tipo di derrate alimentari.

2.3.3.2 Protezione dell'essere umano dal contagio del morbo della mucca pazza

Dopo che in primavera un gruppo di ricercatori inglesi aveva annunciato una nuova variante della malattia di Creutzfeld-Jakob, avanzando l'ipotesi che la causa più probabile della sua trasmissione all'essere umano fosse dovuta all'agente patogeno della encefalopatia spongiforme bovina (ESB), i provvedimenti presi in Svizzera nel 1990 per combattere la diffusione dell'ESB sono stati riesaminati. Non è stato necessario adottare ulteriori misure urgenti a salvaguardia della salute pubblica. Per permettere ai consumatori una scelta consapevole, a partire dal 1° maggio, si è tuttavia resa obbligatoria la dichiarazione d'origine anche per le carni in vendita sciolta o offerte al ristorante.

2.4 Cultura

2.4.1 150esimo anniversario dello Stato federale elvetico

I lavori preliminari in vista del 150esimo anniversario dello Stato federale svizzero sono giunti a buon punto nel corso dell'anno. Numerosi progetti di privati a commemorazione della fondazione e dello sviluppo dello Stato federale sono stati selezionati e verranno realizzati con il sostegno finanziario della Confederazione. Inoltre, è stata elaborata una prima concezione di varie manifestazioni cui prenderanno parte sia il Consiglio federale che le Camere federali e il Tribunale federale. Momento saliente del giubileo sarà la festa per la popolazione che si svolgerà il 12 settembre 1998 e che vedrà protagonisti i giovani. Quest'anno vari Cantoni hanno confermato la loro partecipazione attiva nell'ambito delle manifestazioni per il giubileo.

2.4.2 Fiera del libro di Francoforte

La Svizzera è stata invitata a partecipare alla Fiera del libro di Francoforte in qualità di paese ospite nel 1998, anno in cui ricorre il 150esimo anniversario dello Stato federale svizzero; per la Fiera del libro si tratta della 50esima edizione. Un comitato promotore composto di rappresentanti della Confederazione, delle Società degli editori e delle associazioni delle scrittrici e degli scrittori è stato istituito il 15 febbraio. Un gruppo appositamente incaricato costituito da membri del comitato ha elaborato un primo disegno quadro sotto l'egida dell'Ufficio federale della cultura. Il preventivo del progetto ammonta complessivamente a cinque milioni di franchi. Quale coordinatore del progetto è stato designato Christoph Vitali. Il 26 giugno, il Consiglio federale ha deciso di sostenere la partecipazione della Svizzera a questa importante manifestazione culturale con tre milioni di franchi.

2.4.3 Promozione cinematografica legata al successo

Nel corso dell'anno sono stati creati i presupposti per la realizzazione della promozione cinematografica legata al successo che completerà la promozione cinematografica selettiva. Essa consentirà ai registi, ai produttori, ai distributori e agli esercenti delle sale cinematografiche di maturare un importo, legato al numero di biglietti venduti, da destinare alla realizzazione, produzione o distribuzione di un nuovo film. Per ogni entrata verranno bonificati al massimo 10 franchi. Introdotto nel 1997 a titolo di prova per un periodo di cinque anni, questo nuovo strumento dovrebbe permettere di contrastare le perdite del cinema svizzero in termini di quote di mercato e di pubblico. Quale organo responsabile è stata fondata l'associazione SUCCES CINEMA in cui sono rappresentate la Confederazione, la SSR, la fondazione culturale SUISSIMAGE e Teleclub e che si assumerà una parte preponderante delle spese.

2.5 Politica ambientale

2.5.1 Sviluppo sostenibile

Il 28 febbraio il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto „Lo sviluppo sostenibile in Svizzera“ del CIRio. Il rapporto fornisce l'inventario delle misure in atto nell'ambito delle diverse politiche settoriali per realizzare uno sviluppo sostenibile. Nel contempo il Consiglio federale ha dato incarico al CIRio di elaborare, entro la primavera del 1997, un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile. Tale piano deve contenere ulteriori misure concrete per realizzare in Svizzera uno sviluppo sostenibile e dovrà essere approvato dal Parlamento.

2.5.2 Strumenti dell'economia di mercato

La politica ambientale improntata all'economia di mercato si affida sempre più agli incentivi, alla cooperazione e alla responsabilità propria. In primo piano ci sono stati i lavori relativi alla legge sul CO₂ e alle due ordinanze concernenti le tasse d'incentivazione, l'una sui composti organici volatili (COV) e l'altra sul tenore di zolfo nell'olio da riscaldamento extra leggero. Entrambe le ordinanze sulle tasse d'incentivazione, che il Parlamento ha deciso con la modificazione della legge sulla protezione dell'ambiente, saranno messe in consultazione all'inizio del 1997. La procedura di consultazione sulla legge sul CO₂ ha potuto essere avviata il 23 ottobre. Detta legge auspica una riduzione del 10 % delle emissioni di CO₂ entro il 2010 rispetto a quelle del 1990. Al raggiungimento di tale obiettivo devono innanzitutto concorrere le misure comunque già pianificate dalla Confederazione nonché le misure volontarie dell'economia. Soltanto se ciò non permetterà di raggiungere l'obiettivo, verrà introdotta, a titolo di strumento sussidiario, una tassa sul CO₂.

2.5.3 Programma concernente le ordinanze relative alla riveduta LPA 1995

Il termine di referendum sulla revisione della legge sulla protezione dell'ambiente (LPA) (decreto parlamentare del 21.12.1995) è scaduto inutilizzato il 9 aprile. Il Consiglio federale prevede di mettere in vigore la legge il 1° luglio 1997.

L'applicazione della legge riveduta implica l'elaborazione e la messa in vigore di dieci nuove ordinanze (otto del Consiglio federale e due del Dipartimento) nonché la modificazione di sette ordinanze esistenti del Consiglio federale. Come prima ordinanza di tale programma, il Consiglio federale ha emanato il 20 novembre l'ordinanza sulla Commissione federale per la sicurezza biologica (OCSB) e ne ha fissato l'entrata in vigore per il 1° gennaio 1997. Un'altra parte del programma con accento sulle tasse d'incentivazione, sul risanamento dei siti contaminati, sulle sostanze pericolose per l'ambiente e sulla protezione contro le emissioni dovrebbe entrare in vigore il 1° luglio 1997, mentre l'ultima parte relativa alla biologia/ingegneria genetica, alla protezione del suolo, al finanziamento del risanamento dei siti contaminati e al promovimento di tecnologie entrerà in vigore il 1° luglio 1998.

2.5.4 Legge sulla protezione delle acque

Il 4 settembre, il Consiglio federale ha approvato il progetto di modificazione della legge sulla protezione delle acque. In futuro, il finanziamento dell'evacuazione e della depurazione delle acque, nonché dello smaltimento dei rifiuti sarà assicurato da tasse che coprono la totalità dei costi. Di conseguenza verranno notevolmente ridotti i sussidi federali. Tali sussidi saranno mantenuti soltanto per le misure di riduzione dell'azoto negli impianti di depurazione delle acque e questo a titolo di contributo della Svizzera alla protezione del Mare del Nord. Detta modificazione dovrebbe entrare in vigore verso la metà del 1997.

2.5.5 Rapporto sulle misure di protezione dell'aria della Confederazione e dei Cantoni

Gli obiettivi sulla riduzione delle emissioni degli ossidi d'azoto e dei composti organici volatili non sono stati raggiunti entro il termine fissato. Le misure già vincolanti sotto il profilo legale e quelle decise a titolo di principio sono sì giuste, ma sono insufficienti per raggiungere a lungo termine gli obiettivi sulla qualità dell'aria. È quindi determinante che in avvenire gli aspetti della qualità dell'aria vengano meglio considerati nelle varie politiche settoriali: traffico, energia, economia, pianificazione del territorio, agricoltura e finanze.

2.5.6 Paesaggio Svizzera: prospettive (PSP)

Il piano PSP deve contribuire a una politica coerente della Confederazione, nel senso che formula una politica in materia di natura e paesaggio concordata con tutti i partner della Confederazione. L'attuazione prevede misure di competenza della Confederazione. Ai Cantoni viene tuttavia garantito un ampio margine di libertà d'azione.

Grazie a questo nuovo approccio che coinvolge tutti gli interessati, il piano PSP non solo rafforza la protezione della natura e del paesaggio, ma è nel contempo un contributo della Svizzera all'attuazione del postulato del Vertice di Rio del 1992 e alla strategia paneuropea in favore della diversità biologica e paesaggistica.

2.5.7 Protezione delle paludi

Il 1° luglio sono entrati in vigore l'ordinanza sulle zone palustri e il relativo inventario delle zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale. Quest'ultimo comprende 88 oggetti distribuiti in 19 Cantoni e corrispondenti in totale al 2 % della superficie nazionale. La decisione del Consiglio federale in merito alla zona palustre del Grimsel è prevista per l'inizio del 1997.

Il 9 dicembre il Consiglio federale ha approvato un secondo corpus di 377 paludi d'importanza nazionale sparse in 16 Cantoni e ne ha fissato l'entrata in vigore al 1° marzo 1997. Insieme alla prima serie decisa nell'ambito dell'ordinanza sulle paludi del 1994, l'inventario delle paludi comprende 1'100 oggetti siti in 23 Cantoni e corrispondenti in totale allo 0,4 % della superficie nazionale. Il decreto concernente la terza serie conclusiva con gli ultimi 79 oggetti è atteso per il 1998.

La revisione parziale della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio, entrata in vigore il 1° febbraio, che sancisce la protezione delle paludi e delle zone palustri di particolare bellezza e d'importanza nazionale concretizza, grazie agli inventari delle zone palustri, delle paludi e delle torbiere alte (1991, 524 oggetti distribuiti in 22 Cantoni e corrispondenti in totale allo 0,035 % della superficie nazionale), il mandato dell'articolo 24^{sexies} capoverso 5 della Costituzione federale (il cosiddetto "articolo di Rothenthurm").

2.5.8 Convenzione delle Alpi

In estate si è potuto raggiungere un accordo fra la Confederazione e i Cantoni alpini in merito alla ratificazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli. Questa apertura è dovuta sia alla chiara presa di posizione del Consiglio federale in favore della Convenzione e dei Protocolli conclusi, sia a un ritrovato spirito di collaborazione non solo fra Confederazione e Cantoni alpini, ma anche all'interno dell'Amministrazione federale. L'elaborazione del messaggio per la ratificazione viene ora seguita da un gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni alpini.

2.5.9 Collaborazione internazionale

In quanto Paese con prescrizioni sulla protezione dell'ambiente relativamente severe e considerati i limiti di una politica ambientale soltanto nazionale, la Svizzera ha un indubbio interesse a una maggiore convergenza e addirittura a un'armonizzazione internazionale degli strumenti di politica ambientale. I relativi lavori preparatori si svolgono per lo più nell'ambito di organizzazioni internazionali. La Svizzera si è adoperata, nell'anno cui si riferisce il rapporto, a svolgere un ruolo attivo nei più importanti consessi. In proposito rivestono particolare rilevanza i lavori in seno all'OCSE, UNEP, WTO, CSD, ECE/ONU nonché nell'ambito delle esistenti convenzioni sull'ambiente (ulteriore sviluppo, attuazione).

Un importante mezzo della politica ambientale internazionale della Svizzera è il promovi-mento della regione di Ginevra come centro per conferenze e sede di organizzazioni internazionali (OIG e OING). Con un sostegno mirato Ginevra ha così rafforzato il suo ruolo di centro del „Networking for sustainable Development“ internazionale.

2.6 Parità tra i sessi

2.6.1 Attuazione della legge federale sulla parità (LPar)

Le nuove attività di cui si è fatto carico dopo l'entrata in vigore della LPar il 1° luglio hanno rappresentato la sfida principale che l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) ha dovuto affrontare. Sin dall'inizio dell'anno l'UFU ha preparato sia le strutture, la documentazione e le modalità necessarie al disbrigo delle richieste di aiuto finanziario ai sensi degli articoli 14 e 15 LPar sia le informazioni sulla legge per il pubblico interessato. In particolare ha organizzato colloqui e corsi sulla valutazione delle funzioni, soprattutto per i servizi del personale, i sindacati e la magistratura.

2.6.2 Quarta Conferenza mondiale delle donne a Pechino e seguito

L'UFU assume la direzione del Gruppo di lavoro interdipartimentale incaricato di elaborare il piano nazionale di azione richiesto di ogni governo.

2.6.3 Centro di documentazione per i problemi della donna

Sono aumentate sia le richieste di documentazione sulla LPar sia la quantità di materiale soprattutto scientifico disponibile sulla parità. Il ritardo esistente nella catalogazione non è stato ancora recuperato. Il Centro dovrà cambiare il sistema informatico e organizzarsi in maniera diversa per gestire in modo adeguato l'aumento di richieste e documentazione.

2.6.4 Commissione federale per i problemi della donna

Il lavoro principale della Commissione è stata la pubblicazione del rapporto "Die Kandidatinnen in den Medien. Geschlechtsspezifische Medienanalyse zu den Eidg. Wahlen 1995" con la presa di posizione durante la procedura di consultazione sulla riforma della Costituzione federale. La Commissione ha organizzato una tavola rotonda in occasione della sessione d'apertura del quinto Congresso svizzero delle donne a Berna ed un hearing con i rappresentanti di varie organizzazioni maschili impegnate in questioni concernenti la parità. Inoltre un'importante manifestazione ha avuto luogo a Lucerna per festeggiare i 20 anni della Commissione.

2.7 Meteorologia

L'ISM, con l'Ufficio federale di topografia (S+T), a partire dal 1997 assumerà la funzione di ufficio pilota della Confederazione per l'introduzione del New Public Management (NPM), dunque con gestione amministrativa orientata all'efficacia. La preparazione di questa riforma, che tra l'altro mira a decentrare la gestione politica dalla gestione aziendale (cioè a separare le funzioni strategiche da quelle operazionali), nell'anno di rapporto ha rappresentato il punto prioritario delle attività dell'ISM, oltre alle sue funzioni operazionali quale servizio meteorologico nazionale della Svizzera. L'elaborazione dei nuovi strumenti di gestione inerenti il mandato di prestazione e il budget globale figurava in primo piano. Presupposto indispensabile per un ufficio con mandato di prestazione è l'allestimento di un calcolo globale dei costi e delle prestazioni. I relativi lavori preliminari sono stati realizzati in modo da poter iniziare con il servizio operativo a partire dal 1° gennaio 1997. Bisogna osservare che l'introduzione di un conto dei costi attendibile rappresenta un processo pluriennale.

Con l'adesione alla convenzione EUMETNET per la fondazione di una conferenza dei servizi meteorologici nazionali in Europa, l'ISM, quale servizio meteorologico nazionale e centro di competenze della Svizzera nel settore meteorologico e climatologico, rafforza la collaborazione in seno alla comunità meteorologica internazionale.

Nell'ambito del contributo della Confederazione al programma GAW (Global Atmosphere Watch) dell'Organizzazione Mondiale di Meteorologia (OMM), entrambi i centri di calibrazione previsti erano in servizio alla fine dell'anno.

2.8 Costruzione ed acquisti pubblici

2.8.1 La legge e l'ordinanza sugli acquisti pubblici

Il 1° gennaio sono entrate in vigore la legge e l'ordinanza sugli acquisti pubblici. Il nuovo diritto sugli appalti implica in parte notevoli modifiche, in special modo nel settore edile, e chiede molto ai committenti federali. In quest'ottica, sin dall'autunno del 1995 si dedica una particolare attenzione ai corsi di formazione e di perfezionamento offerti ai collaboratori attivi in questo ambito, sia all'interno dell'ufficio sia in seno alla Conferenza degli organi di costruzione della Confederazione (CSFC) diretta dall'Ufficio.

La realizzazione delle nuove disposizioni comporta un maggiore onere lavorativo per i collaboratori, anche perché, nonostante le ripetute informazioni, alcuni principi importanti sia della legge che dell'ordinanza non sono ancora conosciuti presso tutte le cerchie interessate al di fuori dell'amministrazione. Ne consegue che le offerte spesso non corrispondono a quanto richiesto e che l'Ufficio deve smentire ripetutamente l'opinione secondo la quale per quel che riguarda gli appalti federali determinate regioni o alcuni gruppi di offerenti possano essere trattati in maniera privilegiata. In futuro dunque sarà necessario intensificare il lavoro d'informazione in questi settori.

2.8.2 Ecologia

Nell'anno di rapporto si sono potuti registrare grandi passi in avanti nella realizzazione del postulato "edilizia ecologica risp. sostenibile". In particolare sono stati organizzati seminari con tutti i capiprogetto sull'argomento "edilizia ecologica" per contribuire ad ottimizzare l'utilità per i clienti, i vantaggi ecologici e culturali e i costi di manutenzione di un progetto edile.

2.9 Statistica

Il 18 marzo, il Consiglio federale ha approvato per la prima volta un programma statistico pluriennale elaborato in base alle disposizioni della legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale; il Parlamento ne ha preso atto nel quadro del programma di legislatura. Il programma pluriennale della statistica federale offre una panoramica sulle attività statistiche della Confederazione dal 1995 al 1999.

Il termine per la procedura di consultazione concernente i censimenti della popolazione del 2000 e del 2010 è scaduto il 9 novembre. I censimenti saranno svolti, secondo una nuova impostazione e - conformemente alle due mozioni della Commissione della gestione del

Consiglio nazionale "Semplificazione del censimento federale della popolazione dell'anno 2000" (95.3556) e "Nuovo orientamento del censimento federale della popolazione dell'anno 2010" (95.3557) - ricorrendo anche ai registri. Si propone una revisione parziale della legge federale del 3 febbraio 1860 sul censimento federale della popolazione e della legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale. Gli organi consultati hanno inoltrato complessivamente 81 prese di posizione che concordano fundamentalmente con l'orientamento di un censimento basato anche sui registri.

I risultati del censimento delle aziende svizzere del 1995, che rispetto al 1985 e al 1991 attestano un notevole mutamento strutturale, sono stati presentati in occasione di una conferenza stampa svoltasi nel mese di dicembre.

2.10 Concezione degli Impianti Sportivi d'Importanza Nazionale (CISIN)

In data 23 ottobre la Concezione degli Impianti Sportivi d'Importanza Nazionale (CISIN) elaborata dalla SFSM è stata ratificata dal Consiglio federale. Scopo di tale studio è migliorare la collaborazione e la coordinazione fra tutte le federazioni sportive svizzere e assicurare un'utilizzazione ottimale degli impianti attualmente disponibili. La Confederazione si è in tal modo dotata di uno strumento di coordinazione e pianificazione nel quadro della legge sulla pianificazione del territorio nell'ambito degli impianti sportivi. Il Consiglio federale ha incaricato il DFI di elaborare, entro l'anno 1998 e tenendo conto della situazione finanziaria, un dossier che gli permetta di decidere su eventuali aiuti finanziari federali, elargibili dopo il 2000, a favore di impianti sportivi di portata nazionale.

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali

3.1 Domanda CN/31: Consumo di alcolici tra i giovani

3.1.1 Domande

Se un lato si è assistito, nel corso degli ultimi anni, ad una diminuzione generale del consumo di alcolici, è stata costatata d'altra parte una tendenza inversa per quanto concerne i giovani.

- 311 Perché il pacchetto di misure della Confederazione nell'ambito del consumo di alcolici è stato posticipato?
- 312 Che misure intende adottare la Confederazione nell'ambito del consumo di alcolici da parte dei giovani e quali mezzi ha a sua disposizione?

313 Secondo un'indagine dell'Istituto svizzero di profilassi dell'alcolismo in Svizzera le disposizioni di protezione dei giovani non vengono applicate. Che conclusioni trae il Consiglio federale da queste constatazioni?

3.1.2 Risposte

311 Il Consiglio federale è cosciente delle gravi conseguenze del problema del consumo di alcolici sulla salute della popolazione e delle sue ripercussioni sociali. E' per questo che prevede di elaborare un pacchetto di misure per farvi fronte. Rispondendo alla mozione Gonseth (95.3321) sulla prevenzione contro il consumo di alcolici tra i giovani (la mozione è stata trasformata in postulato) il Consiglio federale ha dichiarato che, a causa della precarietà delle finanze federali, si potranno inasprire gli sforzi tesi a prevenire il consumo di alcolici al più presto a partire dal 1997.

312 La Confederazione sostiene progetti di prevenzione nell'ambito scolastico nonché quelli tendenti alla promozione di bevande non alcoliche (progetti cantonali quali „Spass im Glas“ (BE), „Mix-Up“ (LU) o „Cool“ (ZG)). L'esperienza internazionale insegna che per una prevenzione efficace contro il consumo di alcol tra i giovani è importante il comportamento esemplare degli adulti. In questo senso progetti come quelli sulla sicurezza sulle strade o sull'individuazione precoce da parte di medici dell'abuso di alcolici possono avere un effetto positivo sui giovani.

Affinché i giovani possano essere protetti da un'offerta dilagante di bevande a basso tenore alcolico, il Consiglio federale, nell'ambito della revisione parziale della legge sull'alcol, prevede di apportare una modifica alla relativa ordinanza (art. 95 cpv. 2 e 4 dell'ordinanza della legge sull'alcol e della legge sulle distillerie domestiche). In futuro le bevande a basso tenore alcolico saranno sottoposte alle stesse restrizioni delle altre bevande alcoliche, per quanto riguarda il commercio e la pubblicità.

Per la prevenzione contro l'alcolismo per mezzo di informazione e provvedimenti educativi la Confederazione ha avuto a sua disposizione nel 1996 due collaboratori e una somma di denaro pari a 590'000 franchi.

313 E' stata la Commissione federale per i problemi inerenti all'alcool a promuovere lo studio menzionato, e sulla base dei risultati ha poi lanciato, unitamente alla Federazione svizzera esercenti e albergatori una campagna d'informazione destinata agli esercenti e al personale di servizio di bar, ristoranti e locande.

Per quanto concerne l'esecuzione delle disposizioni federali e cantonali sulla protezione dei giovani la competenza spetta ai Cantoni.

3.2 Domanda CS/6: Politica di promozione della salute

3.2.1 Domande

Ai sensi dell'articolo 19 della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal), gli assicuratori devono gestire congiuntamente con i Cantoni un'istituzione avente lo scopo di stimolare, coordinare e valutare le misure atte a promuovere la salute e a prevenire le malattie. Se l'istituzione non è fondata dagli assicuratori e dai Cantoni, il compito è assunto dalla Confederazione.

- 61 Quali provvedimenti sono stati presi dalla Confederazione ai sensi dell'articolo 19 LAMal e quali mezzi sono stati stanziati a riguardo?
- 62 Come è organizzata la coordinazione tra la Confederazione e i Cantoni da un lato, e la coordinazione delle attività già esistenti nei Cantoni dall'altro, affinché i mezzi stanziati siano utilizzati in modo efficace?
- 63 In altri paesi industrializzati si creano programmi moderni al fine di promuovere la salute. In che misura tali nuove possibilità sono prese in considerazione anche dalla politica svizzera in materia di salute?
- 64 Come valuta il Consiglio federale le divergenze esistenti riguardo alla necessità di promuovere la salute nell'ambito della ricerca? Esiste il bisogno di agire in materia di politica della ricerca?

3.2.2 Risposte

- 61 Nel giugno, i Cantoni e gli assicuratori si sono messi d'accordo sulla designazione di un'istituzione prevista nell'articolo 19 LAMal. E' stata nominata l'attuale Fondation suisse pour la promotion de la santé, con sede a Losanna. Le modifiche degli statuti di tale fondazione che era sottoposta alla vigilanza del Dipartimento degli interni sono state approvate da quest'ultimo. La fondazione svolgerà i nuovi compiti solo a partire dal 1998.

La Confederazione era già membro della precedente organizzazione e la sosteneva con un contributo di 240'000 franchi all'anno. In tal modo, si assicurava che la Confederazione fosse rappresentata nella stessa misura dei Cantoni. Essa dovrebbe continuare a partecipare versando lo stesso contributo.

- 62 I Cantoni e la Confederazione sono rappresentati negli organi importanti della fondazione, in particolare nel Consiglio di fondazione (UFSP). La coordinazione delle attività dei diversi interessati attivi nell'ambito della prevenzione e della promozione della salute, compresa quella delle organizzazioni private, è uno dei compiti previsto espressamente dalla legge. L'UFAS esaminerà, nel giugno del 1997, se il programma di attività presentato dalla fondazione contiene effettivamente proposte atte ad adempiere tale compito.
- 63 La Svizzera ha acquisito esperienze importanti grazie ai programmi di prevenzione dell'AIDS e del consumo di stupefacenti. Tali programmi sono stati stabiliti in

base a concezioni moderne in materia di promozione della salute. Essi sono considerati esemplari a livello internazionale.

64 Non si può parlare di esistenza di divergenze. Finora, semplicemente, è stata data la precedenza ad altre questioni centrali, poiché le ricerche sociologiche, economiche, politologiche o le ricerche concomitanti di programmi non avevano lo stesso valore della ricerca biomedica. Per questa ragione, alcuni aspetti fondamentali della promozione della salute e della sanità pubblica devono essere inclusi nell'elenco delle priorità del prossimo periodo di ricerca (dal 2000 al 2003). Le seguenti domande dovrebbero far parte di tali priorità:

- Qual è l'effetto (l'impatto) dei programmi?
- Come si possono ottimizzare le sinergie dei diversi programmi?
- Come si può facilitare la trasmissione delle conoscenze acquisite da un ambito all'altro?
- Come devono essere determinati i criteri di valutazione e quelli della garanzia della qualità e come garantire che i risultati siano utilizzati in modo ottimale?
- In che modo la promozione della salute e la sanità pubblica possono essere parte integrante di una politica coerente della salute?

Dipartimento di giustizia e polizia

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva.

Le attività dipartimentali riguardano soprattutto i settori della riforma costituzionale, degli stranieri e dell'asilo nonché della sicurezza interna.

1.1 Riforma costituzionale

Nell'ambito della riforma costituzionale gli obiettivi erano i seguenti: valutazione della discussione popolare, licenziamento del messaggio con ripartizione di tipo concettuale dei decreti federali nonché continuazione dell'informazione del pubblico.

La discussione popolare sulla riforma della Costituzione federale si è conclusa, come previsto, a fine febbraio. Da una prima fase della valutazione sono state ricavate le tesi politiche cruciali. Questo procedimento ha permesso al Consiglio federale di prendere le decisioni fondamentali gradualmente e alla luce degli esiti della consultazione. A inizio giugno tali risultati sono stati presentati all'opinione pubblica; le persone e le organizzazioni che hanno inoltrato le loro osservazioni sono state informate sull'esito della discussione popolare mediante l'opuscolo „Discussione popolare - voci, risultati, prospettive“; la valutazione dettagliata della procedura di consultazione è stata pubblicata il mese di settembre. Diverse osservazioni hanno reso necessaria una rielaborazione del progetto, eseguita tuttavia nel rispetto del concetto globale.

Il Consiglio federale ha licenziato il messaggio a fine novembre secondo le scadenze. La presentazione dei tre decreti federali (progetto A: Costituzione federale aggiornata; progetto B: Riforma dei diritti popolari; progetto C: Riforma della giustizia) rispetta il concetto „riforma della Costituzione come processo“, distinguendo in modo chiaro l'aggiornamento della Costituzione dal pacchetto di riforme.

Il messaggio del Consiglio federale è stato pubblicato in dicembre unitamente al testo del progetto di Costituzione in forma di opuscolo speciale intitolato „Il messaggio in breve“, allestito in modo facilmente comprensibile e attuale. La conferenza per la stampa e l'ulteriore informazione del pubblico in merito al messaggio hanno riscontrato una eco vasta e positiva nei media, suscitando un interesse crescente per la riforma della Costituzione. Entrambe le Camere hanno disposto l'istituzione di commissioni costituzionali e organizzato i relativi lavori per il 1997.

1.2 Stranieri e asilo

In merito alla politica in materia d'asilo e di stranieri sono stati perseguiti i seguenti obiettivi: continuazione dei lavori per concretare una politica sulla migrazione, riduzione dell'aumento della popolazione residente straniera e promovimento del rientro dei profughi di guerra provenienti dall'ex Jugoslavia accolti in Svizzera.

Non ha sorpreso il fatto che le prese di posizione relative al rapporto su una politica svizzera in materia di migrazione abbiano dato adito a discussioni. Il Consiglio federale ha quindi istituito una Commissione peritale incaricata di elaborare, sulla base dei risultati della consultazione, proposte per una politica sulla migrazione.

Il tasso di crescita della popolazione residente straniera ha potuto essere notevolmente ridotto; se nel 1991 era ancora superiore al 6 %, nell'anno in questione è sceso sotto l'1%. Questa evoluzione è da ricondurre alla decisione del Consiglio federale di limitare il reclutamento di manodopera in gran parte agli Stati dell' UE/AELS. A questo proposito a produrre un particolare effetto è stato il blocco delle commutazioni di permessi stagionali in permessi di dimora annuali per i cittadini dell'ex Jugoslavia .

La politica umanitaria in materia d'asilo e di rifugiati è stata portata avanti contemporaneamente alla lotta contro gli abusi in materia d'asilo. Il numero delle domande presentate era leggermente superiore a quello dell'anno precedente. In occasione della votazione del 1° dicembre concernente l'iniziativa popolare „contro l'immigrazione clandestina“ la maggioranza del popolo e dei Cantoni ha approvato la politica del Consiglio federale. Nei confronti dei cittadini bosniaci il Consiglio federale ha abrogato in parte i regolamenti speciali validi in merito alla dimora e ha ordinato per il 1997 un rientro scaglionato. Il rientro volontario è stato promosso con successo. Sempre in primavera, è stato prolungato a fine marzo 1997 il termine di partenza per i richiedenti d'asilo respinti, provenienti dalla Repubblica federale di Jugoslavia, poiché quest'ultima si rifiuta, violando il diritto internazionale pubblico, di riacogliere i propri cittadini.

1.3 Sicurezza interna

Nel campo della sicurezza interna un primo obiettivo è consistito nella preparazione delle ordinanze d'esecuzione relative alla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna. Siccome la trattazione della legge da parte del Parlamento si sta protraendo più a lungo del previsto, il Consiglio federale ha dovuto prorogare la validità di ordinanze provvisorie (controlli di sicurezza, sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato); l'attività della Polizia federale continua quindi a basarsi sulle istruzioni dipartimentali. Ne deriva un ritardo nella conclusione dei lavori volti ad attuare i mandati della Commissione parlamentare d'inchiesta del DFGP. Durante le deliberazioni relative alla legge, il progetto „sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni“ è stato sospeso finché non fosse stata presa una decisione riguardo alla sorveglianza a scopo preventivo del traffico delle telecomunicazioni. Dopo la rinuncia a tale sorveglianza, i lavori inerenti all'avamprogetto sono ripresi poiché la prevista liberalizzazione nell'ambito della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni rende urgente il progetto.

Si è poi trattato di proseguire i lavori preliminari per l'unificazione del diritto in materia di procedura penale, come richiesto da numerose iniziative cantonali e mozioni. Tali lavori si svolgono secondo le scadenze pianificate. La commissione peritale incaricata di svolgere i lavori preliminari ha constatato che le importanti differenze sul piano organizzativo dell'istruttoria penale nonché della sentenza potrebbero provocare, in alcuni Cantoni, una pesante ingerenza nell'autonomia in materia d'organizzazione.

Infine si è inteso concludere l'elaborazione del messaggio concernente la revisione della parte generale del Codice penale e il diritto penale dei minori. I lavori si sono protratti in seguito ad altri progetti importanti.

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa

2.1 Sicurezza interna

La garanzia e il consolidamento della collaborazione con i Paesi confinanti nel campo della sicurezza interna hanno costituito nell'anno in questione un punto cruciale delle attività dipartimentali; la libertà d'azione della Svizzera si limita infatti in misura crescente ad ovviare alle conseguenze negative della non adesione all'Unione Europea (UE). Tutti gli Stati limitrofi della Svizzera sono membri dell'UE e del gruppo di Schengen, e sviluppano costantemente la loro collaborazione nei settori della giustizia e dell'interno (segnatamente polizia, immigrazione e asilo).

Il Trattato di Schengen che, tra l'altro, disciplina la cooperazione in materia di sicurezza e prescrive un controllo sistematico delle persone alla frontiera esterna, dal 1995 è applicato in sette Stati (Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna). Italia e Austria ne prevedono l'entrata in vigore per il 1997. In sede di rielaborazione del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea si profila, nel campo della sicurezza interna, un'ulteriore estensione del diritto comunitario.

Secondo quanto esposto dal Dipartimento al Consiglio federale in un rapporto sulle possibili ripercussioni, per la Svizzera, della collaborazione europea in materia di sicurezza, vi è il rischio che il nostro Paese sia sempre più utilizzato come rifugio o piattaforma soprattutto per le migrazioni illegali, la criminalità organizzata transfrontaliera e il terrorismo. Ci si dovrebbero inoltre attendere notevoli pregiudizi qualora gli Stati confinanti dovessero introdurre controlli sistematici alle frontiere.

Al fine di contrastare le conseguenze negative per la sicurezza interna e le relazioni internazionali della Svizzera, si persegue una più stretta collaborazione con gli Stati confinanti. In proposito, sono state intavolate trattative volte principalmente a chiarire le esigenze e le possibilità di collaborazione. Svizzera, Germania e Francia sono unanimemente favorevoli all'istituzione di un sistema cooperativo di sicurezza alla frontiera comune. Le necessarie basi istituzionali dovranno essere create mediante la conclusione di accordi bilaterali, per i quali sono stati intrapresi gli opportuni lavori preliminari.

In dicembre, per la prima volta, si sono incontrati a Ginevra rappresentanti svizzeri e francesi delle autorità di polizia centrali e regionali, della gendarmeria e dei servizi doganali per uno scambio di vedute e al fine di discutere possibili provvedimenti comuni contro il traffico di persone e la falsificazione di documenti. In futuro s'intende organizzare simili colloqui con regolare frequenza. Il prossimo anno si intensificheranno colloqui di questo tipo con Austria e Italia.

Un gruppo di lavoro è stato istituito allo scopo di chiarire le premesse giuridiche e tecniche per un'eventuale adesione, associazione o cooperazione con il gruppo di Schengen; lo stesso ha svolto un'analisi sui punti forti e le debolezze della sicurezza interna della Svizzera. I risultati concreti del lavoro sono attesi per la metà dell'anno prossimo.

Dopo la Germania e l'Austria, la Francia è il terzo Paese con il quale la Svizzera ha concluso nel campo dell'assistenza giudiziaria in materia penale un accordo complementare alla relativa Convenzione del Consiglio d'Europa. Un progetto di accordo complementare è stato sottoposto anche all'Italia.

Il contributo dei Cantoni a queste attività è garantito mediante la rappresentanza nei diversi gruppi di lavoro delle direzioni e dei corpi cantonali di polizia.

2.2 Legge sulle case da gioco

Un ulteriore fulcro delle attività dipartimentali è stato costituito dai lavori inerenti una nuova legge sulle case da gioco. Dopo i risultati controversi della consultazione, al cui centro della critica si è trovata la questione dell'imposizione fiscale, si è trattato di rielaborare fundamentalmente il disegno di legge e di tenere conto della sorprendente evoluzione esplosiva nel settore degli apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro e in quello dei Kursaal. Se nel 1992 vi erano in Svizzera soltanto 15 Kursaal con l'autorizzazione per il gioco della boule, all'inizio del 1996 se ne contavano già 24. Il DFGP è inoltre a conoscenza di oltre 20 progetti. Parallelamente a tale evoluzione si è svolto lo sviluppo nel settore degli apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro: ancora all'inizio degli anni Novanta non vi erano nei Kursaal apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro; nel 1996 erano già oltre 2'000. L'effettivo degli apparecchi da gioco dovrebbe ammontare oggi in Svizzera a ben 10'000 apparecchi.

Nell'intento di contenere in limiti ordinati tale evoluzione e in vista della futura legge sulle case da gioco, il Consiglio federale ha deciso in aprile di non rilasciare più, fino a nuovo avviso, nessuna autorizzazione per il gioco della boule (moratoria) e di esaminare la pratica d'ammissione nel settore degli apparecchi da gioco con possibilità di vincite in denaro. Un gruppo di lavoro ha allestito in seguito una nuova concezione «legge sulle case da gioco», presentata in maggio ai Cantoni nell'ambito di un'audizione conferenziale. Tale concezione è stata accolta favorevolmente; i rappresentanti di Confederazione e Cantoni erano unanimi nell'affermare la necessità di una comune intesa per giungere a una soluzione globale della complessa problematica dei giochi con possibilità di vincita.

In base ai risultati dell'audizione, nel corso dell'estate sono stati elaborati i dettagli della nuova concezione. In ottobre i Cantoni hanno avuto nuovamente l'occasione di esprimersi, nell'ambito di una breve consultazione, in merito alle disposizioni più importanti. Citiamo in particolare: suddivisione delle case da gioco in due categorie con offerta di gioco differente;

in tali case da gioco saranno tuttavia messi in funzione soltanto effettivi apparecchi automatici per i giochi d'azzardo; ammissione da parte dei Cantoni della messa in funzione di apparecchi da gioco del tipo in cui la vera prova di destrezza dipende dal giocatore; imposizione fiscale differenziata delle case da gioco e sfruttamento completo del margine di diritto costituzionale dell'80 % con la possibilità di riduzioni fiscali.

La maggioranza dei Cantoni non ha messo in dubbio la concezione in sè; al contrario, varie parti l'hanno considerata come chiaro progresso rispetto al disegno precedente. Sono stati tuttavia criticati sia l'ammontare dell'aliquota d'imposta sia la proposta di stabilire, in deroga all'attuale pratica, un nuovo margine tra gli apparecchi automatici per i giochi d'azzardo e quelli per i giochi di destrezza.

Il dibattito parlamentare del disegno è previsto per la primavera prossima.

2.3 Diritto penale e procedurale dei mass media

Nell'ambito della revisione del diritto penale e procedurale dei mass media, altro punto nodale delle attività dipartimentali, le pertinenti disposizioni del Codice penale sono adattate ai mutamenti tecnici e sociali nel campo della comunicazione di massa.

Il progetto licenziato il mese di giugno dal Consiglio federale estende inoltre a tutti i mass media, in particolare anche a quelli elettronici, le prescrizioni valide presentemente soltanto per la stampa. Oltre a queste modificazioni piuttosto tecniche, si è dovuto considerare il profondo cambiamento del ruolo dei mass media nella società e nella politica, segnatamente nel dibattito democratico. Rispetto ad appena cinquant'anni fa, i mass media sono divenuti un foro privilegiato per lo scambio di idee e svolgono pertanto un ruolo fondamentale per la formazione delle opinioni politiche in uno Stato di diritto democratico come il nostro. Anche la „funzione di custode“ esercitata dai media sulle istituzioni e sulle persone che agiscono all'interno di esse ha assunto dimensioni molto più rilevanti.

Significativa proprio da questo punto di vista è l'istituzione di un diritto di non testimoniare per gli operatori dei media. Tale diritto è inoltre sollecitato dalla più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. La proposta del Consiglio federale prevede, nella fattispecie, che il giudice ponderi gli interessi degli operatori dei media da un canto e delle autorità preposte al perseguimento penale dall'altro. Questa proposta non conferisce tuttavia ai giudici un pieno potere discrezionale, che è invece limitato mediante svariate imposizioni da parte del legislatore.

Accanto a questa innovazione principale, politicamente significativa, il progetto prevede anche un nuovo disciplinamento della responsabilità dei mass media. Pur mantenendo essenzialmente lo sperimentato sistema della responsabilità a cascata, si distanzia dall'attuale regolamentazione allorché la stessa prevede, in assenza di un autore principale responsabile, una punibilità del redattore o di altri responsabili in vece dell'autore. Questa soluzione difficilmente compatibile con il principio di colpevolezza del diritto penale è sostituita dalla concezione secondo la quale il redattore o un altro responsabile deve rispondere penalmente se per colpa propria non ha impedito la pubblicazione del contributo contestato.

Il progetto fornisce inoltre una valutazione particolareggiata, che si accosta alla concezione moderna di attività giornalistica, della pubblicazione non autorizzata di determinati segreti da

parte dei media. In tal senso si propone anche di sopprimere la contestata norma penale riguardante la pubblicazione di deliberazioni ufficiali segrete.

2.4 Medicina della procreazione

Anche la medicina della procreazione è stata trattata dal Dipartimento con particolare attenzione. Giusta l'articolo 24^{novies} vigente della Costituzione federale concernente la protezione, in particolare delle persone, contro abusi della tecnologia riproduttiva e genetica, la Confederazione emana prescrizioni sull'impiego del patrimonio germinale e genetico umano. Provvede in tal ambito a tutelare la dignità umana, la personalità e la famiglia. Interventi sul patrimonio germinale dei gameti e degli embrioni umani nonché tutti i tipi di maternità sostitutive per conto di terzi sono proibiti. La fecondazione fuori del grembo della donna (fecondazione in vitro) è rigorosamente vista come un aiuto all'insorgere della gravidanza; in particolare non possono essere sviluppati più embrioni di quanti non possano essere subito trasferiti nella donna. Per evitare accordi d'anonimato tra i donatori di spermatozoi si garantisce l'accesso ai dati riguardanti la propria origine genetica.

D'altro canto, l'iniziativa popolare „per la protezione dell'essere umano dalle manipolazioni nella tecnologia della procreazione (Iniziativa per una procreazione rispettosa della dignità umana)“ intende vietare categoricamente la fecondazione in vitro e l'utilizzazione di cellule germinali di terzi per la fecondazione artificiale (tecniche eterologhe). Il Consiglio federale considera simili divieti sproporzionati rispetto al diritto fondamentale della libertà personale; per molte persone infatti il desiderio di avere figli costituisce il senso vero e proprio della loro vita. Poiché inoltre in nessun Paese europeo esiste un divieto generale di fecondazione in vitro e di tecniche eterologhe, una barriera nazionale comporterebbe un indesiderato turismo della procreazione. La legge proposta sulla medicina della riproduzione intende quindi conciliare, a sensi di un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare, il legittimo desiderio dei genitori con l'interesse del nascituro. Per intervenire in modo conseguente contro gli abusi s'introduce l'obbligo di autorizzazione per l'assistenza medica alla procreazione e si dichiara principio supremo il benessere del nascituro. Sono proibite non solo la maternità sostitutiva e la donazione di embrioni, bensì anche la donazione di oociti. Per evitare gravidanze pluri-me, nonché la formazione di cosiddetti embrioni „in soprannumero“, possono essere fecondati per ogni ciclo di trattamento al massimo tre embrioni. Sono punibili anche la terapia genetica delle cellule germinali (interventi modificatori nel patrimonio genetico delle cellule germinali e degli embrioni) e la formazione di cloni (fecondazione artificiale di esseri geneticamente identici). In questo modo si è raggiunto, anche nel confronto internazionale, un alto livello di protezione per l'embrione in vitro. Inoltre nell'ambito dell'inseminazione eterologa i dati del donatore di sperma devono essere conservati all'Ufficio federale dello stato civile. Questo provvedimento intende favorire in modo efficace un futuro ritrovamento d'identità del nascituro. Il disegno di legge sulla medicina della procreazione è completato dalla proposta di una Commissione nazionale di etica.

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali

3.1 Domanda CN/17: Efficacia dei provvedimenti statali

3.1.1 Domanda

Numerosi atti e regolamentazioni di prova della Confederazione contengono cosiddette clausole di valutazione che comportano mandati per una verifica dell'efficacia. La Commissione di gestione vorrebbe avere una visione generale dei mandati di valutazione già eseguiti e di quelli ancora da eseguire.

3.1.2 Risposta

Dalla fine degli anni Settanta sempre maggiori sono i dubbi espressi in merito all'efficacia dei provvedimenti statali. La crescente importanza del problema ha condotto all'adozione di misure giuridiche per controllare leggi e ordinanze a tal proposito. Il legislatore si è servito dei seguenti strumenti: clausole di valutazione, atti di prova e aggiunta di studi d'esecuzione, d'efficacia e di economicità negli elenchi degli obblighi degli organi di controllo.

Le clausole di valutazione contengono obblighi per l'esecuzione di una valutazione rispettivamente di un controllo dell'efficacia. Dall'introduzione della prima clausola di valutazione all'articolo 44 della legge sulla protezione dell'ambiente il legislatore fa sempre più spesso ricorso a questo strumento. La maggior parte delle clausole di valutazione hanno un carattere retrospettivo e si riferiscono a singoli provvedimenti. L'articolo 5 capoverso 1 della legge sui sussidi prevede un vasto campo d'applicazione per quanto riguarda gli atti relativi ai sussidi. In virtù di tale articolo il Consiglio federale deve controllare periodicamente, ma almeno ogni 6 anni, se gli atti normativi sugli aiuti finanziari e le indennità corrispondono ai principi della legge federale sui sussidi. Ha carattere prospettivo l'articolo 43 capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli, che definisce i requisiti per i messaggi e i rapporti del Consiglio federale.

I mandati retrospettivi di valutazione e controllo vengono seriamente presi in considerazione. In questo senso la Direzione dello sviluppo e della cooperazione del Dipartimento federale degli affari esteri ha eretto un sistema di pianificazione, di valutazione, di controlling e di attuazione di progetti. L'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio del Dipartimento federale dell'interno ha dal canto suo creato una rete d'osservazione per i mezzi dell'ambiente, ha eseguito valutazioni e ha elaborato periodicamente rapporti sullo stato dell'ambiente. L'Ufficio federale dell'energia del Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie ha inoltre controllato l'efficacia dei più importanti progetti nell'ambito del decreto sull'energia. Un altro esempio è l'Ufficio federale di giustizia, che per tutta la durata dell'aiuto iniziale ai Cantoni valuta le loro esperienze nell'aiuto alle vittime di reati e ogni due anni pubblica un rapporto in merito. Infine anche in altri campi sono stati creati oppure sono in cantiere sistemi di controllo dell'efficacia.

Anche gli atti di prova comprendono clausole di valutazione, ma sono limitati nel tempo. L'apprezzamento durante il periodo di prova serve da base per decidere se il provvedimento debba essere abolito dopo la fase di prova oppure se debba essere tradotto in una regolamentazione duratura. In Svizzera vi sono circa venti atti di prova nei seguenti campi: banche dati, trasporti, organizzazione amministrativa, diritto penale, telecomunicazioni, sanità pubblica, assicurazioni sociali e agricoltura. Il più noto è la distribuzione, a titolo di prova, di stupefacenti a tossicodipendenti gravi.

Le regolamentazioni di prova vengono spesso valutate da specialisti esterni all'amministrazione. Secondo le esperienze finora raccolte, le valutazioni difficilmente inducono a rimettere in discussione una soluzione scelta, aiutano tuttavia ad operare miglioramenti. Non ha ancora stata effettuata un'analisi approfondita della valutazione delle regolamentazioni di prova.

Per quanto riguarda l'aggiunta di studi d'esecuzione, d'efficacia d'economicità negli elenchi degli obblighi degli organi di controllo va notato che attualmente tre organi posseggono questi tipi di mandato nei loro elenchi: il Controllo amministrativo del Consiglio federale (CCF), l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) e il Controllo federale delle finanze (CFF). Poiché gli studi sull'efficacia e l'economicità sono esigenti quanto al metodo, i tre organi si adoperano per creare i presupposti per un'esecuzione competente di tali studi.

3.2 Domanda CN/41: Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA)

Nell'agosto 1996 il Consiglio federale, nell'ambito della prevista ristrutturazione della Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA), ha eliminato sei posti per la carica di giudice. La mancata rielezione di queste persone è avvenuta di comune accordo con il presidente della CRA, il dottor René Flubacher, il quale ha annunciato il suo ritiro il 15 ottobre 1996.

3.2.1 Domanda

Quali sono stati i criteri utilizzati dal Consiglio federale per l'elezione rispettivamente la non rielezione dei giudici che compongono la Commissione di ricorso in materia d'asilo?

3.2.2 Risposta

In settembre il Consiglio federale, su incarico del Dipartimento, a cui la Commissione svizzera in materia d'asilo è subordinata amministrativamente (art. 17, capoverso 4 dell'ordinanza sulla Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo), ha deciso di non rieleggere sei membri della CRA. La mancata rielezione è avvenuta in vista della ristrutturazione della CRA a partire dal 1° gennaio 1997. Il presidente della CRA, che ha portato avanti la ristrutturazione, ha dato le dimissioni il 30 settembre 1996.

I cambiamenti strutturali che si ripercuotono sugli effettivi avvengono senza tener conto delle caratteristiche individuali e delle prestazioni fornite dal personale. Tuttavia è necessario considerare un taglio di posti di lavoro esattamente come un numero limitato di possibili promozioni: devono rimanere i collaboratori più adatti alla funzione.

La scelta dei membri della Commissione che non sono stati proposti al Consiglio federale per essere rieletti è avvenuta sotto la severa osservanza dell'indipendenza giudiziaria e ciò risulta dai criteri utilizzati. Determinanti sono stati i contributi per il raggiungimento degli obiettivi della CRA e l'adempimento dei punti più importanti dei requisiti e dell'elenco degli obblighi. Chiaramente esclusa nei criteri d'apprezzamento è stata l'attività giurisprudenziale; per la valutazione sono stati considerati esclusivamente i compiti di conduzione e gli obblighi amministrativi, di cui fa parte anche il trattamento accelerato delle pratiche attribuite.

Per contenere le conseguenze sociali, ai membri interessati della Commissione sono stati proposti degli accordi che sono stati accettati senza eccezione (rielezione con riserva [limitazione nel tempo] oppure non rielezione accompagnata da adeguate indennità di licenziamento).

3.3 Domanda CN/43: Rapporto presso il Tribunale federale

Vedi rapporto di gestione del Tribunale federale

3.4 Domanda CN/44: Manipolazione di passaporti presso l'UFR

Nell'ambito del rapporto di gestione del 1995 il capo del DFGP ha preso posizione in merito alla questione della manipolazione di passaporti presso l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR). Nell'aprile 1996 l'allora segretario generale del DFGP aveva fornito ulteriori informazioni con riferimento a due casi.

3.4.1 Domande

- 441 Questi gravi casi sono da considerare come casi singoli eccezionali?
- 442 Quali provvedimenti ha preso nel frattempo il Consiglio federale per evitare in futuro azioni di questo tipo?

3.4.2 Risposte

- 441 Le verifiche effettuate presso l'UFR non hanno svelato altri casi di passaporti procurati in modo non corretto.

Il funzionario responsabile è stato sospeso dalle sue funzioni con effetto immediato il 3 novembre 1995 dal DFGP e il suo contratto di lavoro è stato sciolto per la fine del 1996. Egli ha inoltrato ricorso contro la decisione di non rielezione e il procedimento è pendente presso la Commissione federale di ricorso del personale.

Con la decisione del 15 marzo 1996 il Ministero pubblico della Confederazione ha conferito alle autorità del Canton Berna il procedimento per falsità in atti formati da pubblici ufficiali o funzionari (art. 317 CP) e per soppressioni di documenti (art.254 CP) affinché eseguano il rispettivo perseguimento penale e formulino un giudizio; anche il presente procedimento è ancora pendente.

442 Nell'ambito dell'organizzazione delle partenze sono stati introdotti provvedimenti relativi al personale e il sostituto del capo della Divisione Partenze e soggiorno si è momentaneamente incaricato della direzione della Sezione organizzazione delle partenze. Inoltre sono state prese diverse misure per migliorare l'organizzazione delle partenze dei Cantoni. Ad esempio è stata completamente rivista la Direttiva dell'UFR sull'allestimento, la tenuta e la pubblicazione di atti procedurali, che è entrata in vigore il 1° novembre. Per il resto è stata elaborata una nuova direttiva interna all'Ufficio sugli svolgimenti procedurali nel quadro dell'organizzazione delle partenze, che entrerà in vigore il 15 gennaio 1997.

Infine il progetto SOMAS (provvedimento immediato - partenze) è in fase di applicazione. Mediante SOMAS, le autorità cantonali dovrebbero poter applicare in modo efficiente le modalità relative alle partenze in campo amministrativo, organizzativo e giuridico. Qualora le autorità cantonali avessero bisogno di aiuti supplementari è possibile rivolgersi alla Confederazione. Nel 1997 si prevede di mettere a disposizione dei Cantoni una documentazione specifica sui più importanti paesi d'origine che contiene le direttive per i Cantoni su come procurarsi i documenti di viaggio.

Nel 1996 si sono tenuti inoltre due seminari con le autorità cantonali preposte alle partenze, durante i quali i delegati del DFAE hanno informato in modo particolare sui rapporti con le delegazioni estere. Anche per il 1997 sono assicurati l'istruzione e il perfezionamento dei funzionari cantonali incaricati delle partenze; in diverse conferenze saranno trattati temi quali le modalità relative alle partenze, il modo in cui procurarsi i documenti in caso di paesi d'origine problematici e la sicurezza dei funzionari interessati in caso di rimpatri accompagnati.

La collaborazione con il coordinatore della politica internazionale dei rifugiati del DFAE è stata intensificata. Si è appunto assicurato che questo dipartimento sia sempre aggiornato nell'ambito delle modalità relative alle partenze e in caso di bisogno possa intervenire immediatamente.

3.5 Domanda CS/3: Nuove strutture di gestione presso l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP)

Nel mese di gennaio 1997 presso l'UFAP saranno eliminate le gerarchie classiche. In futuro il lavoro dovrà ripartirsi fra quattro équipes autonome.

3.5.1 Domande

- 31 Simili riorganizzazioni sono opportune, o previste, per altri servizi dell'amministrazione?
- 32 Quali sono gli effetti auspicati di questa nuova forma di organizzazione?
- 33 Questa nuova struttura di gestione è in grado di garantire la sorveglianza per quanto attiene alle riserve di liquidità delle assicurazioni private?

3.5.2 Risposte

- 31 Vedasi rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione, domande delle commissioni della gestione delle Camere federali, CS/3.
- 32 Il metodo di lavoro nell'Ufficio era finora caratterizzato da una rigida gerarchia e da una rigorosa ripartizione del lavoro distinguendo tra assicurazione sulla vita e altri tipi di assicurazione nonché secondo le rispettive problematiche giuridiche, e non si prestava alla collaborazione nell'ambito di dossiers comuni. La nuova struttura, improntata sul lavoro di gruppi di persone di varia formazione, intende migliorare la sorveglianza delle assicurazioni e promuovere il reciproco interesse per i compiti svolti in comune.
- 33 La solvibilità di una compagnia di assicurazione è determinata da diversi fattori; vanno menzionati in particolare: attuazione corretta di metodi matematici applicati in materia di assicurazione, costituzione di riserve tecniche, riassicurazione equilibrata, gestione degli investimenti di capitali, liquidità e gestione nonché organizzazione. La nuova struttura dell'UFAP dovrebbe agevolare e migliorare la sua valutazione complessiva di una compagnia di assicurazione. Mediante la designazione, presso l'Ufficio, di interlocutori fissi per tutte le compagnie sottoposte a sorveglianza, si migliorano inoltre la disponibilità verso i clienti, il senso di responsabilità e la mentalità globale; a questi collaboratori compete la trattazione tempestiva e oggettiva di tutte le domande riguardanti la compagnia loro assegnata. Mediante la concentrazione di tutte le attività di sorveglianza di una compagnia nella stessa unità organizzativa si eliminano inoltre doppi problemi.

La nuova struttura permette infine di separare la responsabilità strategica e quella operativa e di sviluppare una formazione più finalizzata nei settori specifici della sorveglianza.

L'Ufficio si attende dalla nuova struttura una sorveglianza più efficace e concreta in materia di assicurazione.

3.6 Domanda CS/7: Progetti in materia di polizia e procedura penale

Il Consiglio federale si occupa da anni dell'elaborazione di diversi progetti in materia di polizia e procedura penale. Il previsto procedimento a tappe rende difficile una visione globale di tali revisioni.

3.6.1 Domande

- 71 Di quali progetti si tratta?
- 72 Quando dovrebbero essere realizzati?
- 73 Come e quando il Consiglio federale pensa di risolvere, in particolare, i conflitti esistenti fra il Ministero pubblico della Confederazione e l'Ufficio federale di polizia?

3.6.2 Risposte

- 71 Gli obiettivi perseguiti sono un potenziamento della lotta contro il crimine organizzato, il miglioramento delle basi giuridiche volte a garantire la sicurezza interna, la messa in opera delle esigenze in materia di protezione dei dati e l'unificazione del diritto in materia di procedura penale. I progetti che ne risultano sono i seguenti:
- Estensione e riorganizzazione dei servizi centrali dell'Ufficio federale di polizia (UFP), compreso lo stazionamento all'estero di altri agenti di collegamento.
 - Pacchetto di provvedimenti "intesi a migliorare l'efficacia e le caratteristiche dello Stato di diritto in materia di perseguimento penale" contenente segnatamente: più vaste competenze della Confederazione nell'ambito delle indagini, l'estensione dei diritti di difesa nella procedura penale federale e una base giuridica per un casellario giudiziale automatizzato nonché l'inchiesta mascherata.
 - Atti d'esecuzione della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna.
 - Nuova regolamentazione della sorveglianza telefonica nell'ottica della liberalizzazione del traffico delle telecomunicazioni e conformemente alle mozioni trasmesse.
 - Migliore collaborazione con la polizia di frontiera degli Stati confinanti.
 - Riorganizzazione del settore della polizia nel quadro della riforma governativa e amministrativa, in particolare anche decentramento delle funzioni del Ministero pubblico della Confederazione.
 - Estensione, conforme alla protezione dei dati, dei sistemi d'informazione e delle prestazioni di servizio di polizia: sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS, sistema di elaborazione dei dati nell'ambito della lotta contro il traffico illegale di droga DOSIS, sistema informatizzato di

ricerca RIPOL, sistema automatico d'identificazione delle impronte digitali AFIS e indice centrale delle pratiche ZAN.

- Unificazione dell'ordinamento processuale penale della Confederazione e dei Cantoni nonché riforma della giustizia sul piano federale.

72 I progetti sopracitati dovrebbero per quanto possibile essere realizzati o giungere in fase di ultimazione nella legislatura corrente. È fatta eccezione per l'unificazione del diritto in materia di procedura penale e per la riforma della giustizia, che devono essere precedute dalla revisione della Costituzione e che quindi non potranno entrare in vigore prima del 2002.

73 Le competenze del Ministero pubblico della Confederazione, della Polizia federale e dei servizi centrali dell'UFP sono ben delimitate. Nel corso delle indagini può tuttavia accadere che, in base al comportamento degli autori di reati, diversi uffici di polizia si occupino delle stesse persone o organizzazioni. Questi conflitti di competenze sono risolti giusta gli articoli 340 - 351 del Codice penale. L'assegnazione definitiva delle mansioni avviene secondo le disposizioni organizzative delle ordinanze relative alla legge federale sugli uffici centrali e alla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, che saranno ultimate nel 1997.

3.7 Domanda CS/8: Tribunali federali

3.7.1 Domanda

Quali misure a medio termine intende adottare il Consiglio federale al fine di garantire il buon funzionamento dei Tribunali federali?

3.7.2 Risposta

Qualora non esistano ancora, il Consiglio federale mira all'istituzione, nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria, di istanze giudiziarie inferiori al Tribunale federale. Il Tribunale federale non dovrà più emettere le proprie sentenze quale prima istanza giudiziaria o persino unica istanza (procedura diretta). Ciò presuppone il potenziamento delle autorità dei tribunali amministrativi della Confederazione e la creazione di una Corte penale federale indipendente dal profilo organizzativo. I Cantoni devono essere sottoposti all'obbligo di istituire dei tribunali anche nell'ambito del diritto pubblico cantonale. Grazie al potenziamento delle istanze giudiziarie preliminari sarà possibile, per principio, garantire ai richiedenti l'accesso ad (almeno) un tribunale indipendente per qualsiasi controversia.

L'accesso al Tribunale federale dovrebbe quindi essere limitato; le restrizioni dell'accesso hanno lo scopo di garantire che il Tribunale federale sia tenuto a esercitare la sua funzione di protezione giuridica soltanto nei casi di una certa portata.

Un'altra misura presa in considerazione è l'esemplificazione del sistema concernente i rimedi giuridici. Il richiedente che oppone ricorso contro una decisione presso il Tribunale federale

deve poter invocare nell'ambito di un solo rimedio giuridico tutti i motivi di ricorso ammissibili (ricorso unificato).

Si prevede infine una moderata estensione della costituzionalità. Il Tribunale federale deve poter verificare se la disposizione di una legge federale applicata violi, nella fattispecie, un diritto costituzionale o il diritto internazionale.

Il progetto C „, Riforma della giustizia“, contenuto nel messaggio concernente una nuova Costituzione federale, comprende tutte le basi costituzionali per la realizzazione delle misure summenzionate. Una riforma materiale del diritto costituzionale è necessaria in quanto la Costituzione vigente non contiene le basi per l'istituzione di una Corte penale federale indipendente e per l'introduzione di un obbligo per i Cantoni di istituire rigorosamente delle autorità giudiziarie che fungano da ultima istanza sul piano Cantonale. L'attuale Costituzione sancisce inoltre determinate procedure dirette e il principio dell'impossibilità di riesaminare le leggi federali; una restrizione dell'accesso al Tribunale federale concede quindi uno spazio di manovra limitato.

La commissione peritale incaricata della preparazione della revisione totale della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG) presenterà l'anno prossimo un progetto di legge improntato sulle nuove disposizioni costituzionali, corredato del relativo rapporto; il Consiglio federale avvierà una consultazione in merito.

Dipartimento militare

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva.

1.1 Affari principali del DMF

Il DMF ha accordato la priorità agli affari seguenti:

Affari	Valutazione
Politica di sicurezza esterna/Partenariato per la pace	Partenariato per la pace realizzato
Riforma 93 del Governo e dell'amministrazione (Dipartimento della sicurezza)	nell'ambito del processo globale NOVE, obiettivi intermedi realizzati
Esercito 95/DMF 95 (attuazione, consolidamento, ottimizzazione, eliminazione dei punti deboli nell'istruzione, passaggio a ulteriori fasi della riforma)	Esercito 95 realizzato, sono necessari piccoli adattamenti DMF 95 realizzato, sono necessari piccoli adattamenti
Iniziativa ridistributiva	in corso
Nuova forma giuridica delle imprese d'armamento	parzialmente realizzata
Berretti gialli in Bosnia	realizzati
Legge sul materiale bellico	realizzata

Ulteriori affari importanti dei quali si è occupato il DMF:

Affari	Valutazione
Programma d'armamento 1996	realizzato
Programma delle costruzioni 1996	realizzato
Votazione popolare concernente l'articolo 20 capoverso 3 della Costituzione federale (acquisto centralizzato dell'equipaggiamento personale)	l'articolo 20 rimane
Regalia delle polveri	realizzata

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa

2.1 Ottimizzazione dell'Esercito 95 (incluso l'obbligo di prestare servizio degli ufficiali dopo il 1° gennaio 2000)

L'Esercito 95 è al suo secondo anno d'esistenza. Alla fine dell'anno, tutte le formazioni avevano effettuato il loro primo servizio di perfezionamento della truppa. Con il passaggio, a partire dal 1° gennaio 1997, alla nuova organizzazione della mobilitazione e la riorganizzazione dello stato maggiore dell'esercito, saranno realizzate le ultime fasi della riforma dell'esercito. Le esperienze fatte finora con l'Esercito 95 sono largamente positive. Tuttavia, occorre correggere alcuni punti deboli e apportare qualche miglioramento.

Già nei mesi di novembre/dicembre 1995, mediante questionari distribuiti ai Cantoni e ai comandanti delle Grandi Unità, è stato rilevato il „grado di raggiungimento degli obiettivi“ dell'Esercito 95. I questionari sono stati valutati e in gennaio è stato presentato alla Direzione del DMF un rapporto sulla situazione con 104 proposte per l'ottimizzazione dell'Esercito 95. Una decina di proposte riguardano problemi importanti nell'ambito dell'istruzione e del personale, mentre la maggior parte riguardano piuttosto questioni di dettaglio.

Conformemente all'importanza e alle priorità, nel corso dell'anno sono stati affrontati i singoli problemi e attuati i pertinenti miglioramenti. Non tutte le misure di ottimizzazione daranno subito risultati visibili. Alcuni miglioramenti, per esempio nell'ambito del materiale o dell'infrastruttura, produrranno effetti soltanto a lunga scadenza. Singole proposte saranno considerate nella pianificazione dell'evoluzione ulteriore dell'esercito.

Nell'ambito dell'istruzione, diverse misure d'ottimizzazione sono state avviate già nel corso dell'estate. Così, i comandanti di unità di truppa presteranno nuovamente un servizio pratico senza interruzione di più lunga durata, allo scopo di poter assumere meglio le responsabilità per la loro unità. Mediante misure di carattere organizzativo, si assicura che i comandanti di compagnia partecipino alle fasi decisive e le dirigano. Si è per contro rinunciato a prolungare il servizio pratico obbligatorio. La sovrapposizione della scuola sottufficiali con le prime tre settimane del servizio pratico nelle scuole reclute ha generato un grande carico di lavoro per capisezione e istruttori. Per sgravare i capisezione, in futuro sarà loro attribuito un sottufficiale al suo primo servizio di perfezionamento della truppa. In tal modo sarà possibile sfruttare le buone esperienze fatte con la scuola sottufficiali e continuare il miglioramento globale dell'istruzione dei sottufficiali. Il pacchetto di misure è stato presentato al pubblico dal capo delle Forze terrestri nel mese di ottobre.

Assicurare il personale per la condotta e l'istruzione delle formazioni nei servizi d'istruzione a partire dal 2000 costituisce un problema centrale nell'ambito dell'ottimizzazione dell'Esercito 95. Tale data è determinata dalla scadenza del periodo massimo di cinque anni del diritto transitorio per l'introduzione dell'Esercito 95, stabilito nella legge militare. L'introduzione del cosiddetto totale obbligatorio di giorni di servizio ha come conseguenza che, a partire dal 2000, non tutte le formazioni avranno ancora un numero sufficiente di ufficiali obbligati a prestare servizio. Nel mese di ottobre, la Direzione del DMF ha approvato, per determinati ufficiali, un moderato obbligo di prestare servizi supplementari, da definire

individualmente. Tale obbligo interesserà circa 6'000 ufficiali a partire dal grado di capitano, che hanno già compiuto il totale obbligatorio di giorni di servizio ed esercitano segnatamente una funzione di comandante, ufficiale di stato maggiore generale o aiuto di comando in uno stato maggiore. Affinché si possa considerare al massimo le esigenze di tutti gli interessati, l'obbligo di prestare servizi supplementari sarà stabilito soltanto in caso di necessità e individualmente. Ulteriori misure d'accompagnamento sono in fase di elaborazione e dovranno essere note nei dettagli entro la fine del 1997. Esse saranno attuate mediante modificazione di ordinanze a livello di Consiglio federale e DMF; la legge militare non è interessata da tali modifiche.

Nel corso dell'anno sono stati elaborati due terzi delle 104 proposte. Nel 1997 saranno trattate quelle ancora in sospeso e sarà allestito un „Rapporto finale Esercito 95“.

2.2 Prossima riforma dell'esercito

Già il Concetto direttivo Esercito 95 pubblicato nel 1992 indicava che l'Esercito 95 è strutturato per un periodo di circa dieci anni e che, sulla base di varie opzioni, occorre essere pronti a effettuare adattamenti. Nel caso di un'evoluzione positiva della situazione in Europa e con la realizzazione del necessario processo di ammodernamento del materiale, potrebbe prospettarsi un'ulteriore riduzione dell'effettivo dell'esercito.

Nel frattempo, malgrado alcuni problemi, la situazione internazionale in materia di politica di sicurezza si è ulteriormente stabilizzata. In ragione del numero, superiore alla media, di militari usciti dall'esercito per motivi sanitari, segnatamente negli anni 1991-1993, l'effettivo di controllo dell'esercito dovrebbe poter essere assicurato soltanto fin verso la metà del prossimo decennio. Segnatamente dopo il 2000, si prevedono importanti vuoti negli effettivi dei quadri. Inoltre, i mezzi finanziari permettono di attuare il processo di modernizzazione auspicato soltanto per un esercito ridimensionato. Tutte queste tendenze fanno sì che, dopo il 2000, occorra attendersi una nuova fase di riforma.

Già nel 1994, l'allora capo del Dipartimento militare federale aveva annunciato per il prossimo decennio un'altra riduzione dell'effettivo dell'esercito dell'ordine del 15-25%. In primavera, l'attuale capo del DMF ha preso l'iniziativa e avviato le necessarie misure per l'ulteriore evoluzione dell'esercito.

Nel tardo autunno, dopo aver consultato il capo dello Stato maggiore generale, il capo del DMF ha costituito una Commissione di studio per le questioni strategiche, presieduta dall'ambasciatore Edouard Brunner, della quale fanno parte 41 persone provenienti da aree geografiche, linguistiche, politiche e attività professionali differenti.

La Commissione di studio ha l'incarico di elaborare idee direttrici in materia di politica di sicurezza e di politica militare della Svizzera dopo il passaggio al nuovo millennio e presentarle in un rapporto al capo del DMF all'inizio del 1998. Tra l'altro, si tratterà di rispondere alla domanda a sapere con quali sviluppi e rischi strategicamente importanti la Svizzera sarà confrontata nei prossimi 20-25 anni e come il Paese e la popolazione potranno essere protetti al meglio in tale clima strategico. Saranno pure affrontati gli sviluppi dei rapporti in materia di politica di sicurezza tra la Svizzera e l'Europa pensabili in tale lasso di tempo e gli interessi vitali della Svizzera in questo contesto. Infine, si tratterà di trarre le conseguenze

della crescente implicazione e interdipendenza di sicurezza esterna e interna, nonché di valutare il valore del sistema di milizia e del federalismo in una futura struttura di difesa.

La Commissione di studio ha iniziato il proprio lavoro il 27 settembre e si è riunita quattro volte prima della fine dell'anno. Durante le sedute sono stati ascoltati sei esperti svizzeri e stranieri in merito a differenti aspetti dei temi allo studio. È stata designata una commissione di redazione, la cui prima riunione avrà luogo nel mese di gennaio 1997.

Parallelamente al lavoro della commissione Brunner, anche nell'amministrazione del DMF si lavora all'ulteriore evoluzione dell'esercito. Si tratta segnatamente di elaborare differenti modelli di esercito quali opzioni per il futuro. Allo scopo di assicurare libertà di manovra per l'avvenire, gli acquisti sono provvisoriamente limitati a un effettivo di 300'000 militari. In questo contesto, non si tratta di tagli lineari a progetti d'armamento previsti, ma dello sviluppo mirato e orientato verso il futuro di un esercito ridimensionato. Al centro delle riflessioni vi sono la riorganizzazione delle formazioni sulla base delle brigate e una mobilità accresciuta. La fanteria, prevalentemente statica, dovrebbe essere ulteriormente ridotta, senza trascurare le necessità nell'ambito della salvaguardia delle condizioni d'esistenza.

2.3 Programma d'armamento 1996

Ogni programma d'armamento rappresenta una fase logica nella realizzazione del Concetto direttivo Esercito 95. Nel campo dell'acquisto d'armamento, quest'ultimo prevede i seguenti sforzi principali: protezione dello spazio aereo, condotta, trasmissioni, esplorazione, guerra elettronica, combattimento a fuoco, mobilità, istruzione, equipaggiamento generale.

Con il programma d'armamento 1996 è stato chiesto un credito d'impegno di 1'594 milioni di franchi. I progetti più importanti sono i nuovi apparecchi radio, le nuove apparecchiature per l'esplorazione elettronica e i blindati ruotati. Unitamente agli affari di compensazione previsti, l'aliquota di questo programma d'armamento aggiudicata in Svizzera ammonta all'81 per cento, pari a 1'290 milioni di franchi. Per quanto riguarda le ripercussioni sull'occupazione, si valuta che 1'400 persone avranno lavoro per 5 anni.

Il programma d'armamento 1996 è di circa 250 milioni più elevato del precedente. Tuttavia, le spese d'armamento non aumentano. Rispetto al 1990, esse sono diminuite del 26 per cento in termini reali.

Nell'anno in esame, si sono potuti completare diversi progetti d'acquisto autorizzati con programmi d'armamento precedenti: il mortaio 6 cm 87 con munizione illuminante, gli apparecchi a immagine termica 90, una prima serie di simulatori di tiro per il F ass 90, il sistema di direzione del tiro 91 per l'artiglieria da fortezza (Fargof), i fuoristrada Puch e i carrelli elevatori da campagna.

Il Consiglio nazionale ha approvato il 19 giugno il programma d'armamento 1996 con 112 voti favorevoli e 53 contrari. Il 26 settembre è stato approvato dal Consiglio degli Stati con 30 voti senza opposizione.

2.3.1 Acquisto dell'F/A-18 C/D „Hornet“

L'acquisto di 34 aviogetti da combattimento del tipo F/A-18 C/D „Hornet“ e del relativo materiale, conformemente al messaggio concernente il programma d'armamento 1992, prosegue secondo i piani. Il DMF allestisce periodicamente un rapporto sullo svolgimento dell'acquisto all'attenzione delle Commissioni della politica di sicurezza delle Camere federali. Il 20 gennaio, con il successo del primo volo di un F/A-18 svizzero a St. Louis, è stata raggiunta un'ulteriore importante tappa del programma. Il secondo velivolo, pure di produzione americana, ha effettuato il primo volo l'8 aprile. Il primo F/A-18 montato in Svizzera ha completato con successo il suo primo volo il 3 ottobre a Emmen.

2.3.2 Nuovo sistema di sorveglianza dello spazio aereo

Si intende sostituire l'obsoleto sistema Florida con un nuovo sistema militare di sorveglianza dello spazio aereo (Florako). Con decisione del 4 settembre, sono stati chiesti ulteriori chiarimenti prima della scelta definitiva del fornitore. Lo scopo principale di questa ampia valutazione è l'esame e l'ulteriore precisazione delle specifiche già esistenti per il sistema Florako. Con i due offerenti rimasti è stata definita l'ulteriore procedura, in base alla quale essi devono presentare le loro offerte definitive nel mese di aprile 1997, cosicché nell'estate 1997 possa essere scelto il fornitore.

2.4 Programma delle costruzioni 1996

Il totale dei crediti d'impegno autorizzati è stato superiore di 25 milioni a quello dell'anno precedente. Il motivo risiede nel programma delle costruzioni 1996 che conteneva due grandi progetti: il nuovo Centro d'istruzione dell'esercito di Lucerna e la caverna per i nuovi aviogetti di Meiringen. Malgrado questi impegni più elevati, i crediti di pagamento autorizzati sono scesi al livello minimo record di 270 milioni di franchi. Ciò ha avuto come conseguenza che l'inizio dei lavori per una cinquantina di progetti autorizzati ha dovuto essere posticipato per mancanza di mezzi di pagamento.

È stato nuovamente possibile consegnare ai loro destinatari una serie di opere approvate in precedenza, tra le quali la nuova caserma di Airolo, gli alloggi della truppa risanati a Les Pradières, il nuovo edificio per l'istruzione dei piloti a Sion, le nuove costruzioni per l'istruzione al missile Stinger di Grandvillard, le opere per i simulatori della fanteria meccanizzata di Bière, le nuove costruzioni per due batterie d'artiglieria a Frauenfeld e una nuova centrale d'allarme in Ticino.

Con la riforma DMF 95, la gestione degli immobili è stata raggruppata e la pianificazione delle costruzioni integrata. In tal modo vi sono ora buone premesse per un'esecuzione vicina al cittadino della liquidazione di infrastrutture obsolete, un compito di crescente importanza.

Il programma delle costruzioni 1996 è stato approvato il 4 giugno dal Consiglio degli Stati con 31 voti senza opposizione e il 19 settembre dal Consiglio nazionale con 108 voti favorevoli e 19 contrari.

2.5 Concetti direttivi del DMF

Esercito 95 e DMF 95 hanno modificato profondamente l'esercito, l'amministrazione e gli esercizi. Il ridimensionamento ha richiesto un profondo cambiamento del modo di pensare e un riorientamento radicale, in quanto le riforme incidevano su valori stabili e competenze chiare che per decenni avevano dato sicurezza e stabilità. L'incertezza, conseguenza di questo processo di cambiamento nell'esercito, nell'amministrazione e negli esercizi, è grande. Il DMF è consapevole della sfida generata da tale incertezza e la affronta con i propri concetti direttivi, che non solo descrivono valori e competenze adeguati alle riforme, ma devono concretizzarsi nella vita quotidiana mediante misure appropriate di attuazione e di controlling.

Il Concetto direttivo del DMF, per esempio, menziona come valore l'applicazione dei principi economici per l'attività quotidiana nell'esercito, nelle aziende e nell'amministrazione. Per la realizzazione, già oggi un gran numero di collaboratrici e collaboratori del DMF è stato istruito sui principi dell'economia aziendale grazie a un modulo d'accompagnamento per l'autoapprendimento assistito dall'ordinatore. Un ulteriore modulo (un gioco che simula la pianificazione eseguita secondo criteri economici) è in fase di elaborazione.

Dopo la designazione di tutti i responsabili della protezione ambientale, il concetto direttivo per la protezione dell'ambiente sarà attuato con il loro aiuto. Un primo passo in tal senso è costituito dal relativo concetto per l'istruzione. Il Concetto direttivo per il personale serve a illustrare l'ordine di grandezza finale del controlling del personale, in fase di preparazione. Nel 1997, un'inchiesta tra le collaboratrici e i collaboratori permetterà una prima valutazione delle necessità nell'ambito della politica del personale.

Per valutarne la pertinenza, i concetti direttivi sono stati discussi e ottimizzati in collaborazione con imprese di primo piano dell'economia privata.

I concetti direttivi sono stati spediti in giugno a tutto il personale, a domicilio, per permettere anche ai famigliari di avere un'idea dei nuovi principi del DMF.

2.6 Avvenimenti in seno al DMF (caso Nyffenegger, ecc.)

Nell'autunno 1995, su richiesta del capo dello Stato maggiore generale, è stata avviata, contro il colonnello SMG in pensione Friedrich Nyffenegger, un'inchiesta penale militare per violazione delle prescrizioni militari sulla tutela del segreto. L'inchiesta è stata in seguito estesa ad altre persone. Il 17 gennaio, la procuratrice generale della Confederazione ha aperto, contro il colonnello SMG Nyffenegger e le altre persone coinvolte, una procedura d'accertamento di polizia giudiziaria per diversi delitti patrimoniali e in materia di documenti. Il 12 giugno è stata avviata un'inchiesta preliminare.

Il caso ha suscitato grande scalpore nell'opinione pubblica ed è stato all'origine di discussioni in Parlamento. Le proposte di costituire una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) sono state respinte. Contemporaneamente però, le Commissioni della gestione (CdG) delle due Camere sono state incaricate dell'esame politico del caso.

Le attività delle diverse commissioni parlamentari sono state ripartite come segue:

Delegazione della gestione Presidente: CN Werner Carobbio	Vademecum elettronico dello Stato maggiore generale (EBG su CD-ROM) e sistema d'allarme del Corpo della guardia delle fortificazioni
Sezione „Autorità“ della CdG del Consiglio degli Stati Presidente: CS Pierre Aeby	DIDACTA, DIAMANT/pacchetto di mezzi didattici, sponsoring
Sezione „Autorità“ allargata della CdG del CN Presidente: CN Alexander Tschäppät	Prassi del DMF in materia di promozioni e acquisti, attività d'informazione e pubbliche relazioni

Parallelamente a queste inchieste parlamentari (le quali si sono parzialmente sovrapposte), si sono svolte e si stanno svolgendo diverse inchieste interne del DMF. Una di queste è stata l'inchiesta amministrativa affidata all'ex delegato per le questioni riguardanti le schedature, il dott. René Bacher, che si è conclusa il 30 agosto e i cui risultati sono stati presentati al pubblico.

Il capo del DMF ha già disposto numerose misure per limitare i danni e allo scopo di colmare le lacune organizzative e strutturali constatate. Tali misure riguardano principalmente gli ambiti dell'EBG, della tutela del segreto e della sicurezza informatica. Sono stati insediati numerosi gruppi di lavoro e sono state disposte ulteriori verifiche.

Le inchieste del Ministero pubblico della Confederazione e della Giustizia militare sul caso Nyffenegger e cointeressati continuano. Attualmente non è ancora possibile prevedere quando si concluderanno.

La delegazione della gestione e la CdG del Consiglio degli Stati hanno presentato al pubblico il 14 novembre i rapporti sulle loro inchieste (il rapporto della CdG CN sarà presentato soltanto nel 1997). Entro la fine del 1997, il Consiglio federale presenterà un rapporto sui risultati delle misure prese per colmare le lacune constatate. Nel frattempo, in seno al DMF prosegue l'esame approfondito dell'affare.

2.7 Missioni di salvaguardia delle condizioni d'esistenza

2.7.1 In generale

Sulla base dell'articolo 1 della legge militare del 3 febbraio 1995, secondo il quale l'esercito può essere chiamato a svolgere compiti d'appoggio a favore delle autorità civili, si tratta, qui di seguito, di riassumere brevemente gli impieghi effettuati nell'anno in esame.

2.7.2 Impieghi di aiuto in caso di catastrofe

2.7.2.1 Aiuto in caso di catastrofe in Svizzera

Luogo/Motivo	Periodo	Truppe impiegate
Pfynwald VS: incendio di boschi	23.4. - 26.4.1996	Cp pronto impg della SR salv 76: 450 giorni/uomo
Vaulion VD: maltempo	12.6. - 14.6.1996 e 17.6. - 18.6.1996	Bat G 27: 60 giorni/uomo
Morschach SZ: maltempo	10.7. - 19.7.1996	Dist bat G 35, sostituito poi dal dist cp tecn G 8: 90 giorni/uomo
Niederbipp BE: grande incendio presso la TELA	19.7. - 21.7.1996	Aiuto spontaneo: SU trp salv, SSU 277 trp salv, sostituite poi dalla cp salv II/24 (cp pronto impg) 289 giorni/uomo
Flühli LU: maltempo	12.8. - 22.8.1996	cp zap II/32: 987 giorni/uomo

Le strutture attuali danno buoni risultati. L'impiego in occasione del grande incendio presso la TELA ha indicato la necessità di ulteriori miglioramenti. Il capo dello Stato maggiore generale ha approvato un ampio catalogo di misure.

2.7.2.2 Aiuto in caso di catastrofe all'estero

Nel 1996 non è stato prestato alcun aiuto per catastrofi all'estero.

2.7.3 Impieghi sussidiari di sicurezza del Corpo della guardia delle fortificazioni

I compiti di guardia agli edifici di Rappresentanze diplomatiche e consolari estere che il Corpo della guardia delle fortificazioni, dal 5 aprile 1995, svolge a favore delle città di Berna e Zurigo sono provvisoriamente mantenuti. Attualmente sono in corso negoziati con le autorità in merito a misure di protezione rafforzate.

**Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione
delle Camere federali**

Nessuna.

Dipartimento delle finanze

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva.

Settore	Obiettivo	Conseguimento dell'obiettivo
Finanze	Programma di risanamento Approvazione del Consiglio federale	realizzato
	Nuovo regime della perequazione finanziaria	parzialmente realizzato (consultazione sulle grandi linee conclusa)
	Messaggio sul finanziamento dei trasporti pubblici	realizzato
	Messaggio sul riciclaggio di denaro	realizzato
	Primo rapporto sulla verifica dei sussidi	parzialmente realizzato
	Freno all'indebitamento	parzialmente realizzato (messaggio rinviato)
Personale	Messaggio sulla nuova legge sul personale federale	parzialmente
	Lavori preliminari di un concetto per il rafforzamento del controllo globale dei costi del personale	realizzato
	Introduzione del principio del salario in ba- se alle prestazioni	realizzato
Imposte	Messaggio sulla riforma dell'imposizione delle società	parzialmente realizzato (consultazione conclusa)
	Applicazione dell'ordinanza sull'imposta sul valore aggiunto: consolidamento dell'esecuzione e liquidazione delle pen- denze	parzialmente realizzato

Settore	Obiettivo	Conseguimento dell'obiettivo
CFA	Proseguimento del risanamento della CPC nei settori SUPIS, contabilità, inserti	parzialmente realizzato
	Preparazione di un profilo di prestazione in relazione agli statuti della CPC	in gran parte realizzato (il concetto del documento di discussione è a disposizione)
	Preparazione dell'introduzione della 10a revisione AVS al 1° gennaio 1997	realizzato
Dogane	Approvazione delle leggi sull'imposizione degli oli minerali e degli autoveicoli da parte del Parlamento e preparazione della loro entrata in vigore	realizzato
	Preparazione della revisione totale della legge sulle dogane	realizzato (messaggio rinviato)
Alcool	Introduzione delle modifiche relative alla gestione degli alcool, conformemente alla revisione parziale della legge sull'alcool	in gran parte realizzato
Informatica	Realizzazione della seconda fase del progetto KOMBV3	in gran parte realizzato
	Realizzazione dei miglioramenti nel settore della sicurezza informatica	parzialmente realizzato
NPM	Elaborazione delle linee direttrici relative a una gestione con mandati di prestazioni e preventivi globali	realizzato

Grazie ad una rigorosa politica del risparmio, nel preventivo 1997 è stato possibile ridurre in modo sensibile la crescita delle spese. Un contributo in questo senso è stato pure fornito dal personale federale. Il risanamento delle finanze federali entro il 2001 non sarà tuttavia possibile unicamente con restrizioni budgetarie e adattamenti del piano finanziario. Saranno necessarie riforme strutturali, quali il nuovo regime della perequazione finanziaria, la riforma dell'Amministrazione e l'esame critico dei sussidi.

La riforma dell'imposizione delle società dovrebbe favorire il mantenimento dell'attrattiva del nostro Paese. In primo luogo sono previsti miglioramenti per le società holding, il passaggio all'imposizione proporzionale degli utili e agevolazioni per le piccole e medie imprese.

In considerazione della varietà e complessità dei problemi da risolvere nell'ambito del risanamento della Cassa pensioni non bisogna attendersi una soluzione in tempi brevi. L'adozione di singoli provvedimenti ha permesso di registrare progressi e miglioramenti ma anche insuccessi. I problemi dovranno essere risolti progressivamente e in modo sistematico così da conseguire la normalizzazione del funzionamento amministrativo della Cassa.

Non solo la densità delle norme del settantennale ordinamento dei funzionari dovrà essere sfoltita ma l'intero disciplinamento dovrà essere ristrutturato e modernizzato nella sostanza. La base per un ordinamento del personale federale alleggerito è costituita dal contratto di lavoro di diritto pubblico. Con il nuovo ordinamento dovrebbero pure essere gettate le fondamenta per una retribuzione individuale flessibile, modulabile secondo la funzione, l'esperienza e la prestazione.

Per portare a termine tempestivamente e senza sorpassi di spesa taluni progetti informatici che comportano rischi il Consiglio federale ha deciso di migliorare in una prima fase l'informazione sullo stato dei progetti informatici in corso nella Confederazione e di adottare successivamente i necessari correttivi per i progetti che presentassero difficoltà.

Infine, con la legge sull'imposizione degli autoveicoli e la legge sull'imposizione degli oli minerali gli attuali dazi fiscali verranno trasformati in imposte di consumo speciali. Entrambe queste leggi contengono pure elementi ecologici per cui non saranno esenti da imposte unicamente le automobili elettriche, bensì anche i prodotti greggi ricavati da energie rinnovabili in progetti pilota o in installazioni dimostrative.

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa

2.1 Preparativi per la riforma dell'imposizione delle società

Nel rapporto del 18 marzo sul programma di legislatura 1995-1999 figura la riforma dell'imposizione delle società quale linea direttrice numero 10.

Conformemente a questo mandato, il DFF ha elaborato d'intesa con il DFEP un progetto le cui proposte di riforma sono state poste in consultazione dal 1° luglio al 30 settembre presso i Cantoni, i partiti politici e le organizzazioni interessate.

La modernizzazione dell'imposizione delle società è un elemento del programma generale con il quale il Governo intende risanare le finanze federali entro l'anno 2001. Lo scopo del progetto non è l'elaborazione di un nuovo ordinamento fiscale delle società ma si limita ai settori che necessitano concreti interventi.

Nell'ambito della procedura di consultazione sono stati posti in discussione sei provvedimenti:

Il provvedimento 1 prevede un'estensione della riduzione per partecipazioni (nel quadro dell'imposta sull'utile delle persone giuridiche). Di conseguenza sarebbero esenti da imposta non solo i redditi da partecipazioni, ma anche gli utili derivanti da partecipazioni. In tal modo gli utili in capitale e di rivalutazione diverrebbero esenti da imposta. Le società holding svizzere potrebbero così trasferire, senza conseguenze fiscali, le loro partecipazioni in società holding estere ad una sub-holding estera. Per l'imposta federale diretta il minor gettito è quantificabile in circa 300 milioni di franchi.

Il provvedimento 2 costituisce un'alternativa al provvedimento 1 e consiste in un'imposizione differita delle riserve realizzate in caso di scambio internazionale di partecipazioni. Questo provvedimento faciliterebbe il trasferimento di partecipazioni oltre frontiera senza comportare perdite fiscali.

Il provvedimento 3 riguarda parimenti l'imposta sull'utile delle persone giuridiche e propone il passaggio dall'attuale tariffa a tre scaglioni, dipendente dal rendimento, all'imposta proporzionale sull'utile con imputazione dell'imposta sul capitale. Questo provvedimento favorisce la neutralità dell'imposta sul piano della concorrenza nel senso che elimina gli svantaggi della tariffa a tre scaglioni che colpiscono in particolare le imprese con un capitale proprio comparativamente limitato. Sono state messe in discussione varianti con differenti aliquote d'imposta (8,9 % che comporta una maggior entrata annua di 230 milioni di franchi e 9,5 % che comporta una maggior entrata annua di 410 milioni di franchi). Per contro, l'imputazione dell'imposta sul capitale sull'imposta sull'utile avrebbe comportato una minore entrata di 260 milioni di franchi.

Il provvedimento 4 concerne la compensazione delle perdite nelle società di gruppo. Questa misura provocherebbe una minor entrata annua quantificabile in circa 50 milioni di franchi.

Il provvedimento 5 riguarda la tassa d'emissione sulla costituzione di diritti di partecipazione. La revisione della legge federale sulle tasse di bollo, entrata in vigore il 1° gennaio, prevede, oltre alla riduzione dell'aliquota della tassa dal 3 al 2 per cento, anche una franchigia individuale di 250'000 franchi per costituzioni. Con questo provvedimento si vuole aumentare l'attuale franchigia a 1 milione di franchi. Le minori entrate sono valutabili in 5-10 milioni di franchi all'anno.

Il provvedimento 6 contiene una nuova regolamentazione delle conseguenze fiscali in caso di acquisto di azioni proprie. Il termine per la rivendita di azioni proprie, fissato attualmente in una circolare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni, dovrà d'ora in poi essere disciplinato a livello di legge e portato da 2 a 4 anni. Di conseguenza, l'acquisto di azioni proprie verrebbe tassato come liquidazione parziale unicamente dopo il termine di quattro anni.

2.2 Lavori preliminari nell'ambito del personale federale

Il crescente carattere di servizio dello Stato riduce gradualmente la tradizionale attività interventista dell'Amministrazione. In pari tempo lo Stato è confrontato con una società estremamente differenziata, sempre più critica, che pone notevoli esigenze alle sue istituzioni. Il personale federale è chiamato a far fronte alle nuove richieste e ad adeguarsi alle trasformazioni. In questo contesto il rapporto di servizio unilaterale e sovrano tra Confederazione e funzionari appare oramai superato. La nomina per un periodo amministrativo, che in generale è ritenuta la caratteristica principale dello statuto di funzionario, non è più giustificata.

Circa venti revisioni parziali hanno appesantito, con una serie di disposizioni dettagliate, il settantennale ordinamento dei funzionari. Questo testo non necessita solo di una cura dimagrante ma deve pure essere integralmente ristrutturato e modernizzato nella sostanza. Con questi intendimenti il Consiglio federale dà seguito ad una mozione delle Camere federali del 1990 che chiedeva una revisione totale dell'ordinamento dei funzionari. Esso vuole strutturare la nuova legge sul personale federale come atto legislativo centrale che costituisca la spina

dorsale del regime giuridico in materia di personale, cui si possano agganciare convenzioni e disposizioni tipiche dei differenti settori.

In estate l'Ufficio federale del personale ha discusso con i principali responsabili del personale dell'Amministrazione generale della Confederazione, della direzione del personale delle FFS e delle PTT nonché con i vertici delle Associazioni del personale federale un disegno di legge. I risultati delle discussioni e dei pareri sono serviti da base per l'elaborazione del progetto dell'11 dicembre.

Da questi incontri è scaturito che a livello di legge occorre prestare la massima attenzione ai principi fondamentali. La legge vede la luce in un momento in cui l'Amministrazione federale subisce trasformazioni repentine. Nel quadro di questi processi di cambiamento si delineano differenti esigenze. Per le Aziende, gli istituti e gli Uffici federali con un'ampia autonomia, l'ordinamento del personale federale deve essere uno strumento della politica del personale e deve prevenire un frazionamento del diritto del lavoro pubblico. Deve limitarsi a linee direttrici, in modo da garantire che talune richieste delle Associazioni del personale possano trovare spazio nelle disposizioni d'esecuzione. I lavori preparatori si sono basati sui seguenti imperativi:

La premessa per una legge sul personale federale meno complessa è costituita dalla delega di competenze del Parlamento al Consiglio federale. Quest'ultimo dovrà poter sub-delegare determinate competenze, conservando comunque la facoltà di riprendersela. Nel nuovo testo troveranno pure posto i partner sociali.

Anche se si avvicina al Codice delle obbligazioni svizzero (CO) il futuro statuto del personale federale rimane di diritto pubblico. Le questioni non disciplinate nella legge sul personale federale, sono rette dal CO.

Il contratto di lavoro di diritto pubblico costituisce la base del rapporto di lavoro presso la Confederazione. La nuova legge dovrebbe rendere possibile la conclusione di contratti collettivi di lavoro, che potrebbero rivelarsi opportuni per vasti settori.

Nel caso di prestazioni insufficienti o di eccedenza di personale, il datore di lavoro potrà procedere a licenziamenti motivati. Dato che nel diritto pubblico questi possono essere impugnati, sussiste una maggiore protezione giuridica e procedurale rispetto al diritto privato. Nella nuova legge il Consiglio federale intende tuttavia semplificare e abbreviare le vie ricorsuali, in modo da eliminare procedure e diritti desueti.

Innovazioni importanti sono infine attese a seguito della rielaborazione del sistema di retribuzione. L'attuale interdipendenza delle classi di appartenenza e delle possibilità di carriera deve essere sostituita da un flessibile sistema di remunerazione individuale. La legge sul personale federale getterà le basi per un sistema di retribuzione che tenga conto della funzione, dell'esperienza e delle prestazioni. Le particolarità devono essere definite nelle disposizioni d'esecuzione. I salari minimi e massimi rimangono per contro ancorati nella legge.

Il progetto dell'11 dicembre è attualmente rielaborato con le Aziende e i dipartimenti. Le Associazioni del personale potranno ancora prendere posizione al riguardo e formulare suggerimenti.

2.3 Misure nel campo dell'informatica

Lo sviluppo dell'informatica nell'Amministrazione federale è caratterizzato da una continua crescita dell'impiego dei mezzi di telecomunicazione. In particolare nel corso dell'anno in rassegna è stato messo in esercizio il terzo segmento della nuova concezione della comunicazione elettronica nell'amministrazione federale (KOMBV3). In tal modo un'efficiente rete ATM (Asynchronous Transfer Mode) collega praticamente fra di loro non solo tutte le unità amministrative bensì anche quasi tutti i Cantoni (a fine anno sono 24 su 26), che possono quindi fra l'altro intensificare la trasmissione elettronica della corrispondenza.

Occorre anche segnalare che Internet è sempre più sollecitato. Questa rete mette a disposizione dell'Amministrazione e della popolazione una grande quantità di informazioni, quali i programmi delle sessioni del Parlamento, informazioni generali dell'Amministrazione, le decisioni del Tribunale federale, comunicazioni urgenti, come quelle che bisognava trasmettere rapidamente ai veterinari in relazione al morbo della vacca pazza.

Queste novità tecnologiche comportano però anche taluni problemi e i rischi riguardanti la sicurezza dei dati che sorgono nella trasmissione e nel trattamento elettronico aumentano costantemente. Di conseguenza sono state prese misure di protezione e alle persone non autorizzate è stato vietato l'accesso ai dati e la loro modificazione. I costi che ne derivano sono considerevoli. Essi sono valutabili a circa il 10-15 per cento di quelli per le corrispondenti applicazioni e anche negli anni a venire rappresenteranno una grossa fetta degli oneri.

Le applicazioni informatiche diventano sempre più complesse e perfette. Pertanto, nella realizzazione di diversi progetti di sviluppo possono sorgere problemi. Il rapporto della CPI sulla Cassa pensioni ha giustamente posto l'accento su alcuni problemi legati all'informatica. Di conseguenza, il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale dell'informatica di chiarire quali progetti celano rischi superiori alla norma, quali vantano un cattivo rapporto costo/efficienza, quali registrano situazioni di mora o non hanno raggiunto gli obiettivi, e di fare un inventario di questi progetti. Tali riflessioni (ritardi e futuro incerto) hanno indotto i responsabili del progetto BV+ (nuovo sistema di gestione del personale dell'amministrazione federale) a interrompere a fine anno lo sviluppo di questo sistema effettuato sulla base di un supporto informatico ad hoc, a favore di un software standard, ottenibile sul mercato e largamente utilizzato sia nell'industria, sia nelle amministrazioni svizzere ed estere. Vi è chiaramente la consapevolezza che una simile decisione porta pregiudizi alle libertà dell'utente o esige addirittura l'adeguamento di leggi e disposizioni in vigore. I risparmi a lungo termine e le possibili sinergie con altri prodotti già utilizzati all'interno dell'Amministrazione hanno tuttavia prevalso.

Da qualche tempo si osserva che le strutture create negli anni passati non sono più adatte (e in futuro lo saranno ancora meno) per un'utilizzazione razionale dei mezzi propri dell'informatica e delle telecomunicazioni. Di conseguenza si è dovuto operare un ripensamento globale. Questo è uno dei nove obiettivi che il Consiglio federale ha fissato al gruppo di lavoro Riforma del Governo e dell'Amministrazione (RR93). Nella prima metà del 1997 l'Esecutivo esaminerà le proposte costruttive del gruppo di lavoro.

2.4 Decreti d'esecuzione e applicazione della legge sull'imposizione degli oli minerali e della legge sull'imposizione degli autoveicoli

Il 20 novembre il Consiglio federale ha deciso di porre in vigore al 1° gennaio 1997 la legge sull'imposizione degli oli minerali e la legge del 21 giugno sull'imposizione degli autoveicoli. Pertanto, in luogo degli attuali dazi fiscali sui prodotti derivati dagli oli minerali e sugli autoveicoli verranno riscosse imposte di consumo speciali. Questi provvedimenti non hanno alcuna incidenza diretta sulle finanze federali.

Le entrate provenienti dall'imposizione degli oli minerali si aggirano sui 4,3 miliardi di franchi. Per queste importanti imposte è stato possibile creare una moderna base. La legge sull'imposizione degli oli minerali è stata concepita secondo i principi della dottrina del diritto fiscale e, rispetto all'attuale procedura doganale, presenta diversi vantaggi per l'economia. A titolo d'esempio l'imposizione della benzina e dell'olio diesel è calcolata sulla base del volume, per cui viene garantito un onere fiscale uniforme, indipendentemente dalla densità del prodotto. In questo modo tutti i contribuenti sono trattati alla pari. Grazie alla colorazione e alla marcatura dell'olio da riscaldamento, questo commercio verrà sgravato dagli oneri amministrativi e dalle garanzie attualmente richiesti. Per i contribuenti viene a cadere l'immobilizzazione di forti capitali provocata dai dazi fiscali, in quanto questa merce potrà essere fabbricata e immagazzinata esente da imposta in appositi luoghi autorizzati. Il credito fiscale sorge solo al momento in cui la merce lascia il deposito a destinazione dei consumatori. Inoltre, un adeguato termine di pagamento sgrava il settore di un significativo carico costituito dagli interessi. Infine, l'energia di produzione consumata dalle raffinerie di olio di petrolio è esente da imposte, ragion per cui in questo contesto le raffinerie svizzere non sono più svantaggiate rispetto a quelle estere.

Anche dal punto di vista ecologico, la legge sull'imposizione degli oli minerali presenta vantaggi, dato che i prodotti greggi ricavati da energie rinnovabili in progetti pilota o in installazioni dimostrative possono essere esentati dall'imposta.

L'applicazione della legislazione sull'imposizione degli oli minerali è stata preparata dall'Amministrazione federale delle dogane in collaborazione con il settore. I dati rilevanti per la riscossione dell'imposta vengono comunicati dai contribuenti per via elettronica e trattati nel programma informatico "Imposizione degli oli minerali". Questo procedimento garantisce un'applicazione effettiva ed efficiente.

Con la legge sull'imposizione degli autoveicoli viene in particolare modificato il sistema di calcolo. Se fino ad allora i dazi erano calcolati sulla base del peso del veicolo, con la nuova imposizione essi verranno riscossi sul valore. Le entrate non subiranno quindi ulteriori erosioni. Anche l'imposizione degli autoveicoli contiene un elemento ecologico, visto che le automobili elettriche saranno esenti da imposte.

Il personale dell'Amministrazione federale delle dogane ha seguito la formazione necessaria per l'introduzione, a livello di traffico transfrontaliero, della legislazione sull'imposizione degli oli minerali e degli autoveicoli.

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali

3.1 Domanda CN/42: Mandati speciali dell'Amministrazione federale

3.1.1 Domanda

Il precedente direttore dell'Ufficio federale dei rifugiati ha lasciato la sua funzione tre anni or sono. In seguito l'Amministrazione federale gli ha confidato diversi mandati speciali.

421 La politica del personale del Consiglio federale consiste nel richiamare in seno all'Amministrazione federale quadri dimissionari, offrendo loro condizioni di lavoro vantaggiose oppure confidando loro mandati privati lucrativi?

3.1.2 Risposta

421 Il Consiglio federale non segue una politica generale del tipo evocato nella domanda. A dipendenza dei compiti da svolgere può rivelarsi opportuno ricorrere - attraverso contratti di lavoro (limitati nel tempo) o sulla base di mandati - a quadri dimissionari dell'Amministrazione federale che dispongono notoriamente delle conoscenze e delle capacità in caso necessarie. In tempi economicamente difficili è comunque auspicabile rinunciare ai servizi di persone che beneficiano di pensioni della Confederazione.

Presso la Confederazione e nell'economia privata gli onorari di consulenti e le indennità sono fissati in base a tariffe quadro elaborate in modo differenziato. Se esercitano successivamente una libera professione, i quadri dimissionari della Confederazione entrano in considerazione come altri consulenti per mandati dell'Amministrazione federale. La loro precedente attività svolta in seno all'Amministrazione federale in funzioni dirigenziali non deve arrecare pregiudizi e nemmeno essere fonte di privilegi nell'ambito della procedura di selezione. Determinante deve essere l'attitudine della persona a svolgere il compito conformemente alle richieste del mandatario.

3.2 Domanda CS/1: Controlling nell'Amministrazione

3.2.1 Domande

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) dispone di un servizio che offre un sostegno specialistico per l'introduzione e l'attuazione di progetti di controlling.

- 11 Questo servizio riesce a garantire che il controlling sia attuato nell'Amministrazione secondo principi di uniformità?
- 12 Che obiettivi persegue il Consiglio federale con l'introduzione del controlling?
- 13 Le unità amministrative sono libere di introdurre un controlling o sussistono criteri che ne esigono l'introduzione obbligatoria?
- 14 Quali prestazioni fornisce l'AFF dopo l'introduzione di progetti di controlling nell'Amministrazione?
- 15 Quali esperienze hanno fatto i "clienti" del progetto controlling, qual è il loro grado di soddisfazione?

3.2.2 Risposte

- 11 L'uniformità d'attuazione è garantita, benché essa si limiti ai servizi specializzati che partecipano al progetto (v. risposta 13).

L'uniformità d'attuazione consiste nei seguenti punti: procedimento di lavoro nella concezione del controlling, impiego di un modello di base uniforme in tre fasi per quanto riguarda la gestione (scelta delle misure conformi agli obiettivi, esecuzione delle misure conformi alle decisioni, controllo del conseguimento degli obiettivi), armonizzazione della concezione in funzione del rispettivo servizio, inclusione di obiettivi di efficacia, orientamento mirato alla direzione strategica a livello di servizio specializzato, responsabilità di sistema da parte del servizio che lo applica.

L'introduzione generalizzata di un "controlling federale" con concezioni e strumenti standardizzati (ad es. con calcolo dei costi per ogni servizio) non è prevista nel progetto.

- 12 Con l'introduzione del controlling il Consiglio federale persegue i seguenti obiettivi:
 - Procurare ai servizi specializzati uno strumento di gestione apprezzato e pratico
 - Semplificare il compito di verifica dell'Amministrazione federale delle finanze
 - Indurre i servizi specializzati a confrontarsi più approfonditamente con gli obiettivi - anche e segnatamente con gli obiettivi di efficacia - del loro settore d'attività e a esaminare fino a che punto essi sono raggiunti.

- 13 I servizi specializzati scelgono a piacimento un progetto per l'introduzione del controlling. L'Amministrazione federale delle finanze, in base al vigente mandato del Consiglio federale, non ha la competenza di imporre ai servizi l'introduzione del controlling. Soltanto presso quelli che si convertono alla direzione mediante mandati di prestazione e preventivi globali può proporre i relativi progetti. È scettica nei confronti di un'introduzione generalizzata e obbligatoria, poiché l'esperienza dimostra che l'impegno e l'accettazione del servizio specializzato costituiscono i fattori di successo determinanti per l'utilizzazione del nuovo strumento. L'Amministrazione federale delle finanze si riserva invece di non entrare nel merito di proposte di progetti contrari ai principi espressi nella risposta 11.

Poiché il vigente mandato del Consiglio federale non assegna all'Amministrazione federale delle finanze la competenza esclusiva per l'introduzione del controlling, una serie di servizi elaborano e gestiscono sistemi di controlling, senza essere legati al progetto dell'Amministrazione federale delle finanze.

- 14 La metodologia applicata suddivide il processo d'introduzione in tre fasi: esame di fattibilità (concetto approssimativo), concezione dettagliata e installazione del sistema. I primi due sono elaborati congiuntamente dall'Amministrazione federale delle finanze e dal servizio specializzato, mentre la responsabilità per l'installazione del sistema spetta esclusivamente al servizio. L'Amministrazione federale delle finanze offre un sostegno tecnico specialistico per l'installazione, segnatamente per il settore dei costi e il calcolo del rendimento. Organizza inoltre un periodico scambio di idee tra i vari utenti.

- 15 È stato dimostrato che la metodologia di procedura e approccio è idonea per l'Amministrazione e può essere adeguata alle esigenze dei singoli servizi. L'elaborazione del concetto è poco costosa, la successiva installazione del sistema variamente dispendiosa. I servizi utilizzatori indicano i seguenti effetti positivi del sistema: visione d'insieme migliore e istituzionalizzata, attribuzione dei mezzi più mirata, responsabilità più evidenti, collaborazione semplificata.

3.3 Domanda CS/9: Commissione federale delle banche

3.3.1 Domande

Secondo l'articolo 23 capoverso 3 della legge su le banche e le casse di risparmio, la Commissione federale delle banche presenta almeno una volta ogni anno al Consiglio federale un rapporto sulla propria attività. L'Esecutivo può inoltre richiedere rapporti di gestione più particolareggiati o rapporti speciali su determinati eventi importanti.

- 91 Quanti rapporti di questo genere e su quali temi sono stati richiesti dal Consiglio federale negli ultimi due anni?
- 92 Come avviene lo scambio di informazioni tra il Consiglio federale e la Commissione federale delle banche?

3.3.2 Risposte

91 La segreteria della Commissione federale delle banche, su richiesta del Consiglio federale, redige rapporti speciali su determinati eventi importanti (art. 13 cpv. 3 del regolamento del 4 dicembre 1975 su l'organizzazione e l'attività della Commissione federale delle banche; RS 952.721).

Nel 1994 la Commissione ha redatto un rapporto per il DFF a destinazione della CET/CN sugli strumenti finanziari derivati. I rapporti precedenti richiesti dal Capo del DFF riguardavano

- il "mini crack" del mese di ottobre 1989 (rapporto del 24 aprile 1990)
- i legami finanziari fra la Svizzera e il Liechtenstein (rapporto del 24 aprile 1990).

Nel 1995 la CFB ha operato nel gruppo di lavoro istituito dal DFGP, che ha redatto un rapporto speciale sui capitali provenienti dai Paesi dell'Est.

Inoltre, il Capo del DFF viene regolarmente informato oralmente su avvenimenti di particolare importanza politica.

92 Le relazioni fra la Commissione e il Consiglio federale avvengono per il tramite del DFF (art. 23 cpv. 3 secondo periodo LBCR).

I contatti in occasione della preparazione di atti legislativi sull'organizzazione bancaria, dei fondi di investimento e delle borse nonché su temi attigui (riciclaggio di denaro, legge sui cartelli ecc.) sono molto intensi. La partecipazione della CFB a questi lavori è assidua.

Inoltre, la CFB prepara i pareri e le risposte del Consiglio federale agli interventi parlamentari che concernono la sua sfera di competenze.

Due-tre volte all'anno, il presidente della CFB discute con il Capo del DFF problemi attuali dell'attività di vigilanza.

Dipartimento dell'economia pubblica

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva.

Obiettivo	Situazione a fine 1996
Economia e competitività	
<ul style="list-style-type: none"> – Riorientamento del mercato – Esecuzione della legge sui cartelli – Concretizzazione della legge sul mercato interno – Esecuzione della legge sugli ostacoli tecnici al commercio 	<p>Obiettivo raggiunto.</p> <p>Leggi e ordinanze sono in vigore, il presidente e i membri della Commissione della concorrenza sono stati nominati, il lavoro è iniziato.</p> <p>La legge è in vigore.</p>
Agricoltura efficace, ecologica e adeguata al mercato	
Pacchetto agrario 1995	Obiettivo raggiunto. Le ordinanze sono in consultazione.
Politica agricola 2002	Obiettivo raggiunto. Il messaggio è stato approvato dal Consiglio federale il 26 giugno 1996.
Articolo 31 octies Cost.; iniziativa dei contadini e consumatori (per una agricoltura in armonia con la natura)	Obiettivo raggiunto. Oggetto approvato nella votazione popolare del 9 giugno 1996.
Iniziativa dell'Associazione per la difesa dei piccoli e medi contadini (per prodotti alimentari a buon mercato e aziende rurali di coltura ecologica) nuovo articolo costituzionale	Obiettivo raggiunto. Il messaggio è stato approvato dal Consiglio federale il 17 giugno 1996.
Ricerca e formazione in ambito economico e sociale	
Rapida e ampia utilizzazione delle conoscenze e delle tecnologie nell'economia, in particolare da parte delle piccole e medie imprese nonché delle nuove imprese.	<p>Obiettivo raggiunto. Partecipazione finanziaria (credito quadro CTI 1996-99) a progetti di ricerca e ad attività in ambiti prioritari come il promovimento di nuove imprese nei seguenti settori:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Software industriale – Intelligent Manufacturing Systems – Tecniche mediche – Costruzione di macchine utensili

<p>Istituzione di scuole universitarie professionali in collaborazione con i Cantoni; nuovo orientamento dell'Istituto pedagogico svizzero di formazione professionale.</p>	<p>Obiettivo raggiunto. – La legge sulle scuole universitarie professionali è entrata in vigore il 1° settembre 1996. – Bando di concorso in atto.</p>
<p>Maggiore flessibilità delle ore di lavoro e di riposo e contemporaneo miglioramento della protezione di coloro che prestano lavoro notturno: Revisione della legge sul lavoro</p>	<p>Obiettivo non raggiunto. La legge è stata respinta in votazione popolare il 6 dicembre 1996.</p>
<p>Sicurezza sociale - Politica sociale - Sanità pubblica</p>	
<p>Reinserimento più rapido dei disoccupati nelle attività professionali – Creazione di nuovi uffici regionali di collocamento (URC) – Esecuzione della seconda revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI)</p>	<p>Obiettivo in gran parte raggiunto. 78 % degli URC hanno avviato la loro attività. L'ordinanza di esecuzione entra in vigore il 1° gennaio 1997.</p>
<p>Relazioni esterne</p>	
<p>Negoziati bilaterali Svizzera/UE</p>	<p>Obiettivo non ancora raggiunto. I negoziati sono tuttora in corso.</p>
<p>Estensione ed approfondimento dell'OMC e dei relativi accordi</p>	<p>Obiettivo raggiunto per quanto riguarda l'avvio dei lavori. Trattasi di un processo di lunga durata.</p>
<p>Liberalizzazione e protezione degli investimenti internazionali</p>	<p>Obiettivo non ancora raggiunto. I negoziati sono tuttora in corso. Completamento della rete di accordi bilaterali sulla protezione degli investimenti, in particolare con l'India, i paesi della CSI, dell'Europa centrale e orientale, dell'America centrale e meridionale nonché con gli Stati africani e arabi.</p>
<p>Intensificazione della collaborazione economica con MERCOSUR e gli Stati asiatici</p>	<p>Obiettivo raggiunto. Il documento di base e la strategia generale sono stati elaborati.</p>

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa

2.1 Garanzia della qualità ed estensione della formazione professionale

Il Consiglio federale ha approvato il rapporto sulla formazione professionale che è stato sottoposto al Parlamento. Detto rapporto presenta un quadro completo della formazione professionale, nei termini in cui è disciplinata dalla legge federale e propone una serie di misure.

Nell'ambito di una politica globale in materia di formazione va ripensato e ridefinito il nesso esistente tra la formazione professionale e gli altri rami della formazione.

Le condizioni quadro che reggono la formazione professionale di base devono continuare ad essere sviluppate in modo da poterle adattare, anche in futuro, alle importanti evoluzioni del contesto economico e sociale. In tal senso, il sistema duale (formazione pratica in un'azienda di tirocinio, formazione teorica nella scuola professionale), i cui vantaggi sono indiscussi, dovrà costituire, anche in futuro, la pietra miliare della formazione di base. Occorrerà, da un lato, promuovere, attraverso le modifiche delle condizioni quadro proposte nel rapporto, la disponibilità delle aziende a formare gli apprendisti e, dall'altro, emanare le prescrizioni di formazione per le nuove attività professionali sorte in seno ai moderni rami economici. Al tempo stesso, la formazione professionale va concepita in modo tale da rappresentare per tutti i giovani una promettente via d'accesso al mondo del lavoro. Si tratta dunque di consolidare l'organizzazione interdisciplinare dell'insegnamento professionale e di mantenere una formazione pratica imperniata sulla realtà dell'azienda.

Per quanto attiene al perfezionamento professionale, le disposizioni relative alle scuole che operano nell'ambito del prolungamento della formazione professionale di base e le prescrizioni inerenti agli esami professionali e agli esami professionali superiori saranno armonizzate con la normativa che disciplina le maturità professionali e le scuole universitarie professionali recentemente introdotte. I servizi di orientamento professionale, dal canto loro, hanno intensificato la propria attività a favore della formazione per adulti impegnandosi altresì attivamente in seno ai nuovi uffici regionali di collocamento. Un sistema modulare di perfezionamento professionale per adulti si prefigge di fornire loro gli strumenti per affrontare in modo mirato le evoluzioni del mercato del lavoro. Il buon funzionamento di tale sistema richiede tuttavia che gli interessati rinuncino alle strutture di formazione tradizionali e accettino forme di collaborazione totalmente nuove.

La Confederazione manterrà inalterato il suo impegno finanziario a favore della formazione professionale legandolo maggiormente alle prestazioni. Il versamento dei sussidi federali verrà semplificato e consentirà ai beneficiari, in particolare alle scuole professionali, una maggiore libertà di impiego dei mezzi messi a loro disposizione.

2.2 Servizio civile

Sino al 30 settembre è rimasta in vigore l'ordinanza concernente la prestazione di lavoro degli obiettori di coscienza (OPL). Essa era stata concepita quale tappa preliminare di un vero e proprio servizio civile e doveva consentire di raccogliere le prime esperienze in previsione della sua istituzione. Durante il periodo di validità della OPL (1992-1996), l'UFIAML ha ricevuto, per esecuzione, in totale 1'088 sentenze pronunciate dai tribunali militari. Le persone astrette al lavoro hanno prestato complessivamente 87'062 giorni di servizio; la maggior parte delle assegnazioni, ossia il 72 %, è stata effettuata nel settore della sanità e dei servizi sociali. Ulteriori possibilità di assegnazione sono state offerte nei campi della conservazione dei beni culturali, della formazione e ricerca, della protezione dell'ambiente e della natura, della salvaguardia del paesaggio e delle foreste nonché dell'agricoltura nelle regioni di montagna. 17 assegnazioni sono state eseguite all'estero. I giorni di servizio non effettuati nel quadro dell'OPL dovranno essere compiuti nell'ambito del servizio civile. Al fine di disporre di possibilità d'assegnazione, l'UFIAML aveva concluso contratti quadro con 619 istituti. L'esecuzione dell'OPL ha soddisfatto integralmente le aspettative che vi erano state riposte. L'utilità della prestazione di lavoro è parsa subito talmente evidente da contribuire a smorzare le tensioni politiche cristallizzatesi attorno alla questione dell'obiezione di coscienza. Si è potuto così spianare la strada all'emanazione di una legge sul servizio civile in grado di raccogliere il consenso della maggioranza.

Parallelamente all'esecuzione della OPL occorrerà preparare il servizio civile e mettere a punto una nuova organizzazione d'esecuzione. In base alla legge sul servizio civile del 5 ottobre 1995, il Consiglio federale ha emanato quattro ordinanze d'esecuzione; una quinta è stata emanata dal DFEP. Il 1° luglio, è stata istituita presso l'UFIAML, la Divisione del servizio civile che impiega attualmente 19 funzionari federali. Essa si occupa, a livello centrale, dell'audizione personale di coloro che hanno inoltrato una domanda di ammissione al servizio civile e comprende una rete di organi regionali che reclutano gli istituti d'impiego e che collocano e assistono le persone soggette al servizio civile. La gestione di quattro degli otto organi regionali (ripartiti in cinque uffici) è stata affidata, dopo un concorso pubblico, a istituzioni private nel quadro di un progetto pilota che sarà concluso alla fine del 1999. Nel mese di settembre, il DFEP ha istituito due commissioni. La commissione di ammissione che esamina nel corso di audizioni personali le domande di ammissione. Essa consta di 60 membri (29 donne, 31 uomini, 8 italofoeni, 16 francofoeni e 36 germanofoeni) ed è presieduta dall'ex consigliere nazionale Anton Keller. I componenti di tale commissione sono stati preparati ai loro compiti nel corso di un seminario di formazione della durata di tre giorni. La commissione di riconoscimento che esamina i fascicoli delle istituzioni che desiderano essere riconosciute quali istituti d'impiego del servizio civile. Essa si compone di undici membri (rappresentanti dei partner sociali, degli uffici del lavoro e dei più importanti ambiti di attività del servizio civile) ed è presieduta da Werner Widmer, direttore del "Bürgerspital" di Soletta. Oltre all'istituzione del servizio civile si è dovuto deliberare su domande di differimento presentate da persone che per motivi di coscienza si sono rifiutate di presentarsi ad un nuovo periodo di servizio militare. L'UFIAML ha esaminato complessivamente 430 domande di questo tipo all'attenzione delle competenti autorità militari.

La legge federale sul servizio civile è entrata in vigore il 1° ottobre. Alla fine dell'anno l'UFIAML aveva ricevuto 933 domande di ammissione al servizio civile, di cui 328 trasmesse dalla giustizia militare e 590 inoltrate direttamente alla Divisione del servizio civile; 15 domande provenivano da persone che, sotto il vecchio diritto, erano state condannate, per

obiezione di coscienza, ad una pena privativa della libertà e che grazie ad un condono della pena hanno tempo sino al 31 marzo 1997 per presentare domanda di ammissione al servizio civile. 113 persone sono state ascoltate nel corso di audizioni personali in merito alla loro domanda di ammissione. Sino al 31 dicembre i componenti della commissione di ammissione hanno formulato 101 proposte positive di decisione e 11 negative. La commissione di riconoscimento, si è riunita due volte prima della fine dell'anno. I membri di questa commissione sono stati introdotti nei loro compiti, hanno elaborato le prime basi decisionali e hanno esaminato le domande di sei istituti.

2.3 Unione svizzera del commercio del formaggio SA (USF)

A seguito delle misure adottate nel 1993 dalle autorità doganali di Germania e Francia, la prassi di sussidiamento seguita per molti anni dall'Unione svizzera del commercio del formaggio (USF) è stata oggetto di numerose contestazioni. Tale prassi, consistente nell'effettuare, all'atto dell'esportazione, una compensazione tra formaggi industriali a basso prezzo e formaggi da tavola più cari allo scopo di rispettare i prezzi minimi fissati dall'UE, ha determinato, all'inizio del 1995, un intervento da parte dell'UCLAF (Unité de coordination de la lutte anti-fraude). Il DFEP e il DFF hanno ordinato un'inchiesta coinvolgendo anche il Ministero pubblico della Confederazione. L'UCLAF ha avuto a due riprese (nel 1995 e nel 1996) la possibilità di visionare i fascicoli presso la sede della USF in Svizzera.

Tenuto conto dei rimproveri mossi dall'opinione pubblica ed in particolare di un intervento parlamentare del gruppo ecologista, le Commissioni delle finanze e le Commissioni della gestione di entrambe le Camere federali hanno a loro volta istituito una commissione d'inchiesta (sottocommissione Marti). Il loro rapporto del 21 maggio contiene proposte al Parlamento e raccomandazioni al Consiglio federale. Detto rapporto è stato trattato in Parlamento nella sessione autunnale; nel corso della stessa, la mozione della sottocommissione precipitata che proponeva di limitare il contributo della Confederazione al disavanzo dell'USF e di escludere i crediti supplementari è stata respinta. Il DFEP e il DFF hanno, da parte loro, condotto un'inchiesta amministrativa per stabilire eventuali responsabilità e per determinare se rappresentanti della Confederazione avessero violato i propri doveri nell'esercizio delle loro funzioni. Il corrispondente rapporto è stato presentato in novembre ed è stato trasmesso successivamente al Ministero pubblico della Confederazione che dovrà accertare la presenza di eventuali reati. Informazioni dettagliate a tale proposito saranno disponibili solo al termine dell'inchiesta.

Si prevede di sopprimere l'USF al momento della riorganizzazione del mercato lattiero, prevista nell'ambito della politica agricola 2002. Per consentire una transizione ineccepibile vengono sin d'ora adottate, nel quadro delle disposizioni legislative ancora vigenti, tutte le misure che consentono una commercializzazione del formaggio incentrata maggiormente sulla concorrenza. Il settore ha d'altronde preso atto dell'evoluzione dei tempi e, al fine di far fronte alla future sfide dell'economia di mercato, si organizza secondo forme proprie del settore privato. Il ruolo sussidiario della Confederazione consisterà nel creare per il formaggio, principale pilastro della nostra economia lattiera, condizioni quadro favorevoli alle vendite in Svizzera e all'estero.

2.4 Promovimento delle piccole e medie imprese (PMI)

Nell'ambito del programma di legislatura, il Consiglio federale ha attribuito notevole importanza alle misure di sostegno alle PMI (obiettivo delle linee direttive: R12). Con una mozione sulle linee direttive (96.3190) e con numerosi altri interventi, il Parlamento ha ulteriormente sottolineato l'importanza di questo obiettivo. Tale iniziativa lanciata nel contesto della politica economica generale poggia su quattro pilastri:

- a) creazione, sul piano regionale, di uno stretto rapporto fra le imprese e i centri di formazione e di ricerca in grado di fornire un valido sostegno alle PMI,
- b) sgravi fiscali a favore delle imprese,
- c) promozione di una cultura di giovani imprenditori,
- d) facilitazioni amministrative per le PMI.

Le scuole universitarie professionali (SUP) costituiranno importanti punti di congiunzione in seno alle reti regionali di imprese cooperanti fra loro. Oltre al loro compito di formazione, esse hanno anche un mandato nella ricerca applicata, nel perfezionamento professionale e nella consulenza. Le future SUP potranno assumere le competenze che spettavano finora ai centri CIM. In futuro, questi centri, il cui sostegno diretto da parte della Confederazione si è esaurito alla fine dell'anno, saranno chiamati ad operare quali parti integranti delle SUP o in stretta collaborazione con esse. Tale transizione è stata accompagnata attivamente dall'Ufficio federale dei problemi congiunturali, che era incaricato del programma CIM. Al tempo stesso, la Commissione per la tecnologia e l'innovazione del DFEP ha concentrato maggiormente la sua attività di promovimento sulle piccole e medie imprese che realizzano progetti di ricerca comuni in collaborazione con scuole universitarie professionali, politecnici federali (PF) ed altri istituti di ricerca.

In vari Paesi si assiste ad un'evoluzione in direzione di uno sgravio fiscale delle imprese. Simili misure in Svizzera non dovrebbero limitarsi alle sole società holding, i cui legami con un determinato luogo di insediamento non sono particolarmente solidi.

La situazione fiscale costituisce un fattore importante anche per l'insediamento e la permanenza in una determinata piazza di numerose PMI. Il sostegno fiscale del capitale di rischio costituisce un soggetto che rientra anch'esso nel terzo pilastro, vale a dire nella promozione di una cultura di giovani imprenditori. Nel corso dell'anno in rassegna, le riflessioni contenute nel rapporto del Consiglio federale, del marzo 1995, relativo al "Capitale di rischio", sono state ulteriormente sviluppate da una sottocommissione della CET CN, cosicché proposte concrete hanno potuto essere presentate nel gennaio 1997.

L'avvio di una attività indipendente o la costituzione di una piccola impresa con un numero esiguo di lavoratori è frutto, nella maggior parte dei casi, dell'iniziativa privata. La Confederazione, i Cantoni, i Comuni possono fornire soltanto un sostegno limitato. A tale proposito va menzionata l'istituzione di centri per la costituzione di imprese nonché la creazione e il sostegno di organismi incaricati di assistere nuove imprese o di promuovere la loro presenza sul mercato. Nel quadro dell'iniziativa „start up“, la Commissione per la tecnologia e l'innovazione del DFEP si prefigge, in un limitato numero di casi, di tradurre in pratica, mediante la creazione di nuove imprese, i risultati delle ricerche condotte con il proprio sostegno nel campo della tecnologia avanzata. Le prime esperienze raccolte attraverso l'analisi di

oltre 50 progetti hanno dimostrato che i fattori determinanti per la riuscita di un progetto sono l'esistenza di un mercato, la sua accessibilità e la personalità del fondatore della nuova impresa.

Per favorire l'iniziativa privata occorre disporre di un quadro legale appropriato. Bisogna conferire alle imprese, mediante le aperture dei mercati e le deregolamentazioni, un margine di manovra più ampio affinché esse possano affrontare con maggiore flessibilità la sempre più accanita concorrenza. Sforzi in tal senso, compiuti nell'ottica di un rinnovamento dell'economia di mercato ("rivitalizzazione"), hanno caratterizzato la politica economica dell'ultima legislatura. E' ora importante proseguirli promuovendo in particolare alcuni aspetti quali le facilitazioni amministrative per le PMI. Un gruppo di lavoro interdipartimentale, istituito con decisione del Consiglio federale dell'11 settembre 1996 e posto sotto la direzione dell'Ufficio federale dei problemi congiunturali, ha rilevato l'inadeguatezza delle regolamentazioni vigenti nei più disparati settori di attività dello Stato, sottolineando la necessità di semplificarle al fine di sgravare le imprese dalle numerose relazioni che esse devono intrattenere con le varie autorità e dai costi amministrativi che ne derivano. Il rapporto intermedio presentato al Consiglio federale alla fine dell'anno elenca una serie di misure che il Governo può adottare di propria iniziativa o sottoporre al legislatore entro il 1998.

2.5 Mercato dell'alloggio e problemi inerenti al promovimento della costruzione di abitazioni

Attualmente il mercato dell'alloggio è caratterizzato essenzialmente dall'aumento di un'offerta eccedente, ancorché fortemente differenziata sul piano regionale. Secondo il censimento delle abitazioni sfitte effettuato nel mese di giugno 1996 si contavano, su tutto il territorio svizzero, 55'000 unità vuote, vale a dire l'1,6 % del totale.

L'aumento dell'offerta e la riduzione dei costi del capitale hanno determinato in numerosi segmenti relativi al settore delle abitazioni locabili e di quelle in proprietà un calo dei prezzi di cui hanno potuto beneficiare numerose economie domestiche. Per contro, il crollo della domanda e dei prezzi ha messo in serie difficoltà vari rami economici. L'edilizia attraversa una dolorosa fase di adattamento. Gli investitori temono per i propri profitti e per la salvaguardia del loro capitale. I finanziatori si vedono confrontati a perdite e alla necessità di procedere ad accantonamenti per decine di miliardi. Infine, il proprietario privato, che è costretto a vendere oggi la propria casa, non riesce spesso a recuperare nemmeno l'importo corrispondente al costo iniziale.

La modificazione della situazione nel settore immobiliare lascia parimenti la sua impronta sul promovimento della costruzione di abitazioni da parte dei poteri pubblici. In primo luogo, l'aiuto è meno richiesto. In secondo luogo, l'aumento periodico delle pigioni dovuto al sistema della legge che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà contrasta con l'evoluzione generale dei prezzi. Infine, considerato il deprezzamento globale dei valori immobiliari, non deve sorprendere che anche la Confederazione registri perdite importanti su un valore totale dei suoi impegni di circa 8 miliardi di franchi.

Il Consiglio federale ha reagito ai primi due punti con una riduzione del volume di promovimento, con la definizione di nuove priorità e con la diminuzione dei costi d'impianto sussidiabili.

Inoltre l'aumento delle pigioni dovuto al sistema istituito dalla legge è stato ridotto per tutte le pratiche LCAP in corso; per le nuove pratiche, la pigione iniziale è stata aumentata dal 5,3 % al 5,6 % dei costi d'impianto a decorrere dal 1° gennaio 1997. In questo modo è possibile ampliare il futuro margine di manovra per la riduzione o la sospensione degli aumenti delle pigioni.

Per quanto attiene al terzo punto, il totale delle perdite realizzate dovrebbe aggirarsi, alla fine dell'anno, attorno a 25 milioni di franchi. Visto l'impegno globale della Confederazione nonché i deprezzamenti registrati sul mercato, tale importo non è drammatico. Si profilano tuttavia nuove perdite.

Il prodursi di tale situazione può essere imputato solo ad alcuni punti del modello LCAP. Responsabili sono soprattutto gli obblighi fideiussori contratti per l'aiuto all'acquisto di terreni di riserva - nel frattempo sospeso -, i mutui concessi ai committenti della costruzione di abitazioni d'utilità pubblica confrontati con difficoltà nonché i problemi risultanti da acquisti di immobili effettuati poco prima del crollo del mercato immobiliare.

E' difficile pronunciarsi con esattezza sui rischi di perdite relativi alle pratiche LCAP "normali". Se ci si basa sulle esperienze raccolte all'estero o sulle rivalutazioni delle banche, occorre prevedere, ad esempio per le fideiussioni, perdite oscillanti tra l'1% e il 10% degli impegni a seconda della situazione economica. Per quanto attiene alle anticipazioni delle riduzioni di base, il rischio di perdite dipende dal potenziale di aumento delle pigioni e pertanto dall'evoluzione dei redditi, dalla situazione economica ed occupazionale, dal rincaro, dai tassi d'interesse reali, dall'andamento delle altre pigioni e dalle condizioni locali del mercato. Sin d'ora è possibile prevedere che, fra qualche anno, saranno necessari, a seconda dell'evoluzione economica, sostanziali rifinanziamenti per le riduzioni di base. Tuttavia, ciò non sorprende poiché già nel messaggio sulla LCAP si era accennato all'eventualità di tali costi. Essa era stata presa in considerazione con cognizione di causa in quanto, nel sistema LCAP, i sussidi non vengono concessi sin dall'inizio a tutti, ma vengono versati solo se sono necessari in base alla situazione economica.

Il Consiglio federale segue la situazione con attenzione. Nei casi ordinari, esso dispone, per la copertura delle perdite, di due strumenti. Il primo consiste nell'onorare gli impegni di garanzia ricorrendo alla corrispondente rubrica del conto di Stato. Il secondo prevede l'intervento della SAPOMP AG che funge da società di salvaguardia della Confederazione per la temporanea assunzione di oggetti in difficoltà. Nei prossimi anni, entrambe le rubriche, dotate di 15 milioni di franchi ciascuna per il 1997, dovranno essere aumentate.

Per coprire le perdite derivanti da altre pratiche LCAP occorrerà ricorrere, a breve termine, a crediti aggiuntivi. Per quanto attiene ai finanziamenti supplementari delle anticipazioni della riduzione di base, sarebbe opportuno creare fondi di riserva nonché prevedere altre misure. Esami in tal senso sono in corso.

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali

3.1 Domanda CN/52: Svizzera Turismo (ST)

3.1.1 Domanda

Nel 1995, l'Ufficio nazionale svizzero del turismo è stato riorganizzato e denominato "Svizzera Turismo" (ST). Precedentemente le Camere federali avevano assegnato a ST un nuovo mandato legislativo e fissato i sussidi federali a 172 milioni di franchi.

521 Quali strategie e quali misure sono state elaborate rispettivamente adottate dalla nuova direzione di ST?

3.1.2 Risposta

L'anno scorso, il turismo svizzero si è visto confrontato alla crisi economica più grave del dopoguerra. Grazie alla riorganizzazione realizzata dalle autorità federali nel corso del 1996 è stato possibile ridurre le spese e raddoppiare il budget del marketing, consentendo a Svizzera Turismo di reagire in modo mirato alla situazione del mercato. Per la prima volta, la promozione ha interessato soprattutto il mercato nazionale che cominciava a sgretolarsi. Parallelamente ci si è concentrati sul mercato tedesco meno sensibile alle fluttuazioni dei tassi di cambio. Tuttavia, per ridurre a lungo termine la dipendenza dalla tradizionale clientela svizzera e tedesca, che rappresenta il 75% della domanda, sono stati sfruttati i vantaggi legati alla globalizzazione per conquistare nuovi clienti nei mercati d'oltremare del futuro.

Svizzera Turismo (ST) che, grazie alla sua vicinanza al mercato, è oggi una delle organizzazioni di punta fra gli uffici nazionali del turismo ha impiegato per la realizzazione delle proprie strategie strumenti nuovi. Essa ha tentato di rafforzare l'immagine dinamica della Svizzera sui principali mercati attraverso campagne di comunicazione. Con la creazione di prodotti nuovi e maggiormente rispondenti alle esigenze del mercato si è tentato l'aggancio della ST alla moderna industria dei viaggi. La rete dei rappresentanti all'estero è stata allargata e la distribuzione di materiale pubblicitario è stata razionalizzata. Infine sono stati proseguiti gli sforzi intesi a migliorare la qualità del servizio. A livello di marketing interno è stata ampliata la collaborazione con le varie regioni e località turistiche ed è stata rafforzata la gestione telematica dell'informazione.

L'eccellente inizio della stagione invernale 1996/97 non può ancora essere interpretato come segno di inversione della tendenza generale. Si può nondimeno attribuire il merito di questa rinascita del turismo invernale svizzero non solo alle abbondanti neviccate, ma anche ai maggiori sforzi promozionali di Svizzera Turismo.

3.2 Domanda CN/53: Efficacia del bonus d'investimento

3.2.1 Domanda

Nel marzo 1993, le Camere federali hanno approvato una serie di misure per un importo di 300 milioni di franchi intese a rilanciare la congiuntura. Queste misure prevedono pure l'introduzione di un bonus d'investimento. Alla fine del 1995, il bonus d'investimento è giunto a scadenza. Esso ha suscitato un grande interesse.

521 In che misura questo provvedimento ha effettivamente contribuito a rivitalizzare la congiuntura nell'edilizia?

3.2.2 Risposta

Nel 1993, le Camere federali hanno stanziato, per il finanziamento del bonus d'investimento, un credito d'impegno pari a 200 milioni di franchi che è stato totalmente assegnato. I contributi federali accordati si ripartiscono come segue in funzione dei richiedenti e delle categorie dei progetti:

Categoria	Numero dei progetti approvati	Volume dei contributi federali assegnati
Edilizia (nuove costruzioni)	197 (19,8%)	63'744'303.- (32,0%)
Genio civile (nuove costruzioni)	190 (19,0%)	27'218'820.- (13,6%)
Edilizia (risanamento)	412 (41,3%)	78'420'205.- (39,4%)
Genio civile (risanamento)	141 (14,1%)	16'713'196.- (8,4%)
Impianti destinati allo sfruttamento di energie rinnovabili	45 (4,5%)	8'523'555.- (4,3%)
Impianti d'accoppiamento termoelettrico	13 (1,3%)	4'600'020.- (2,3%)
Totale	998 (100,0%)	199'220'099.- (100,0%)

Richiedenti	Numero dei progetti approvati	Volume dei contributi federali assegnati
Cantoni	151 (15,1%)	30'085'023.- (15,1%)
Comuni	785 (78,7%)	151'975'180.- (76,3%)
Altri	62 (6,2%)	17'159'896.- (8,6%)
Totale	998 (100,0%)	199'220'099.- (100,0%)

Complessivamente sono state inoltrate 1890 domande per un volume d'investimento pari a 3,9 miliardi di franchi (secondo i costi preventivati). Il totale dei contributi federali richiesti

ammontava a 448 milioni di franchi. Un po' meno della metà delle domande ha dovuto essere respinta sia per mancanza di mezzi finanziari sia perché non erano soddisfatte le condizioni fissate per beneficiare dei sussidi federali.

Dopo il 30 giugno 1995, la Confederazione non ha più cofinanziato alcun progetto. Anche in casi debitamente motivati non sono state concesse proroghe oltre tale termine (conformemente all'art. 4 lett. b del Decreto federale concernente la concessione di contributi intesi a promuovere gli investimenti pubblici). I versamenti sono stati effettuati essenzialmente nel corso del 1995, sicché il bonus d'investimento, quale misura di promovimento degli investimenti pubblici, si è esaurito nel 1996.

Secondo il conteggio finale, la Confederazione ha dunque partecipato al finanziamento di 923 progetti per un volume di investimento di 1,4 miliardi di franchi, versando a titolo di sussidi federali 169,2 milioni di franchi. La differenza fra i sussidi assegnati e quelli effettivamente versati si spiega come segue:

Nell'assegnazione dei sussidi, la Confederazione ha fissato un limite massimo, per cui i superamenti dei costi di realizzazione non hanno comportato aumenti di detti sussidi. Per contro, laddove i costi di realizzazione si sono rivelati inferiori al totale preventivato, la Confederazione ha realizzato dei risparmi.

Al momento dell'assegnazione dei contributi, la realizzazione dei progetti era legata ad alcuni elementi di incertezza (permessi di costruzione, votazioni popolari), senza i quali, i progetti in questione non avrebbero potuto essere presi in considerazione quali progetti supplementari o progetti la cui realizzazione è stata anticipata. In seguito, alcuni progetti non hanno comunque potuto essere realizzati non avendo superato, entro i termini richiesti, i vari ostacoli procedurali.

Le esperienze raccolte in questo contesto coincidono quasi esattamente con quelle del periodo 1976/78, quando venne introdotta una prima versione del bonus d'investimento:

Utilizzazione del bonus d'investimento	1976 - 1978	1993 - 1995
Contributi federali versati	127,4 mio (85,6%)	169,2 mio (84,9%)
Progetti non realizzati	7,9 mio (5,3%)	15,8 mio (7,9%)
Economie a seguito di costi inferiori al totale preventivato	16,2 mio (10,9%)	14,3 mio (7,2%)
Totale	148,8 mio (100,0%)	199,3 mio (100,0%)

Nel corso del 1994 e del 1995 - periodo durante il quale i progetti finanziati con il bonus d'investimento dovevano essere realizzati - il volume degli investimenti legati a questa misura ha rappresentato l'1,5 % dell'attività nel settore edile (fonte: statistica delle costruzioni) e più del 4% degli investimenti pubblici. Queste cifre vanno messe in relazione ai mutamenti che si sono verificati in questi ultimi anni sul mercato della costruzione. Considerato in questa ottica, il bonus d'investimento ha raggiunto una proporzione apprezzabile.

La disposizione del decreto federale secondo la quale solo progetti supplementari rispetto a quelli già previsti o progetti la cui realizzazione viene anticipata potevano beneficiare di un contributo federale è stata sistematicamente rispettata. I richiedenti dovevano infatti allegare alla loro domanda una dichiarazione, accompagnata da documenti giustificativi, attestante il carattere supplementare o anticipato del loro progetto. Sono inoltre state organizzate numerose visite e colloqui sul posto. E' quindi praticamente impossibile che il bonus d'investimento sia servito a finanziare progetti che sarebbero comunque stati realizzati in quel periodo.

Per contro, in questo modo di procedere non è stato possibile verificare se i beneficiari dell'aiuto federale hanno rinviato a data ulteriore altri progetti al fine di fruire di tale aiuto. Nel 1995, gli enti pubblici hanno posto l'accento sul consolidamento delle finanze. Mentre nel 1994 i disavanzi cumulati della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni hanno registrato una diminuzione di 3,6 miliardi di franchi, le valutazioni fatte in questo contesto per il 1995 prevedono una contrazione globale di circa 5 miliardi di franchi (fonte: Finanze pubbliche 1994). In altre parole, l'impulso prodotto dal bonus d'investimento è stato imbrigliato dall'orientamento generale della politica finanziaria. Rimane ancora da chiarire se i Comuni che hanno realizzato un progetto grazie al bonus d'investimento hanno conosciuto un'evoluzione diversa da quella dei Comuni che non hanno fatto ricorso a tale aiuto. I dati necessari per tale analisi non sono ancora disponibili (statistica delle costruzioni, statistica finanziaria).

La difficile situazione che caratterizza attualmente la nostra economia genera sovracapacità nel settore edile. A lungo termine, tuttavia, la domanda di lavori di costruzione e la quota dei relativi investimenti sul PIL aumenteranno nuovamente. Viste queste prospettive a lungo termine, non vi è alcun motivo per asserire che il bonus d'investimento abbia favorito il mantenimento delle strutture di tale mercato.

Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie

Capitolo 1: Obiettivi per il 1996. Retrospettiva.

Oggetto	Stato attuale	Obiettivo
Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni	trattata alla commissione del Consiglio degli Stati	raggiunto
Legge federale sull'organizzazione di Posta e Telecom	trattata al Consiglio Nazionale	raggiunto
Legge sulle Poste	trattata al Consiglio Nazionale	raggiunto
Riforma delle ferrovie	messaggio adottato	raggiunto
Attuazione dell'iniziativa per la protezione della regione alpina	imminente procedura di consultazione	in gran parte raggiunto
Costruzione e finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici	trattata al Consiglio degli Stati	raggiunto
Legge federale sull'utilizzazione delle forze idriche	in discussione al Parlamento	raggiunto
Legge federale sulla responsabilità civile in materia di impianti di accumulazione	terminata l'analisi dei risultati della consultazione	in gran parte raggiunto
Legge sull'energia	trattata alla commissione del Consiglio Nazionale	raggiunto
Iniziative: energia, ambiente, solare	preparazione del messaggio	in gran parte raggiunto
Wellenberg	decisione sulla procedura da seguire d'intesa con il Consiglio di Stato di NW	raggiunto
Revisione della legge federale sulle telecomunicazioni	trattata al Consiglio Nazionale	raggiunto

Capitolo 2: Temi essenziali della gestione amministrativa

2.1 Liberalizzazione della politica aeronautica svizzera

2.1.1 Obiettivi della politica aeronautica svizzera

L'obiettivo della politica aeronautica svizzera è quello di garantire le condizioni quadro necessarie affinché l'aviazione civile possa svolgere in modosicuro, efficace e nel rispetto dell'ambiente i suoi compiti di interesse generale nell'ambito del sistema del traffico nazionale e internazionale. Occorre quindi creare le condizioni per lo sviluppo di collegamenti aerei con tutti i centri europei e assicurare la stessa comodità di collegamenti, come nel caso dei paesi vicini, tra la Svizzera e le principali destinazioni estere lontane. Le imprese svizzere di trasporti aerei contribuiscono notevolmente all'attuazione della politica aeronautica svizzera. Il loro rendimento deve pertanto essere mantenuto. Allo stesso tempo devono essere presi in considerazione gli interessi particolari delle varie regioni del Paese, grazie ad un'offerta adeguata.

2.1.2 Misure di liberalizzazione

Il Consiglio federale ha discusso in modo approfondito queste misure, dopo che il Consiglio di amministrazione della Swissair nel 1996 aveva stabilito di trasferire gran parte dei voli intercontinentali da Ginevra a Zurigo. L'8 maggio 1996 il Collegio ha deciso di procedere ad un'ulteriore liberalizzazione della politica aeronautica svizzera.

Essa sarà imperniata sui tre concetti seguenti:

- un maggiore coinvolgimento degli aeroporti nei negoziati sul traffico aereo;
- un'ulteriore liberalizzazione nell'ambito di accordi bilaterali sul traffico aereo;
- la revisione dell'articolo 103 della legge sulla navigazione aerea.

2.1.3 Coinvolgimento degli aeroporti

Finora gli aeroporti svizzeri venivano coinvolti nei negoziati sul traffico aereo saltuariamente e in funzione degli interessi in causa. I rappresentanti dei tre aeroscali nazionali, per esempio, hanno partecipato fin dall'inizio alla preparazione dei negoziati con la CE. Essi vengono tuttora informati regolarmente sugli sviluppi in corso e, nell'ambito dei preparativi per una nuova serie di trattative, hanno la possibilità di far valere i loro interessi. L'intesa con la Commissione europea prevede tuttavia che i negoziati stessi siano riservati ai rappresentanti delle autorità federali. La preparazione dell'accordo Open Sky con gli Stati Uniti ha comunque visto una partecipazione ancora più stretta degli aeroporti. Essi infatti sono stati coin-

volti non solo nella fase preparatoria ma, su richiesta, hanno addirittura ottenuto la possibilità di partecipare ai negoziati stessi. La partecipazione dei rappresentanti degli aeroporti in questi due casi si giustificava pienamente poiché gli accordi in questione avranno delle conseguenze importanti soprattutto per gli aeroporti stessi.

La loro partecipazione, in un primo tempo piuttosto saltuaria, è stata istituzionalizzata alla luce della decisione presa dal Consiglio federale l'8 maggio 1996. In futuro gli aeroporti non solo verranno informati sul programma dei negoziati ma potranno indicare se, in una determinata fase, desiderano partecipare alla preparazione degli incarti o ai negoziati stessi. A seconda degli interessi in causa essi verranno di volta in volta coinvolti nelle discussioni. Nel frattempo ciò è già avvenuto a più riprese. Nonostante la partecipazione degli aeroporti, la posizione della Svizzera nelle trattative non dovrà essere dettata da interessi di carattere regionale. Quest'ultimi dovranno invece confluire in una strategia nazionale all'insegna della coerenza e della credibilità.

2.1.4 Liberalizzazione delle relazioni aeronautiche

La progressiva liberalizzazione nel settore aeronautico continuerà anche in futuro. I singoli accordi sul traffico aereo attualmente presentano ancora numerose differenze riguardo ai diritti di traffico, le intese relative alle capacità e la denominazione di compagnie aeree. E' evidente che il loro assetto definitivo dipende anche dalla disponibilità dell'altra parte contraente ad aprire il suo mercato. A questo proposito si constata che numerosi Stati applicano tuttora una politica fortemente protezionistica; la situazione economica mondiale oggi non fa che accentuare questa tendenza. Nella sua decisione dell'8 maggio 1996, il Consiglio federale ha dichiarato espressamente che nell'ambito dei negoziati non intende fare regali di sorta, ma che esigerà sempre un'adeguata contropartita per le sue offerte.

In vista di applicare tale decisione la difficoltà consiste nel definire di volta in volta questa contropartita. L'accordo dei diritti della quinta libertà via Ginevra, per esempio, non deve necessariamente essere compensato dallo stesso diritto conferito alle compagnie aeree svizzere dall'altro Stato contraente. Come contropartita si potrebbe aspirare anche a ulteriori diritti di atterraggio, ad un aumento delle capacità o ad altre forme del "trade-off". Vi sarebbe così anche la possibilità di ricompensare a posteriori uno Stato che in precedenza aveva fatto delle concessioni aprendo in modo unilaterale il suo mercato. E' comunque importante che, in un'ottica economica, i risultati dei negoziati siano nel limite del possibile equilibrati.

Liberalizzando il mercato aereo svizzero si è proceduto in primo luogo ad adattare gli accordi che prevedevano per compagnie aeree estere un unico punto di atterraggio nel nostro Paese, escludendo così tutti gli altri aeroporti svizzeri non esplicitamente menzionati. Si tratta in particolare degli accordi con la Bulgaria, l'Ungheria, il Kenya e il Sudafrica. Nel frattempo ha potuto essere concordata un'apertura del mercato con il Sudafrica, il Kenya e la Bulgaria. La stessa domanda relativa all'Ungheria è pendente presso le competenti autorità di Budapest.

L'apertura del mercato tuttavia non garantisce ancora un collegamento ottimale di determinati aeroporti. L'obiettivo di una politica liberale è quello di creare condizioni quadro favorevoli allo sviluppo di un regime di concorrenza. Tuttavia, il flusso del traffico aereo non ne risulterà automaticamente modificato.

2.1.5 Revisione dell'articolo 103 della legge sulla navigazione aerea

Il Consiglio federale ha deciso di rivedere anche l'articolo 103 della legge sulla navigazione aerea, che contiene tre concetti fondamentali:

- un monopolio a favore della Swissair per tutte le linee della navigazione aerea di interesse generale,
- una partecipazione finanziaria obbligatoria della Confederazione, affinché questa impresa mantenga il suo carattere di organismo ad economia mista e, infine,
- un obbligo di approvazione degli statuti da parte del Consiglio federale.

Una revisione di questa norma tendente unicamente ad aumentare la concorrenza non avrebbe molto senso; per coerenza essa deve invece condurre all'abrogazione dell'articolo 103. In effetti, sopprimendo il monopolio, non si giustifica più l'obbligo della Confederazione di partecipare finanziariamente a una compagnia aerea; altrettanto insensato è l'obbligo di approvazione degli statuti da parte del Consiglio federale. Tuttavia, in altre parti della legge sulla navigazione aerea, occorrerà tener conto della situazione di concorrenza derivante dalla soppressione del monopolio.

Per quanto riguarda l'esercizio regolare delle linee aeree, la revisione prevede una procedura in due tappe sia per le imprese di trasporto aereo svizzere che estere. Un'impresa che intende chiedere una concessione deve già essere in possesso di un'autorizzazione di esercizio che comprende sia elementi economici che tecnico-operativi come per esempio il rendimento economico, i diritti d'uso e l'organizzazione adeguata dell'esercizio.

Occorrerà inoltre definire i criteri da applicare nella procedura di concessione. L'idea secondo cui la legge sulla navigazione aerea deve mantenere il suo carattere di legge quadro non è stata abbandonata; gli elementi principali delle nuove "regole del gioco" dovranno comunque figurare almeno nel testo di legge. I criteri di decisione, per esempio relativi al rilascio di una concessione, verranno invece definiti nell'ordinanza.

Il 9 dicembre scorso il Consiglio federale ha aperto una procedura di consultazione sul progetto di revisione della legge. Il termine d'invio delle risposte scade alla fine di Febbraio 1997.

2.2 Energia 2000, dialogo energetico, legge sull'energia

2.2.1 Energia 2000

Il sesto anno del programma d'azione Energia 2000 è stato un anno di transizione: la strategia adottata nella prima fase è stata riesaminata in vista di raggiungere gli obiettivi a lungo termine. I Cantoni si sono accordati su un programma comune per la seconda metà del programma. I primi risultati sono ormai misurabili.

Anche quest'anno, nell'ambito delle misure volontarie, numerosi partecipanti al programma Energia 2000 hanno realizzato una serie di progetti assai promettenti. La collaborazione tra le parti è stata intensificata ulteriormente. Gli otto settori di Energia 2000 offrono numerosi prodotti di qualità che tuttavia vengono ancora applicati troppo raramente. Le organizzazioni partecipanti dovrebbero, per prime, dare il buon esempio. Grazie alle misure volontarie nel 1995 il consumo energetico globale ha potuto essere ridotto di circa la metà.

Per quanto riguarda le condizioni quadro fissate dalle autorità sono stati registrati dei progressi: a livello federale ricordiamo in particolare l'entrata in vigore dell'ordinanza sulla riduzione del consumo di carburante delle automobili e l'introduzione di nuove leggi sull'energia nei Cantoni di Argovia e Nidvaldo. Sussiste tuttora qualche difficoltà nell'applicazione del decreto sull'energia e dei relativi provvedimenti cantonali; è il caso in particolare per quei Cantoni che mancano delle necessarie basi legali (TI, SH) o che stanno avviando soltanto ora le procedure di applicazione (NW, AI, AG); altrettanto problematico è il caso dei Cantoni dove l'applicazione spetta ai Comuni, poiché quest'ultimi non sempre dispongono dei mezzi e del sostegno necessari (p.es. SZ, AR, VD, VS). I mezzi finanziari della Confederazione per Energia 2000, che ammontano a 55 milioni di franchi all'anno, si situano di gran lunga al di sotto delle aspettative iniziali (170 milioni di franchi). I Cantoni, a loro volta, negli ultimi anni hanno ridotto del 10% il personale, mantenendo soltanto 72 posti di lavoro; i budget per l'energia hanno subito un taglio del 40% e ammontano ora a 19 milioni di franchi. Le misure legali, rappresentabili con dei modelli, nel 1995 hanno permesso di ridurre dell'1,4% il consumo totale di energia.

La valutazione e il controlling sono stati notevolmente intensificati. Le prospettive energetiche a lungo termine confermano che è giusto e necessario rafforzare gli obiettivi, l'orientamento e l'impostazione di Energia 2000. Un esame del programma mostra che il suo impatto sull'ambiente, sugli investimenti e sull'impiego, benché positivo, finora è di portata limitata (nel 1995 il consumo energetico è calato del 2% circa, le emissioni di CO₂ sono diminuite di 0,8 - 1,2 mio. di t e sono stati creati 2'300 posti di lavoro); considerando che le misure legali e volontarie non producono risultati immediati, è lecito aspettarsi ripercussioni di gran lunga maggiori entro l'anno 2000 (l'effetto delle misure volontarie dovrebbero quadruplicarsi o quintuplicarsi rispetto al 1995). Anche allora le ossibilità effettive saranno però ancora lungi dall'essere esaurite, in quanto l'evoluzione tecnica nel frattempo continua. In base alle 32 analisi svolte finora, sia le azioni e i provvedimenti adottati, che le strutture organizzative hanno subito miglioramenti in singoli punti. Affinché le misure volontarie producano un effetto su larga scala durante la seconda fase, occorrerà mirare in modo più sistematico al raggiungimento degli obiettivi, rafforzare il settore del marketing, illustrare meglio l'utilità e tradurre in cifre la portata del programma.

In una prospettiva a breve termine si tratterà di tener conto maggiormente delle condizioni quadro, che dal 1990 sono cambiate notevolmente. L'energia è disponibile in grandi quantità e a basso prezzo; il risparmio di energia non desta più l'interesse della popolazione e dei politici. E' un tema poco attraente anche se gli effetti positivi del risparmio si farebbero tuttora sentire. Occorre dunque insistere di più sulle innovazioni legate al risparmio di energia, sull'impiego di tecnologie promettenti, sulla creazione di posti di lavoro nei settori in crescita e sul rispetto dell'ambiente (clima e igiene dell'aria).

Per la seconda fase di Energia 2000 occorrerà basarsi principalmente sul bilancio dei primi anni: gli obiettivi, l'orientamento e il principio della cooperazione che caratterizza Energia 2000 si sono rivelati positivi anche se finora manca la prova che il programma abbia avuto un impatto su larga scala. Gli sforzi dovranno essere intensificati a ogni livello; i partecipanti dovranno impegnarsi maggiormente a fornire su base volontaria dei contributi sostanziali e concreti. Le risorse finanziarie dovranno essere impiegate soprattutto per quei progetti che producono effetti di una certa portata.

Le prospettive energetiche a lungo termine mostrano che la politica attuale non sarà sufficiente per raggiungere gli obiettivi fissati per il periodo dopo il 2000 riguardo al consumo energetico, le emissioni di CO₂, la stabilizzazione del consumo di elettricità e il maggiore impiego di energie rinnovabili. A tal fine occorrerà consolidare i tre pilastri del programma Energia 2000: le condizioni quadro fissate dalle autorità dovranno essere migliorate soprattutto con una legge sull'energia e sul CO₂ e con provvedimenti applicati dai Cantoni sugli stabili; le azioni volontarie dovranno avere un impatto su larga scala; il dialogo dovrà essere intensificato per poter risolvere una serie di problemi controversi, evitare un nuovo ristagno della politica energetica ed elaborare dei progetti in grado di incontrare un largo consenso. In tal modo si creeranno presupposti migliori per prendere decisioni importanti riguardanti per esempio l'apertura del mercato dell'elettricità, il futuro dell'energia nucleare e il ruolo più attivo della Svizzera nella politica internazionale del clima e dell'energia.

2.2.2 Dialogo energetico

Nell'agosto del 1996 sono stati avviati i colloqui relativi all'approvvigionamento a lungo termine di energia e di elettricità e al programma energetico dopo il 2000. Vi partecipano rappresentanti della Conferenza dei direttori cantonali dell'energia, dei partiti di governo, dell'economia energetica, dell'amministrazione federale nonché organizzazioni economiche, ambientaliste e dei consumatori. Nell'ambito di questi colloqui si cercherà di elaborare delle soluzioni all'insegna del consenso, evitando le procedure abituali (consultazioni, proposte del Consiglio federale, ecc.).

Nel novembre scorso sono state discusse le prospettive energetiche a lungo termine e il loro significato per lo sviluppo dell'economia e per l'ambiente. Gli esperti si sono basati sugli studi svolti dall'Unione delle Centrali Svizzere di Elettricità, dalla Coalizione antinucleare (CAN) e dall'Ufficio federale dell'energia. Il prossimo anno sarà dedicato all'analisi di problemi specifici quali per esempio il potenziale della produzione combinata di energia elettrica e calore, del riscaldamento elettrico, le questioni legate alla tassa incitativa e all'apertura del mercato dell'elettricità. I colloqui termineranno nell'estate del 1997.

2.2.3 Legge sull'energia

All'inizio dell'anno sono ripresi i colloqui con il Comitato direttivo della conferenza dei direttori cantonali dell'energia, il Vorort e le organizzazioni ambientaliste. Il Vorort auspica l'introduzione di misure supplementari per garantire l'approvvigionamento di energia (per es. un piano federale sull'ubicazione di installazioni per la produzione di energia) e una maggiore integrazione della prevista agenzia per l'energia gestita dagli ambienti economici. Le organizzazioni ambientaliste sono invece contrarie alla creazione di un'agenzia di monopolio legata all'economia e chiedono una legge efficace. Dal canto suo, il Comitato direttivo della Conferenza dei direttori cantonali dell'energia rifiuta l'idea di un piano federale proposta dal Vorort per timore di veder limitate le competenze cantonali in materia di utilizzazione delle forze idriche e di pianificazione del territorio. Il 21 agosto scorso il Consiglio federale ha approvato il messaggio e il disegno di legge e l'ha trasmesso al Parlamento.

Il disegno di legge sull'energia mira a garantire un approvvigionamento e una distribuzione di energia parsimoniosi ed ecologici, un uso razionale ed economico dell'energia e una maggiore utilizzazione di energie indigene e rinnovabili. Esso si orienta ai principi della cooperazione e della sussidiarietà. Per applicare la legge, il Consiglio federale verrà autorizzato a coinvolgere organizzazioni private ritenute idonee e ambienti economici, affidando loro determinati compiti. La nuova legge sull'energia prevede misure concrete nei seguenti settori:

- direttive e prescrizioni in vista di garantire un approvvigionamento di energia parsimonioso ed ecologico (competenza dell'economia energetica per l'approvvigionamento, ricupero del calore residuo delle centrali elettriche alimentate da combustibili fossili, condizioni di allacciamento per i produttori in proprio);
- prescrizioni relative all'indicazione del consumo energetico di installazioni, veicoli e apparecchi e alla diminuzione di tale consumo;
- mandati legislativi ai Cantoni nel settore degli stabili (isolazione termica, conteggio individuale dei costi di riscaldamento e dell'acqua calda), possibilità di assoggettare i nuovi riscaldamenti elettrici fissi ad un'autorizzazione;
- misure di promozione nei settori informazione e consulenza, formazione e perfezionamento, ricerca, installazioni pilota e di dimostrazione, risparmio energetico, energie rinnovabili e ricupero del calore residuo.

In autunno la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia (CAPTE) del Consiglio nazionale è entrata in materia sul progetto. È previsto che il Consiglio nazionale esamini il disegno di legge durante la sessione primaverile 1997.

Capitolo 3: Domande delle Commissioni della gestione delle Camere federali

3.1 Domanda CS/11: Privatizzazione di Swisscontrol

3.1.1 Domande

La privatizzazione di Swisscontrol è il primo progetto della Confederazione influenzato dai principi di base del New Public Management. In vista della futura realizzazione di altri progetti, sarebbe interessante conoscere le prime esperienze fatte in quest'ambito.

- 112 Quali sono gli obiettivi di Swisscontrol?
- 114 Qual è l'opinione del Consiglio federale riguardo ai risultati finora raggiunti?
- 115 Su quali documenti si basa per valutare l'efficacia di Swisscontrol sotto il profilo qualitativo e quantitativo?
- 116 Entro quando saranno disponibili i documenti che permetteranno di valutare in modo definitivo l'efficacia dell'impresa privata Swisscontrol?

3.1.2 Risposte

I servizi di sicurezza aerea in passato non sono mai stati affidati all'amministrazione federale, ma a organismi di diritto privato (società anonime) quali la Radio-Svizzera SA (fino al 1987) e, in seguito alla ristrutturazione di quest'ultima, a Swisscontrol, creata nel 1988. In un primo tempo la Confederazione finanziava quest'impresa risarcendole tutte le spese derivanti dalle sue attività. Al fine di coprire i costi essa riscuoteva a sua volta delle tasse di sicurezza aerea presso gli utenti.

La totale integrazione di un'impresa privata nel bilancio della Confederazione a lungo termine si era rivelata poco soddisfacente in particolare poiché, in assenza di una responsabilità finanziaria dell'impresa, veniva a mancare uno dei presupposti essenziali per una gestione redditizia. Il Consiglio federale decise così di rendere autonoma la società Swisscontrol e di affidarle anche la responsabilità finanziaria, cedendole il diritto di riscuotere tasse e assegnandole la gestione delle installazioni e degli edifici (progetto FINSELB).

Il termine "privatizzazione" è dunque usato in modo leggermente improprio poiché, in realtà, si trattava unicamente di rendere totalmente autonomi i servizi di sicurezza aerea. Tale processo si è svolto in due tappe: nel 1988 è stata creata l'impresa Swisscontrol; nel 1996 essa ha raggiunto la piena autonomia finanziaria (progetto FINSELB). Per legge essa rimane tuttavia di proprietà della Confederazione (partecipazione maggioritaria).

112 Swisscontrol assume dei compiti di sicurezza aerea nei settori affidatili dalla Confederazione. Le condizioni sono fissate in due ordinanze del Consiglio federale e del DFTCE (RS 748.132.1 + 748.132.11). Il mandato generale di Swisscontrol consiste nel garantire uno svolgimento sicuro, efficace e redditizio del traffico aereo sugli aeroporti e in singoli settori dello spazio aereo svizzero e degli Stati confinanti.

Ogni anno il Consiglio di amministrazione, nel quale siedono i rappresentanti della Confederazione, degli aeroporti nazionali e degli utenti, definisce gli obiettivi economici e strategici della società. In questo contesto il prezzo delle prestazioni, vale a dire la tassa di sicurezza aerea, riveste un'importanza particolare. In una prospettiva a medio termine la società Swisscontrol è tenuta a garantire la copertura totale dei suoi costi pur mantenendo la qualità delle sue prestazioni e a ridurre le sue tariffe che attualmente, nella media europea, sono tra le più elevate.

114 La creazione di Swisscontrol nel 1988 e la maggiore autonomia decisionale della società nel settore operativo e in quello del personale hanno permesso alla Svizzera di far fronte tempestivamente all'enorme aumento del traffico aereo e di smaltirlo in modo efficace. Per garantire queste prestazioni si è però dovuto aumentare l'effettivo del personale ed investire maggiormente in nuove tecnologie; i costi e le tasse, di conseguenza, hanno subito un aumento sproporzionato. Questa evoluzione è dovuta anche ad una responsabilità finanziaria insufficiente e, data la situazione di monopolio, alla mancanza di concorrenza sul mercato.

Il progetto FINSELB, seconda tappa verso l'autonomia operativa, accorda alla società Swisscontrol un maggiore margine di manovra in materia di gestione. La direzione e il Consiglio di amministrazione saranno chiamati a rispondere dei risultati. Nel 1997, per la prima volta, Swisscontrol ridurrà le tasse di sicurezza aerea del 2,7 - 3%. Nell'ottobre del 1996 il Consiglio di amministrazione ha deciso di concentrare le attività amministrative della società in un'unica sede e di riunire i due centri operativi; a medio termine questa misura dovrebbe permettere di ridurre ulteriormente le tariffe. Inoltre ha deciso di adottare dei provvedimenti per ridurre gli elevati costi del personale.

115 Per valutare l'efficacia dei servizi di Swisscontrol in un'ottica qualitativa e quantitativa occorre tener conto dei seguenti elementi: il traffico aereo nel suo insieme, l'effettivo del personale addetto alla sicurezza aerea e i relativi costi, il valore delle installazioni acquisite, le tariffe, il numero di controllori della circolazione aerea, il personale in via di formazione, la puntualità del traffico e la sicurezza aerea misurata in relazione al numero dei rischi di collisione annunciati.

116 Gli effetti dell'autonomia finanziaria potranno essere valutati in modo definitivo soltanto tra cinque anni circa, vale a dire al termine di un processo di ristrutturazione che farà di Swisscontrol un'impresa redditizia ed efficace.

3.2 Domanda CS/12: Sorveglianza sulla NFTA

3.2.1 Domande

Lo Stato maggiore di controllo e coordinamento AlpTransit (SMCC) dovrà essere abolito o sostituito da un "organo consultivo".

- 121 Come svolgeranno la loro funzione di sorveglianza dopo questa riorganizzazione il DFTCE e il Consiglio federale?
- 122 Com'è organizzato attualmente il controllo dei committenti e come sarà effettuato in futuro?
- 123 I compiti dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) quale organo responsabile dell'approvazione dei piani sono compatibili con la sua funzione di sorveglianza e con il suo precedente ruolo di committente?

3.2.2 Risposte

- 121 Le esperienze fatte finora con la ripartizione della sorveglianza operativa del progetto NFTA tra l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e lo SMCC hanno dimostrato che essa può portare ad ambiguità e duplicazioni delle procedure. Determinati compiti dello SMCC dovranno quindi essere trasferiti all'UFT. Esso esercita una sorveglianza e un controllo diretto sul progetto ai sensi dell'ordinanza sulle competenze NFTA del 30.11.1992 e, per quanto non esplicitamente precisato nell'ordinanza, nell'ambito della sua normale funzione di supervisione sui trasporti pubblici. L'ordinanza prevede che l'UFT si occupi in particolare della costante garanzia della qualità in relazione a costi, tempi e prestazioni, presentando al capo del DFTCE un rapporto semestrale su tale attività destinato alla delegazione delle finanze delle Camere federali. Di questa sorveglianza sulla NFTA è incaricata la Sezione AlpTransit, costituita appositamente nel 1995 all'interno della Divisione Infrastruttura dell'UFT.

La modifica dell'ordinanza sulle competenze della NFTA legata alla nuova assegnazione delle funzioni verrà effettuata dal Consiglio federale non appena il Parlamento avrà approvato le nuove basi giuridiche contenute nel decreto sul transito alpino. Fino ad allora il DFTCE garantirà il coordinamento della sorveglianza operativa tra UFT e SMCC. In un'apposita direttiva di coordinamento, emanata il 27.1.1995, il Controllo federale delle finanze ha inoltre fissato le competenze dei vari organi di controllo (SMCC, UFT, ferrovie) per il progetto AlpTransit.

- 122 Tutti i "committenti" (FFS, BLS, RhB, Fo, SOB e BT) partecipanti ai progetti NFTA e "Integrazione della Svizzera orientale" hanno incluso nell'organizzazione del progetto AlpTransit un sistema di controllo (di prestazioni, costi, scadenze) o lo stanno sviluppando. Inoltre, le FFS stanno introducendo un sistema generale per la gestione della qualità. Le risorse personali nel settore sono in parte ancora insufficienti, per motivi comprensibili. Dopo le decisioni definitive concernenti i progetti di costruzione (votazione popolare sulla costruzione ed il finanziamento

delle infrastrutture dei trasporti pubblici nel 1998) esse verranno adeguate alle esigenze del momento.

Come criterio per fissare dei principi uniformi e per regolare lo scambio di informazioni nell'ambito dell'intero sistema di controllo di AlpTransit, il capo del DFTCE ha emanato la direttiva dipartimentale del 7.7.1995 concernente il controlling della NFTA (prima parte). All'inizio di febbraio 1997 ne uscirà una versione aggiornata e completa. Questa direttiva è un elemento centrale per l'effettuazione di un controllo sistematico e orientato al futuro del progetto NFTA, come condizione indispensabile per la sorveglianza del progetto e come sistema di segnalazione tempestivo per le autorità. La versione del febbraio 1997 conterrà direttive vincolanti per l'UFT e per i committenti (ferrovie) per quanto concerne rapporti, strutturazione dei progetti, controllo dei costi, delle scadenze, degli appalti e dei contratti.

- 123 Secondo le disposizioni vigenti per la procedura, il DFTCE è l'autorità responsabile dell'approvazione dei piani che esso rilascia come prima istanza. L'organo di ricorso è il Tribunale federale. I progetti preliminari vengono approvati dal Consiglio federale su richiesta del DFTCE. L'UFT è coinvolto soltanto nella preparazione della decisione da trasmettere al DFTCE e svolge l'istruttoria per la decisione di approvazione dei piani secondo le direttive dipartimentali. Pertanto, né per la decisione di approvazione dei piani né per quella del progetto preliminare si può affermare la parzialità dell'UFT in relazione alle sue attività precedenti riguardanti la NFTA. Esso può quindi svolgere il proprio compito di sorveglianza attribuitogli per legge in relazione alla NFTA in modo indipendente.