

Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione

Anche nel 1997 la Svizzera ha sostenuto la sfida di seguire la dinamica evolutiva globale sul piano economico e di affermare la sua posizione in un contesto internazionale difficile. Le grandi fusioni nei settori bancario ed assicurativo sono le più significative conseguenze dell'accentuarsi della pressione della concorrenza a livello mondiale. Il protrarsi del processo di ristrutturazione, che ha finito per toccare anche rami dell'economia tradizionalmente nazionali (costruzioni, sanità, imprese d'infrastruttura, amministrazioni pubbliche, agricoltura), se da un lato ha rafforzato le aziende sue protagoniste rispetto alla concorrenza, ha tuttavia avuto anche effetti negativi diretti sui posti di lavoro e sul clima sociale. Nonostante, dopo un lungo periodo, si è potuta nuovamente constatare una leggera ripresa economica con un tasso di crescita presumibile dello 0,5%. In merito va comunque rilevato che proprio i settori dell'economia svizzera già da tempo orientati in senso globale sono le fonti essenziali del nostro attuale benessere e che, oggi come in futuro, ad un Paese estremamente industrializzato come la Svizzera il processo di globalizzazione permette di sfruttare diverse opportunità.

Il contesto internazionale ha improntato la discussione anche in altri settori della politica federale. Le controversie a proposito del passato della Svizzera hanno mostrato che il nostro Paese è insufficientemente integrato alle strutture internazionali. All'estero, la Svizzera è stata oggetto di violente critiche a causa del suo comportamento durante la Seconda Guerra mondiale; questo ha sollevato un ampio dibattito di politica interna sul ruolo svolto allora dal nostro Paese. Dal profilo della politica europea l'insoddisfacente situazione di stallo si è protratta anche durante l'anno in esame a causa della mancata conclusione dei negoziati bilaterali con l'UE.

Il Consiglio federale è persuaso che la Svizzera non può impunemente sottrarsi ai presenti sviluppi e condizioni quadro internazionali. Dal profilo della politica economica e dei trasporti, anche nell'anno in rassegna ha avuto la massima priorità la rapida conclusione dei negoziati bilaterali con l'UE, che non è stato possibile raggiungere malgrado i grandi sforzi e una maggiore flessibilità da parte elvetica durante il 1997. Il Consiglio federale ha più volte ribadito durante l'anno in rassegna che altri atti di politica d'integrazione dovranno far seguito ai presenti. Infine, durante l'anno in rassegna, il Consiglio federale ha anche approfondito la sua collaborazione con la NATO riguardo alla politica di sicurezza nell'ambito del «Partenariato per la Pace».

Vista la cattiva situazione dell'economia le misure per il consolidamento del benessere hanno occupato una posizione di primo piano anche durante l'anno in rassegna. Spetta in primo luogo all'economia privata consolidare le sue capacità concorrenziali e con ciò mantenere e creare posti di lavoro. Le necessarie premesse a tal fine sono condizioni quadro statali che non svantaggino i protagonisti rispetto ai concorrenti esteri, rendano possibili i cambiamenti strutturali ed assicurino una base adeguata ai costi sociali di tali mutamenti. Vista la pessima situazione dell'occupazione, anche nel 1997 sono state necessarie misure particolari per garantire posti di lavoro. Il Consiglio federale ha inoltre presentato un programma d'investimenti di un importo di 560 milioni di franchi ed ha riunito tali misure che dovrebbero avere effetti positivi a lungo termine sull'attrattiva della piazza economica e sulla competitività del nostro Paese. Al consolidamento della formazione e della scienza – fattori di produzione decisivi per la nostra economia nazionale – hanno contribuito la creazione di una cultura per le Scuole universitarie

professionali, il rafforzamento della volontà di riforma della formazione professionale nonché la revisione della legislazione sulle università.

Una grande importanza per la politica economica durante l'anno in rassegna ha avuto anche l'ulteriore smantellamento delle strutture che ostacolano la concorrenza sul mercato interno. Il Consiglio federale, con l'avvenuta liberalizzazione dei settori delle telecomunicazioni e della posta, ha ottenuto che le due nuove aziende Telecom e Posta, dotate di una nuova forma aziendale, hanno potuto accedere al mercato contemporaneamente alla concorrenza internazionale nell'UE. Inoltre il Consiglio federale ha proseguito i lavori per liberalizzare la legislazione sul mercato dell'elettricità, la procedura d'autorizzazione dell'infrastruttura e la politica agraria. Ha già sottoposto all'esame del Parlamento proposte per lo sviluppo dell'infrastruttura dei trasporti nonché per una politica dei trasporti eurocompatibile.

Non da ultimo, anche la politica finanziaria del Consiglio federale si propone la tutela ed il consolidamento a lungo termine della piazza economica svizzera. I progressi compiuti durante il 1997 si conformano ad una concezione complessiva di politica delle finanze, secondo cui il Consiglio federale intende diminuire le uscite mediante un pacchetto di stabilizzazione nonché consolidare le assicurazioni sociali; per quanto riguarda le entrate le proposte del Consiglio federale si limitano a provvedimenti per il finanziamento dei progetti infrastrutturali dei trasporti pubblici e del settore dell'AVS/AI nonché ad una proroga del terzo prelievo dell'AD sui salari. Nel 1997 ha segnatamente presentato una proposta «Obiettivo di bilancio 2001» che, mediante una disposizione costituzionale, dovrebbe obbligare Consiglio federale e Parlamento ad un programma di risanamento vincolante. A proposito di tale obiettivo esso ha cominciato ad elaborare un adeguato programma di stabilizzazione 1998, mediante il quale dovrebbe essere possibile ridurre le uscite di ben due miliardi di franchi nei settori sociale, dei trasporti, della difesa nazionale, della formazione e della ricerca, dell'agricoltura e degli affari esteri. Per quanto riguarda le entrate, accanto al consolidamento del sostrato fiscale, la realizzazione dei progetti pendenti occupa una posizione di primo piano (percentuale dell'imposta sul valore aggiunto destinata al finan-

ziamento dell'AVS/AI, finanziamento dei trasporti pubblici).

Nel corso della ristrutturazione economica e a causa della difficile situazione di bilancio della Confederazione, le discussioni di politica sociale hanno avuto anche nell'anno in esame un'importanza centrale nel dibattito pubblico. Malgrado un bisogno crescente di prestazioni statali di sostegno il Consiglio federale ha rinunciato, a causa dei lavori di base per le prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali ancora in corso nel 1997 (IDA FiSo 2), a creare una base solida per gli istituti di assicurazioni sociali. In primo piano si trovano piuttosto le misure di consolidamento degli strumenti esistenti come, ad esempio, le basi finanziarie dell'AVS e dell'AI. L'unica eccezione è costituita dal progetto di creazione di un'assicurazione maternità. Con ciò si realizza un obiettivo da tempo in primo piano per la politica sociale, familiare e dell'uguaglianza tra i sessi.

Il prossimo Anno di Giubileo 1998 offre una buona occasione per riflettere sulle origini del nostro Stato e di rinnovare la coesione interna del nostro Paese. Nel 1997 il Consiglio federale ha deciso di sostenere diversi progetti che promuovono la comprensione tra le diverse regioni del nostro Paese o che si occupano delle questioni dell'identità nazionale. Ha ugualmente deciso di migliorare ulteriormente la collaborazione tra Confederazione e Cantoni. In futuro il Consiglio federale, nell'ambito del «dialogo federalista», presterà regolarmente attenzione allo scambio di opinioni con la Conferenza dei Governi cantonali, per esaminare tempestivamente e con profitto le questioni dei rapporti tra Confederazione e Cantoni; desidera anche far maggiormente partecipare i Cantoni alla politica estera della Confederazione. Come filo conduttore e punto di riferimento per il presente e per il prossimo anno il Consiglio federale vuole considerare anche la Fondazione svizzera per la solidarietà. Questa intende infondere nuova vita alla nostra tradizione di solidarietà con i deboli in Patria ed all'estero, nonché esprimere la nostra riconoscenza per la pace e le condizioni democratiche che il nostro Stato ha conosciuto fin dalla sua fondazione. Nella stessa prospettiva, il Consiglio federale situa la creazione di un fondo speciale per sovvenire le vittime bisognose dell'Olocausto/Shoa, con il quale ha inteso dare un segno tangibile di solidarietà nei

confronti dei perseguitati della Seconda Guerra mondiale.

Complessivamente una sintesi del 1997 mostra che i principali progetti hanno potuto essere realizzati. Al riguardo le linee direttrici del programma di legislatura 1995–1999, consolidamento del benessere, dell'azione statale e della coesione nazionale, nonché dello sviluppo sostenibile si impongono come costanti della politica governativa. Il presente rapporto espone quali obiettivi il Consiglio federale si sia prefisso per il 1997 e in quale misura li abbia potuti realizzare. Diversi provvedimenti hanno tuttavia sofferto ritardi e diversi obiettivi hanno potuto essere realizzati solo in parte. Come esponiamo in dettaglio, si tratta da un lato delle condizioni quadro (inter)nazionali, che rendono più difficile al Consiglio federale prendere le sue decisioni e, d'altro lato, si tratta di debolezze delle tradizionali strutture amministrative. Infine le esigenze dell'attività amministrativa sono significativamente aumentate con la complessità e la mole degli affari da sbrigare.

L'eliminazione delle debolezze delle nostre strutture istituzionali – Costituzione, assetto federali-

sta dello Stato, strutture governative e amministrative – rispettivamente la loro adeguazione alle necessità odierne rappresentano un ultimo, significativo campo dell'attività del Consiglio federale durante l'anno 1997. Nell'ottobre 1997, il Consiglio federale ha posto in vigore una nuova legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione e, su tale base, ha preso importanti decisioni riguardo all'adeguazione della struttura amministrativa risultata dallo sviluppo storico. Nell'ambito dei lavori per la revisione della Costituzione federale, il Consiglio federale ha ugualmente deciso di sottoporre rapidamente al Parlamento adeguate proposte per una riforma della gestione dello Stato. Tali proposte sono intese ad adeguare il sistema di governo, originario della seconda metà del XIX° secolo, ai cambiamenti qualitativi e quantitativi da allora intervenuti, ed a rafforzare quanto necessario l'organo di governo. A tale riguardo il Consiglio federale ha già deciso i primi provvedimenti immediati. Se tali proposte si concretizzano, il Consiglio federale confida nella capacità di superare le sfide dei prossimi anni.

Capitolo primo:

**Punti principali della gestione
del Consiglio federale**

Istituzioni e finanze

Riforma del Governo e della Costituzione federale

Fondazione svizzera per la solidarietà

Il 5 marzo 1997, nel suo discorso «La Svizzera e la storia recente», il Presidente della Confederazione Arnold Koller, d'intesa con il Presidente della Banca nazionale svizzera (BNS), ha lanciato l'idea di creare una fondazione di solidarietà a lungo termine per l'assistenza in Patria ed all'estero. L'idea della fondazione è nata nell'ambito della discussione sulla Seconda Guerra mondiale. Tuttavia essa non presenta alcuna connessione con la politica svizzera di tale periodo né tantomeno è il riconoscimento di un qualsivoglia obbligo. L'idea della fondazione si fonda piuttosto sulla constatazione che l'idea della solidarietà nel Paese e nei confronti dell'estero andava rinnovata. In tal senso la fondazione esprime la riconoscenza per i 150 anni di Stato federale, di democrazia e di pace. La realizzazione della fondazione intende conferire un nuovo spirito alla fedeltà della Svizzera alla sua tradizione umanitaria e rafforzare la coesione nazionale mediante un progetto rivolto al futuro.

Nella primavera del 1997, la definizione dei dettagli delle attività della fondazione e del finanziamento della stessa è stata affidata, a due gruppi di lavoro diretti da Hermann Fehr e da Ulrich Bremi. Tenendo conto di tutte le cerchie interessate, tali gruppi hanno elaborato a breve termine una concezione concreta della fondazione consegnata al Con-

siglio federale a fine ottobre 1997. Il 29 ottobre 1997, il Consiglio federale ha fundamentalmente accettato l'orientamento dei rapporti dei due gruppi di lavoro e, su tali basi, ha incaricato il DFF di elaborare al più presto le necessarie basi legali.

Al centro degli scopi della fondazione vi è l'idea di un futuro conforme alla dignità umana per coloro che soffrono a causa della miseria o della violenza o che ne sono minacciati. Essa si propone di dare agli interessati, soprattutto ai giovani ed ai fanciulli sfavoriti, la possibilità di un futuro conforme alla dignità umana. Riconoscere ed impedire le problematiche in sviluppo e la volontà di trovare soluzioni sostenibili corrisponde agli obiettivi tesi verso il futuro della fondazione. Per realizzare i suoi obiettivi la fondazione dispone di tre strumenti: la gran parte dei suoi mezzi va al sostegno di progetti con effetto duraturo; inoltre finanzia azioni puntuali e conferisce periodicamente un premio di solidarietà. Tali prestazioni sono finanziate mediante il trasferimento e la gestione di una parte delle riserve d'oro della Banca nazionale di un valore di 7 mia. di franchi. A tal fine occorre una revisione delle attuali disposizioni costituzionali in materia di moneta e di valuta (art. 38 e 39 Cost.). Per tale progetto nel corso del 1997 sono stati effettuati lavori preparatori essenziali; questi saranno descritti in modo più dettagliato nel secondo capitolo.

Riforma del Governo e attuazione della LOGA

Indipendentemente dalla riforma della Costituzione federale, preparata durante l'anno in rassegna dalle Camere federali, nel 1997 due temi principali carat-

terizzano il settore delle riforme istituzionali: i lavori preliminari per la riforma degli organi direttivi dello Stato (compresi i provvedimenti immediati) nonché l'attuazione della nuova legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione del 21 marzo 1997 (LOGA).

L'adozione della nuova LOGA era un obiettivo fondamentale della prima fase della riforma del governo che avrebbe dovuto essere realizzata nell'ambito della Costituzione vigente. Siccome l'istituzione dei Segretari di Stati, prevista dal primo disegno di legge, era stata respinta in votazione nel 1996, il Consiglio federale ha deciso, il 16 aprile 1997, di dare la precedenza alla seconda parte della riforma del governo, non prevista dal Programma di legislatura. Ha inoltre deciso di includerla in un nuovo pacchetto di riforme nell'ambito della revisione della Costituzione. Questo comprende, oltre alla riforma del governo, la riforma del Parlamento nonché quella del rapporto tra Governo e Parlamento.

Il 1° maggio 1997, il Consiglio federale ha deciso di incaricare un gruppo di lavoro interdipartimentale di presentargli entro la fine del 1997 le basi decisionali per il pacchetto di riforma degli organi direttivi dello Stato. Tenendo conto del principio di collegialità, l'organo di governo avrebbe dovuto essere adeguato alle necessità odierne e rafforzato. Il pacchetto di riforma avrebbe dovuto anche comprendere le questioni, da risolvere sul piano costituzionale, relative all'organizzazione ed alla procedura decisionale dell'Assemblea federale nonché quelle relative alla ripartizione delle competenze tra Parlamento e Governo, in particolare nei settori del controllo politico, della legislazione, della politica estera, delle competenze finanziarie e dell'alta vigilanza. Tali lavori preliminari hanno potuto essere portati a termine entro la fine del 1997.

Il 3 settembre 1997, il Consiglio federale ha preso le prime decisioni che seguono il presente orientamento sotto forma di provvedimenti immediati. In primo luogo ha deciso provvedimenti per l'adeguamento di procedure e iter tradizionali per meglio affrontare le sfide poste da questioni come quella del ruolo della Svizzera durante la Seconda Guerra mondiale, dall'affare Nyffenegger o dall'epidemia di ESB. In secondo luogo, sulla base della constatazione che la gestione dell'informazione in condizioni difficili rappresenta un compito del tutto particolare, ha deciso che in tali casi l'informazione va centralizzata presso la Cancelleria federale o presso il Servizio informazioni di un Dipartimento, secondo quanto esso reputa opportuno nella situazione particolare di ogni singolo caso. La presente questione è esaminata in

dettaglio nel capitolo 3. Il terzo provvedimento immediato consiste nell'attribuzione alla Conferenza dei segretari generali del compito di intensificare l'eliminazione delle divergenze, durante la fase che precede la decisione del Consiglio federale, in modo tale che alla seduta del CF tutte le controversie tecniche siano state composte e il collegio governativo debba discutere e decidere solo le questioni più importanti.

In che misura le strutture esistenti siano adeguate per la gestione delle situazioni straordinarie è stato infine anche il tema centrale dell'esercizio di condotta strategica 1997 (ECS) svoltosi dal 10 al 14 novembre 1997.

Ulteriori punti centrali dell'anno 1997 sono stati i lavori d'attuazione della nuova legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (in vigore dal 1° ottobre 1997). Sulla base delle analisi eseguite in nove settori da parte di un'azienda di consulenza privata, il Consiglio federale ha preso le prime decisioni relative alla riorganizzazione dell'amministrazione nella primavera del 1997. Al proposito il Consiglio federale si è orientato secondo gli obiettivi definiti per la riforma: efficacia, rendimento, parsimonia, gestibilità e ottimizzazione delle strutture. Le soluzioni ad personam costituiscono un'eccezione. In seguito nel corso dell'anno sono state adottate decisioni consequenziali ed i Dipartimenti hanno pianificato le attuazioni. In totale circa 1700 persone ed un budget di 1,5 miliardi sono trasferiti da un Dipartimento ad un altro. Il connesso trasferimento dei compiti contribuisce ad una ripartizione dei compiti tra i Dipartimenti più omogenea ed equilibrata.

Le più importanti novità del 1997 sono:

- la miglior coordinazione e l'esame della ripartizione dei compiti tra il DFAE ed il DFE riguardo alla cooperazione allo sviluppo. Nel settore dell'aiuto ai Paesi dell'Est è stata stabilita una nuova divisione dei compiti, secondo cui ogni ufficio si concentra sui suoi compiti specifici;
- la concentrazione al DFI e al DFE delle attività nei settori della formazione, della ricerca e della tecnologia con un controllo comune delle prestazioni e delle risorse;
- la concentrazione dei compiti relativi alle migra-

zioni al DFGP ed una migliore concertazione in seno allo stesso;

- la sintesi dei compiti per la protezione della popolazione civile con i compiti della difesa militare in seno al nuovo Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS);
- la riorganizzazione interna del DFE con la costituzione di un nuovo servizio centrale dell'economia, la trasformazione dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro nell'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro, la costituzione di un nuovo Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia nonché la soppressione dell'Ufficio federale dei problemi congiunturali;
- la sintesi dei compiti in materia ambientale con i settori dei trasporti e delle energie nel nuovo Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC);
- la riorganizzazione del settore delle costruzioni, degli immobili e dell'approvvigionamento con la costituzione di un ufficio dell'infrastruttura nel DFF nonché di una soluzione settoriale per le costruzioni del settore dei PF e del DDPS;
- la riorganizzazione e il riorientamento del settore dell'informatica e delle telecomunicazioni interne.

La LOGA ha infine permesso la creazione delle basi legali per l'introduzione di metodi di gestione amministrativa improntati all'efficienza. Al proposito la gestione di settori dell'amministrazione con mandati di prestazioni e budget globale (Progetto FLAG) svolge un ruolo chiave. (Art. 44 cpv. 1 LOGA). Nell'ambito di progetti pilota puntuali l'Istituto svizzero di me-

teorologia nonché l'Ufficio federale di topografia sono gestiti dal 1° gennaio 1997 mediante un FLAG. Degli undici altri servizi di cui andava verificata l'attitudine per un FLAG, il Consiglio federale ha dapprima sottoposto il Centro sportivo nazionale della gioventù di Tenero (CST) a tale nuovo concetto di gestione a partire dal 1998. Riguardo alla Zecca federale, il Consiglio federale deciderà ad inizio 1998. Per dettagli relativi alle presenti questioni occorre riferirsi al terzo capitolo. In tale parte del presente rapporto sono pure esaminati i dettagli relativi alla vigilanza dei settori amministrativi scorporati e degli stabilimenti a statuto giuridico autonomo.

Tutte le presenti novità organizzative impongono la revisione di diversi atti. All'inizio dell'anno, una prima tappa ha consistito a modificare le principali ordinanze d'esecuzione della precedente legge sull'organizzazione dell'amministrazione (LOA) per adeguarle alla nuova legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (LOGA).

Infine le riforme e modifiche abbozzate riguardano direttamente anche esseri umani. Questo crea comprensibilmente incertezze e dalle incertezze possono risultare resistenze. Complessivamente, la convinzione della necessità delle riforme e la disponibilità a contribuirvi sono ampiamente diffuse. Le maggiori resistenze non si incontrano dove sono previsti i maggiori cambiamenti, ma dove informazione e coinvolgimento degli interessati non sono abbastanza intensi. Riguardo ai cambiamenti, il lavoro di persuasione a tutti i livelli ha un'importanza decisiva. Il Consiglio federale conferisce pertanto grande importanza alla trasparenza del processo di riforma ed all'attivo coinvolgimento degli interessati.

Politica finanziaria e finanze federali

Programma di stabilizzazione, Obiettivo di bilancio 2001, verifica dei sussidi

Malgrado i primi segni di ripresa congiunturale e un'iscrizione nel budget più severa, la situazione delle finanze federali continua a destare preoccupazioni. Il Budget 1998 ed il Piano finanziario 1999–2001, adottati dal Consiglio federale il 29 settembre 1997, prevedono deficit annuali dai 3,4 ai 7,4 miliardi di franchi in caso di crescita economica costante e rincaro moderato. È in particolare fonte di preoccupazione l'ininterrotta dinamica di sviluppo dei debiti federali che superano l'anno prossimo la soglia dei 100 miliardi di franchi. L'attuale evoluzione impedisce che la Svizzera cominci il prossimo millennio con uno Stato sano, dotato di capacità d'azione e con assicurazioni sociali che possano affrontare la situazione. Il Consiglio federale intende tuttavia equilibrare il suo bilancio gradualmente ed in modo compatibile con la congiuntura entro l'anno 2001. La sua strategia di politica finanziaria si compone dei seguenti elementi:

Mediante una disposizione costituzionale vincolante, il progetto Obiettivo di bilancio 2001, licenziato dal Consiglio federale il 16 giugno 1997 all'attenzione del Parlamento, obbliga Consiglio federale e Parlamento a risanare il bilancio federale a medio termine. L'obiettivo è raggiunto se il deficit 2001 non supera 1 miliardo di franchi. Se questo non riesce, il Consiglio federale stabilisce secondo l'articolo relativo al risanamento, l'importo che va risparmiato. Al riguardo decide riduzioni supplementari o propone al Parlamento le modifiche legislative necessarie per ulteriori risparmi. Il Parlamento può stabilire altre priorità, ma è vincolato dall'importo del risparmio. In caso di non compimento degli obiettivi costituzionali, è concesso un ulteriore termine di due anni per la realizzazione dell'equilibrio budgetario. Tale termine è necessario per l'attuazione del pacchetto di risparmio. L'obiettivo di bilancio 2001 rinuncia di proposito all'enumerazione delle misure concrete di risparmio, poiché si tratta di un obiettivo al cui proposito il popolo ed i Cantoni devono prendere posizione.

Condizioni per il raggiungimento dell'equilibrio del bilancio sono la severità dell'iscrizione nel budget e la pianificazione finanziaria nonché l'attuazione di diversi progetti di riforma. Con il Preventivo 1998 il Consiglio federale ha mosso i primi passi verso il risanamento. In assenza di fattori speciali (come l'eccesso dei pagamenti delle FFS, il Programma d'investimento 1997) le uscite, con un presunto rincaro del 1,5 per cento, dovrebbero aumentare unicamente dell'1,3 per cento. Secondo tali ipotesi i deficit e l'aumento delle uscite dovrebbero diminuire gradualmente durante gli anni del Piano finanziario 1999–2001 e dovrebbe delinarsi un'inversione di tendenza riguardo alle uscite.

Per il risanamento del bilancio occorrono sforzi speciali, il Consiglio federale intende pertanto proporre risparmi di almeno due miliardi nell'ambito del programma di stabilizzazione 1998. Al proposito il Consiglio federale ha preso il 10 settembre ed il 1° dicembre 1997 importanti decisioni preliminari relative alla procedura ed all'orientamento contenutistico. Le basi dei risparmi sono modifiche legislative e progetti di riduzioni che dovrebbero gradualmente cominciare ad essere efficaci a partire dal 1999. L'accento è posto sui maggiori settori di compiti: sicurezza sociale, trasporti e difesa nazionale. Provvedimenti concomitanti dovrebbero impedire che i risparmi siano annientati da successive estensioni dei compiti e da aumenti dei crediti. Contemporaneamente vanno attuati i previsti progetti relativi alle entrate: la percentuale dell'imposta sul valore aggiunto destinata al finanziamento dell'AVS/AI già prevista dalla costituzione, la proroga, limitata nel tempo, del terzo prelievo dell'AD sui salari, nonché le proposte di finanziamento per i trasporti pubblici. Occorre anche tutelare la nostra base fiscale e compensare le perdite oppure le proposte agevolazioni fiscali. Tutte le forze importanti della politica e dell'economia vanno coinvolte al fine di mantenere la coesione del pacchetto di risanamento. Lo scopo è un'equilibrata sintonia tra i singoli provvedimenti. Accanto ai progetti di riforma adottati (equilibrio fi-

nanziario, riforma dell'amministrazione ecc.) circa 160 aiuti finanziari ed indennità sono sottoposti ad un esame più approfondito sulla base della legge sui sussidi. I risultati di tali lavori sono riassunti nel primo rapporto sulle sovvenzioni, approvato dal Consiglio federale il 25 giugno 1997. Una prima tappa ha consistito ad esaminare in particolare i settori della circolazione stradale, della formazione e della ricerca fondamentale, delle relazioni con l'estero e dell'agricoltura. Sebbene l'esame delle sussidi non costituisca un vero e proprio programma di risparmio, dall'attuazione conseguente dei provvedimenti proposti dovrebbero risultare sgravi di alcune centinaia di milio-

ni per il budget della Confederazione. Sono inoltre state proposte diverse misure per migliorare rendimento ed efficacia del versamento di sussidi. Le strutture e le procedure dovrebbero essere semplificate, gli anacronismi dovrebbero essere soppressi, i contributi troppo generosi ridotti e quanto finora è stato trascurato dovrebbe essere efficacemente promosso. Il secondo rapporto sui sussidi non ha invece ancora potuto essere licenziato; esso dovrebbe fornire indicazioni sui risultati della seconda tappa della verifica dei sussidi nonché sull'attuazione delle misure della prima tappa d'esame.

Compiti principali

Economia e competitività

Programma d'investimento e riforma dell'imposizione delle imprese

Il rialzo della congiuntura nel 1995 ha indotto la Confederazione e molti Cantoni ad accordare la priorità alla lotta contro il deficit vista la sempre più forte pressione esercitata dal deficit di bilancio sulla politica finanziaria. Alla restrittiva politica finanziaria sono venute ad aggiungersi nel 1995 le pesanti conseguenze dell'eccessivo apprezzamento del franco svizzero. Tali impulsi hanno incontrato un'economia in cui le riforme dell'ordinamento del mercato e delle imprese hanno causato la perdita di posti di lavoro ed in cui il retaggio del periodo di alta congiuntura, perdurante nel settore delle banche e della costruzione, non aveva ancora potuto essere superato. Lo slancio congiunturale si è nuovamente spento nel 1996 anche a causa dello sviluppo della situazione in Europa. La disoccupazione, che era calata a 143 000 unità nel settembre 1995, è nuovamente aumentata ad un massimo di 206 291 persone nel febbraio 1997.

La restrizione dei crediti del 2% nel budget 1997, decisa dalle Camere federali nel dicembre 1996 insieme a riduzioni sul piano finanziario, non poteva essere applicata senza esame in questa situazione. Il Consiglio federale ha pertanto proposto al Parlamento l'impiego a scopi di politica congiunturale dei mezzi finanziari bloccati. Il margine di manovra per le uscite così creato (560 milioni di franchi) avrebbe pertanto dovuto essere utilizzato nel modo più stimolante per l'economia. Affinché il mezzo miliardo produca 2,5 miliardi di volume di commesse, solo una piccola parte delle voci ridotte del 2% in dicembre sono state riportate ai valori originari. Concretamente, è stato il caso (43 milioni) per le rubriche d'investimento tranne che per il DATEC ed il

DDPS. I restanti 518 milioni sono stati impiegati secondo il messaggio del Consiglio federale del 26 marzo 1997 per le misure menzionate in appresso: contributo federale al mantenimento della qualità dell'infrastruttura cantonale e comunale (indennità d'investimento, 200 mio.), mantenimento della qualità delle strade nazionali (154 mio.), mantenimento della qualità delle costruzioni federali (100 mio.), contributo federale per un uso parsimonioso dell'energia da parte dei privati (64 mio.). Con una corrispondente riduzione dell'importo per le costruzioni federali il Parlamento ha messo 20 milioni a disposizione della Commissione per la tecnologia e l'innovazione ed ha reso disponibili 60 milioni per superare le ristrettezze del mercato dei posti d'apprendistato.

Il programma d'investimento è stato elaborato in primo luogo per dare un sostegno al settore dell'edilizia, siccome la percentuale degli investimenti nell'edilizia del prodotto interno lordo ha raggiunto un minimo storico che non raggiungeva da tempo. Per evitare di gravare a lungo termine il bilancio pubblico, diversamente dall'incentivo agli investimenti (Investitionsbonus) del 1993, nel decreto sull'aiuto agli investimenti i nuovi progetti dei Cantoni e dei Comuni non hanno più diritto ad un contributo. Anche per la costruzione delle strade nazionali (tra l'altro la Strada nazionale A1 in Argovia ed il tunnel del San Bernardino sull'A13) nonché nel settore delle costruzioni federali si tratta di progetti di rinnovamento, che sono poi comunque stati differiti. Contemporaneamente in molti progetti pubblici, come pure, naturalmente, con l'incentivo all'investimento per le misure di risanamento dei proprietari privati, è stato posto l'accento sulla politica energetica ed ambientale.

L'effetto stimolante per la congiuntura del programma d'investimento interviene prima che la

Confederazione effettui i corrispondenti versamenti. Questi pagamenti raggiungono nel 1998 un massimo di quasi 250 milioni mentre nel 1999 sono previsti a tal fine appena 200 milioni. L'aumento delle commesse per le costruzioni federali dalla metà anno sembra aver frenato la tendenza al ribasso. Eppure, secondo le previsioni, nel 1998 l'attività edilizia non aumenterà ma si stabilizzerà a basso livello. In primo luogo il programma d'investimento impedisce un aumento dei licenziamenti di manodopera nell'attuale situazione sfavorevole dell'impiego. Sviluppi più favorevoli per la congiuntura delle costruzioni sono previsti per il 1999, a condizione che l'esitante ripresa congiunturale delineatasi nel 1997 prosegua l'anno prossimo.

Accanto ai citati elementi di stimolazione della domanda del programma d'investimento, il Consiglio federale propone durante il presente esercizio un allentamento della legge Friedrich (per gli immobili professionali). In particolare ha anche presentato proposte per una riforma dell'imposizione delle imprese, al riguardo il Consiglio federale limita di proposito la riforma a settori prioritari.

La versione finalmente approvata della Legge federale del 10 ottobre 1997 sulla riforma dell'imposizione delle imprese comprende diverse modifiche della legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD), della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), della legge federale sulle tasse di bollo (LT) e della legge federale sull'imposta preventiva (LIP). Sono state sostanzialmente decise le seguenti misure:

- Il vigente esonero fiscale dei ricavi di partecipazioni (dividendi ecc.) è esteso agli utili di parteci-

Attuazione della nuova legislazione nel settore delle telecomunicazioni e delle poste

Il 30 aprile 1997 le Camere federali hanno approvato le leggi sulle telecomunicazioni (LTC), sulle poste (LPO), sull'organizzazione delle poste (LOP) e sull'azienda delle telecomunicazioni (LATC). Il Consiglio federale ha posto in vigore le quattro leggi al 1° gennaio 1998.

pazioni realizzati da una società holding con la vendita di una partecipazione di almeno il 20% del capitale di un'altra società. Le perdite derivanti dall'alienazione di partecipazioni possono come prima essere dedotte dall'utile imponibile.

- Per l'imposta sull'utile la vigente tariffa a tre scatti è sostituita da una tariffa proporzionale con un'aliquota dell'8,5%.
- L'imposta federale diretta sul capitale proprio (=imposta sul capitale), finora prelevata per le tutte le persone morali, è completamente abrogata.
- La tassa d'emissione prelevata sui diritti di partecipazione (azioni, quote della società a garanzia limitata, quote di società cooperativa e quote di partecipazione) è ridotta dal 2 all'1%. Il livello di esenzione di 250 000 franchi che vige per la fondazione di società di capitali è esteso all'aumento di capitale e si applica in generale ai primi 250 000 franchi.
- Secondo la prassi vigente, l'acquisizione di azioni proprie è imposta come una liquidazione parziale, se la società non rivende i titoli acquisiti entro due anni. La modifica della LIP voluta dal Parlamento estende a sei anni il termine per la rivendita delle azioni proprie.
- La tassa di bollo sui premi delle assicurazioni sulla vita è reintrodotta. Così, in futuro le assicurazioni di capitali e di rendite con premio unico sono sottoposte ad una tassa «una tantum» del 2,5%.

La riforma dell'imposizione delle imprese provocherà perdite per un totale di circa 320 milioni di franchi. La quota della Confederazione è di circa 230 milioni di franchi, quella dei Cantoni di circa 90 milioni.

La LTC è la legge quadro che stabilisce i principi del nuovo ordinamento liberalizzato delle telecomunicazioni, per l'assetto del quale è stato accordato un ampio margine di manovra al Consiglio federale. Il Consiglio federale ha adottato cinque ordinanze d'esecuzione ed ha stabilito limiti massimi dei prezzi per il servizio universale.

Laddove la Confederazione, sul mercato delle telecomunicazioni liberalizzato, si trova in un conflit-

to d'interesse tra il suo ruolo regolatore e quello di cliente di Swisscom, la legge e le ordinanze delegano la competenza di decisioni importanti ad una commissione federale delle comunicazioni (ComCom) indipendente dall'amministrazione. Al proposito, si tratta in particolare del rilascio delle concessioni ai fornitori di servizi di telecomunicazioni, di prendere decisioni di interconnessione, vale a dire decisioni che riguardano la garanzia della comunicazione oltre i limiti della rete del fornitore, di approvare i piani di attribuzione delle frequenze e dei numeri, della regolamentazione della trasferibilità dei numeri nonché della libera scelta del fornitore per le comunicazioni nazionali ed internazionali. Il Consiglio federale ha nominato il 29 settembre 1997 i membri della Commissione. L'UFCOM assiste la ComCom per la preparazione delle decisioni.

La ComCom ha già preso le sue prime decisioni. In un primo atto d'apertura del mercato ha autorizzato, oltre a Swisscom, due fornitori di telefonia mobile e ha indetto una pubblica gara per il 5.1.1998 per due reti nazionali di telefonia mobile. Inoltre, i fornitori di servizi di telecomunicazioni sono tenuti, al più tardi a partire dal 1.1.2000, a garantire la trasferibilità dei numeri, vale a dire la possibilità di conservare il numero telefonico in caso di cambiamento di fornitore o di indirizzo. Inoltre, i fornitori di servizi di telecomunicazioni devono pure garantire ai loro utenti la possibilità di scegliere liberamente il fornitore delle telecomunicazioni, indipendentemente dal fornitore con il quale sussiste un contratto (carrier selection). L'introduzione del presente servizio avviene gradualmente; dal 1.1.1998 per singole chiamate (mediante selezione di un codice d'accesso) e dal 1.1.1999 a livello nazionale per tutte le conversazioni («preselection» senza selezione di un codice d'accesso). Nel novembre 1997 sono inoltre stati adottati il piano nazionale di attribuzione delle frequenze e il piano della numerazione.

Per permettere la continuazione delle attività di Swisscom nel nuovo diritto, il Consiglio federale ha designato in un'ordinanza del 15 dicembre 1997 le attività che sono oggetto di concessione in generale

e quelle che sono sottoposte all'obbligo del servizio universale. Tali prestazioni possono essere offerte da Swisscom fino all'attribuzione di concessioni secondo il nuovo diritto.

A partire dal 1998 la Posta è incaricata, sulla base della nuova legge, di garantire a livello nazionale un servizio universale, che va offerto ovunque secondo i medesimi principi, con una buona qualità ed a prezzi adeguati. Per il finanziamento di tale compito è riservato un settore limitato (corriere, pacchi postali fino a 2 kg) mentre i servizi non riservati, gli altri servizi obbligatori della Posta, sono aperti alla concorrenza. Oltre al servizio universale la Posta può offrire sul mercato altri servizi in concorrenza con altri fornitori (servizi concorrenziali).

L'ordinanza sulle poste, adottata dal Consiglio federale il 29 ottobre 1997, stabilisce l'esatta sfera dei diversi settori. I servizi non riservati comprendono il trasporto dei pacchi dai 2 ai 20 kg, di giornali e riviste, nonché il corriere uscente nel traffico internazionale. Per quanto riguarda il traffico dei pagamenti tali servizi comprendono versamenti, pagamenti e girate. Nel settore dei servizi aperti alla concorrenza la Posta può offrire ulteriori prestazioni nei suoi abituali campi d'attività (invii senza indirizzo, pacchi pesanti, corriere accelerato, versamenti postali, chèques) nonché le relative prestazioni anticipate e accessorie (gestione degli indirizzi, imballaggi, raccolta, consulenza, servizi finanziari e prestazioni a terzi).

Con l'entrata in vigore della LOP e della LATC il 1° gennaio 1998 la «Posta svizzera» e «Swisscom SA» hanno acquisito una personalità morale propria. Si è in tal modo compiuta la divisione dell'Azienda delle PTT in due imprese indipendenti. La riforma delle PTT dovrebbe permettere alla Posta ed a Swisscom di svolgere gli incarichi che sono loro affidati nell'ambito del «Service public» e di fornire così un importante contributo per il consolidamento della piazza economica svizzera. Per realizzare tali obiettivi le due imprese devono disporre delle competenze necessarie e di indipendenza aziendale. In primo piano si trova pertanto la chiara separazione delle responsabilità politiche e delle responsabilità aziendali.

Questi due nuovi atti d'organizzazione realizzano tale obiettivo. Durante il secondo semestre del 1997 il Consiglio federale ha preso tutta una serie di decisioni riguardanti l'attuazione della riforma delle PTT, il 29 settembre 1997 ha tra l'altro nominato il consiglio d'amministrazione della Posta e di Swisscom. Il disci-

plinamento di ulteriori questioni è imminente (obiettivi strategici per la Posta e Swisscom, determinazione dei bilanci d'apertura della Posta e di Swisscom/Ricapitalizzazione delle due imprese, decisione di principio riguardo alla privatizzazione parziale di Swisscom SA).

Sicurezza sociale – politica sociale – sanità

Consolidamento degli strumenti disponibili della sicurezza sociale e Sanità – Istituzione di un'assicurazione maternità

Il consolidamento degli strumenti disponibili ed i provvedimenti per il contenimento dei costi hanno occupato anche nel 1997 una posizione di primo piano riguardo alle questioni aperte relative alle prospettive di finanziamento della sicurezza sociale e dello sviluppo dei costi della sanità; contrariamente a quanto previsto non è stato possibile adottare una nuova legge federale sull'AVS/AI volontaria per gli Svizzeri all'estero. Per colmare una lacuna della politica sociale è stato approvato un disegno di assicurazione per la maternità.

Il 25 giugno 1997 il Consiglio federale ha licenziato il Messaggio concernente la legge federale sull'assicurazione per la maternità. Il nucleo del disegno consiste nell'assicurazione dell'indennità di perdita di guadagno per tutte le madri che esercitano un'attività lavorativa. L'80% del guadagno assicurato è versato durante 14 settimane; come in altri rami delle assicurazioni sociali l'importo massimo assicurato ammonta a 97 200 franchi. I costi annuali stimati, pari a 493 milioni di franchi, sono sopportati in modo paritario da lavoratori e datori di lavoro mediante il prelievo dello 0,2% dei salari.

L'assicurazione per la maternità comprende una prestazione di base a favore di tutte le madri che esercitano o no un'attività lavorativa. La prestazione di base è stata integrata al disegno in conseguenza della procedura di consultazione del 1994. Tale prestazione di base è versata cumulativamente all'inden-

nità dell'assicurazione per la perdita di guadagno ed ammonta al massimo a quattro volte l'importo mensile dell'attuale rendita minima AVS di 995 franchi. La prestazione di base è tuttavia decrescente. Fino ad un reddito familiare annuo di 35 820 franchi la prestazione di base è interamente versata. In seguito essa diminuisce ed è soppressa a partire da un reddito familiare annuo di 71 640 franchi. Secondo le stime il 42% delle madri dovrebbe poter beneficiare della prestazione di base, dal costo annuo di 58 milioni di franchi finanziati dalla Confederazione. I costi complessivi dell'assicurazione per la maternità sono valutati a 493 milioni di franchi.

Riguardo all'assicurazione per l'invalidità si è invece trattato di consolidare le finanze dell'istituto d'assicurazione. La diversa urgenza e complessità dei provvedimenti previsti ha indotto il Consiglio federale a decidere di realizzare gli adeguamenti necessari in due tappe. Il 25 giugno 1997 ha licenziato il Messaggio concernente la prima parte della 4° revisione dell'AI. Oltre a provvedimenti di diminuzione delle spese e di orientazione, il Messaggio propone anche di aumentare le entrate dell'assicurazione per l'invalidità ricorrendo ai mezzi finanziari della sovrafinanziata indennità per perdita di guadagno (IPG). Queste ultime dovrebbero già avere effetto a partire dal 1998, mentre i rimanenti provvedimenti della prima parte dovrebbero entrare in vigore nel 1999. Alla fine dell'anno l'amministrazione dovrebbe iniziare i lavori preliminari per la seconda, più complessa revisione che si propone di esaminare a fondo ulteriori provvedimenti di consolidamento e di orientazione, semplificazioni della procedura e della struttura dell'assicurazione, nonché un moderato sviluppo in

settori chiaramente definiti (in particolare riguardo ad una maggiore autonomia degli handicappati e nel settore delle rendite per le invalidità congenitali e infantili).

Anche per l'AVS, gli aspetti del finanziamento rispettivamente la copertura a lungo termine occupavano ed occupano tuttora un posto di primo piano. Il 1° maggio 1997 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un messaggio relativo alla riscossione dell'aliquota della TVA a favore dell'AVS/AI. Tale disegno, che si fonda sull'articolo 41ter capoverso 3 della costituzione federale, permetterebbe all'AVS/AI di disporre di nuove risorse per affrontare le spese provocate dall'evoluzione demografica.

Altro punto essenziale dell'attività nel campo delle assicurazioni sociali consiste infine nell'esecuzione della legge federale sull'assicurazione malattie. Il Consiglio federale ha deciso diverse modifiche di ordinanze per meglio applicare la legge sull'assicurazione malattie. Oltre alle modifiche di ordinanze necessarie (aumento dell'importo della franchigia ordinaria e della franchigia opzionale, introduzione per le grandi assicurazioni malattie della possibilità di dimi-

nuire il tasso delle riserve, premi in caso di servizio militare, attribuzione al Dipartimento dell'interno della competenza per stabilire le tariffe-quadro applicabili alle prestazioni a domicilio). Altre modifiche si sono prefisse di completare la legislazione (organizzazione delle commissioni consultive). Inoltre il Consiglio federale è intervenuto quale autorità di ricorso, pronunciandosi sulle tariffe fissate dai Cantoni per ospedali e prestazioni ambulatorie (prestazioni dei medici) nonché sui ricorsi relativi all'elaborazione delle pianificazioni cantonali (ospedali e stabilimenti medico-sociali). Ha pure esaminato, in veste di autorità d'approvazione, una serie di convenzioni tariffarie per prestazioni individuali la cui validità si estende a tutta la Svizzera (levatrici, dentisti, logopedisti). Ha pubblicato parecchi pareri in risposta a iniziative parlamentari o cantonali (versamento di sussidi federali non chiesti dai Cantoni, ruolo dell'indice dei premi nella ripartizione dei sussidi per la riduzione dei premi, ruolo dei Cantoni nell'ambito della procedura di approvazione dei premi). Rinviamo al terzo capitolo per una discussione approfondita dei diversi aspetti dello sviluppo dei costi.

Relazioni con l'estero

Stato dei negoziati settoriali con l'UE a fine 1997

Lo stato dei negoziati nei sette settori a fine 1997 può così essere riassunto:

- **Ricerca:** Il progetto di accordo, praticamente finalizzato fin dal giugno 1995, assicura alla Svizzera una partecipazione ampiamente equivalente al quarto programma quadro di ricerca dell'UE (1995–1998). Resta aperta la questione della partecipazione concreta della Svizzera ai Comitati direttivi dei programmi (comitologia). Per il momento irrisolta è la questione dell'applicazione del progetto di accordo al quinto programma quadro. Nel settore della formazione, i negoziati bilaterali per la piena partecipazione della Svizzera ai programmi SOCRATE (formazione generale), LEONARDO DA VINCI (formazione professionale), GIOVENTÙ PER L'EUROPA III (attività giovanili extrascolastiche) e CEDEFOP (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale) potranno probabilmente riprendere dopo la conclusione dell'attuale prima serie di negoziati bilaterali.
- **Ostacoli tecnici al commercio:** Il testo di un accordo sul riconoscimento reciproco delle valutazioni di conformità è stato in larga misura perfezionato. Prevede il riconoscimento della procedura di valutazione della conformità eseguita nel Paese esportatore secondo le disposizioni dell'altra Parte contraente. Tuttavia, nei settori in cui le prescrizioni tecniche sono riconosciute come equivalenti, le valutazioni di conformità eseguite nel Paese esportatore secondo le disposizioni dello stesso sono riconosciute dall'altra Parte in modo tale da evitare doppie verifiche.
- **Appalti pubblici:** Dalla primavera esiste un progetto di accordo bilateralmente perfezionato. Sulla base dell'Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC dovrebbero essere compresi altri enti aggiudicatori (Comuni, committenti privati nei settori delle acque, delle energie, della circolazione urbana, dei porti, degli aeroporti, delle funivie e delle teleferiche, nonché i committenti dei set-
- tori delle ferrovie e delle telecomunicazioni) che dovrebbero rispettare i principi di non discriminazione e del trattamento nazionale per quanto riguarda i valori soglia. Per i privati e per gli enti aggiudicatori sono state fissate le medesime soglie. La sorveglianza dell'accordo è assicurata da una commissione indipendente ciascuno a livello svizzero e a livello dell'UE.
- **Prodotti agricoli:** il prolungarsi dei negoziati ha portato a nuove rivendicazioni da parte dell'UE. Sono però stati in gran parte determinati i prodotti agricoli per i quali segnatamente nel settore dei latticini (soprattutto il formaggio), del vino, delle specialità di carne, dell'orticoltura (fiori tagliati e piante in vaso), nonché della frutta e della verdura, dovrebbero essere accordate reciproche concessioni doganali. Contenuto e portata delle concessioni sono equilibrati e tengono conto dei particolari interessi di entrambe le parti. Per i miglioramenti nei settori non tariffari già vi sono testi convenzionali, come ad esempio per le disposizioni veterinarie e sulla protezione delle piante, per le indicazioni d'origine e geografiche protette, per il commercio di vino e bevande spiritose, per le sementi, per l'alimentazione degli animali, per i prodotti biologici nonché per frutta e verdura. Occorre tuttavia ancora trovare una soluzione a problemi minori d'accesso ai mercati ad esempio per le verdure ed il pollame; resta da creare un meccanismo d'adeguamento dell'accordo ai futuri passi di liberalizzazione (cosiddetta clausola evolutiva). L'UE ha recentemente sollevato anche la questione della compatibilità OMC del previsto accordo.
- **Circolazione delle persone:** I principi dell'offerta negoziale svizzera sono stati approvati dai ministri degli esteri dell'UE il 6 dicembre 1996. La soluzione allora trovata, che si fonda su tre principi, è ancora valida. In primo luogo l'introduzione della libera circolazione delle persone avviene gradualmente. In secondo luogo la transizione ad un regime di completa libera circolazione non è automatico, vale a dire che la Svizzera può confermare all'UE dopo sette anni, se del caso dopo

aver indetto un referendum, la sua disponibilità a ricondurre l'accordo e con ciò il suo accordo per un'ulteriore liberalizzazione fino all'introduzione di una libera circolazione completa, oppure può rinunciare a prorogare l'accordo; questo avrebbe però conseguenze per gli altri accordi. In terzo luogo, la transizione verso la libera circolazione dovrebbe essere accompagnata da una clausola generale di salvaguardia. La Svizzera ha inoltre acconsentito ad una liberalizzazione limitata della circolazione transfrontaliera dei servizi, che dovrebbe avere grande importanza per le regioni di confine. Restano questioni aperte nel settore delle assicurazioni sociali (cassa malati e assicurazione contro la disoccupazione), l'attenuazione della Lex Friedrich e il concreto tenore delle clausole di salvaguardia.

- Trasporto aereo: È disponibile un progetto di accordo comune; le questioni aperte si limitano principalmente al settore dei diritti di traffico. La Sviz-

zera chiede come prima una migliore relazione tra la sostanza dell'accordo e le disposizioni istituzionali.

- Trasporti terrestri: L'offerta negoziale svizzera del 10 ottobre 1997 ha nuovamente provato la volontà del nostro Paese di concludere i negoziati il più presto possibile. L'obiettivo è, come prima, di estendere l'accesso al mercato per i trasporti terrestri e ferroviari e di migliorare il coordinamento della politica dei trasporti nella regione alpina. Dovrebbero essere introdotti gradualmente pedaggi commisurati alla verità dei costi contemporaneamente all'aumento dei limiti di peso per il traffico pesante. Sono inoltre previste clausole di salvaguardia per casi speciali. Le divergenze principali che ancora sussistono concernono l'importo del pedaggio, la data e l'entità dell'aumento dei limiti di peso nonché la forma della clausola di salvaguardia e dell'offerta ferroviaria.

Stato della problematica «Svizzera – Seconda Guerra mondiale»

All'inizio dell'anno, il 7 gennaio 1997, il Consiglio federale ha esposto la sua posizione riguardo alla problematica «Svizzera – Seconda Guerra mondiale». Ha sottolineato la disponibilità svizzera a rielaborare il suo passato mediante un'autocritica, si è dichiarato alla ricerca della verità ed ha espresso la sua solidarietà con le vittime dell'Olocausto.

Dopo che le cerchie bancarie hanno asserito la loro disponibilità a fare un gesto di solidarietà nei confronti delle vittime dell'Olocausto versando contributi finanziari per un aiuto umanitario, il Consiglio federale ha dichiarato il 22 gennaio 1997 il suo accordo per assumere la direzione della questione del Fondo. L'Ordinanza concernente il Fondo speciale a favore delle vittime dell'Olocausto/Shoa bisognose d'aiuto è stata elaborata d'intesa con rappresentanti dei donatori e delle cerchie dei destinatari e approvata dal Consiglio federale il 26 febbraio 1997. Siccome riteneva che l'eventuale partecipazione volontaria della Banca nazionale svizzera (BNS) al Fondo speciale rendeva necessario un decreto fe-

derale d'autorizzazione, il Consiglio federale ha proposto alle Camere federali il 25 giugno 1997 un corrispondente disegno di decreto. Le Camere non sono entrate in materia sostenendo che la partecipazione della Banca nazionale al Fondo speciale era di sua esclusiva competenza. Dopo l'apporto della BNS di 100 milioni di franchi, alla fine ottobre 1997, la dotazione complessiva del Fondo speciale ammonta a 275 mio. di franchi.

In seguito hanno dovuto essere designati i membri degli organi previsti dall'Ordinanza sul Fondo speciale – Direzione del Fondo e Consiglio del Fondo –, ai fini di tale designazione si è tuttavia dovuto tener conto del diritto di proposta di una parte dei membri accordato alla World Jewish Restitution Organization (WJRO). Il 16 aprile 1997, il Consiglio federale ha dapprima scelto i presidenti ed i membri svizzeri della Direzione del Fondo, il 1° maggio i membri restanti su proposta della WJRO. Siccome uno di questi non ha accettato la sua nomina, è stato nominato un sostituto. Il Consiglio del Fondo è stato scelto il 28 maggio 1997 dopo che la WJRO abbia presentato le sue proposte. La prima seduta della Direzione e del Consiglio del Fondo hanno avu-

to luogo il 7 luglio 1997; il segretariato del Fondo ha assunto le sue funzioni in settembre. I primi versamenti del Fondo a singole vittime dell'Olocausto sono avvenute il 18 novembre 1997.

In considerazione delle violente critiche cui la Svizzera è stata esposta per mesi e dell'incertezza che queste hanno indotto in ampi settori della popolazione, il 5 marzo 1997 dinanzi alle Camere federali riunite, il presidente della Confederazione ha fatto una dichiarazione di principio che incitava a proseguire in modo conseguente nella direzione dell'accertamento della verità, della giustizia e della solidarietà.

La posizione svizzera è visibilmente migliorata grazie alla politica conseguente riguardo alla problematica «Svizzera – Seconda Guerra mondiale» ed ai diversi provvedimenti presi dalla Svizzera. Considerato il ruolo guida assunto dalla Svizzera sul piano internazionale al riguardo, i rimproveri nei confronti della Svizzera sono sempre più difficilmente legittimabili dinanzi all'opinione pubblica svizzera e internazionale, al contrario i provvedimenti svizzeri sono argomenti che possono essere invocati contro criti-

che ed esigenze. Per quanto riguarda tali fattispecie storiche il Consiglio federale ha sempre rispettato il suo impegno per una ricerca della verità senza riserve ed ha chiaramente respinto i giudizi e le valutazioni ingiustificati. Ha preso posizione in tal senso segnatamente a proposito del rapporto Eizenstat sulle transazioni finanziarie del regime nazista, pubblicato dalle autorità americane il 7 maggio 1997. Secondo le medesime linee ha definito il mandato della delegazione negoziale svizzera alla Conferenza di Londra sull'oro nazista del 2-4 dicembre 1997. La Conferenza si è svolta in modo soddisfacente per la Svizzera. È stato possibile fornire un onesto e serio contributo all'elaborazione dei fatti storici in particolare per mezzo delle tabelle commentate relative al commercio d'oro presentate dalla commissione peritale indipendente. È inoltre risultato dalla Conferenza che la Svizzera era solamente una maglia in una catena di transazioni economiche e che aveva allora dovuto trovare la sua strada tra le più grandi difficoltà. Infine le misure positive adottate dalla Svizzera hanno ricevuto il sostegno degli altri partecipanti.

Sicurezza

Partecipazione alla cooperazione per la sicurezza europea (OSCE, PfP e EAPC)

Anche durante gli ultimi anni nella troika dell'OSCE la Svizzera si è molto impegnata in questa organizzazione. Il baricentro è stato di nuovo posto sulla Bosnia e l'Erzegovina, dove la sorveglianza delle elezioni comunali in particolare è stata sostanzialmente appoggiata. La Svizzera ha rafforzato la missione dell'OSCE con un contingente di berretti gialli, nomina inoltre l'ombudsman per i diritti dell'uomo e contribuisce al pluralismo dei media con Radio FERN. La decisione del Consiglio federale del 19 novembre 1997 fornisce la base al proseguimento del sostegno della missione dell'OSCE in Bosnia Erzegovina da parte dell'unità logistica svizzera.

La missione dell'OSCE in Croazia ha ricevuto un

mandato sostanzialmente esteso, che le conferisce anche compiti relativi alla sorveglianza che dovrebbe assumere dopo la fine del mandato dell'UNTAES. La Svizzera, oltre al Capomissione, ha messo a disposizione diversi membri della missione.

In veste di quadro di coordinazione delle misure internazionali di sostegno, l'OSCE ha fornito un contributo sostanziale per sormontare la fase dei disordini in Albania. Si è occupato dell'osservazione delle elezioni ed ha partecipato allo sviluppo democratico del Paese con programmi particolari. La Svizzera ha sostenuto con un perito la creazione di un organo nazionale di mediazione per i diritti dell'uomo.

La Svizzera ha pure messo il suo personale a disposizione di altre missioni ed ha partecipato all'osservazione delle elezioni svolta dall'OSCE. Il direttore svizzero dell'Ufficio dell'OSCE per le istituzioni de-

mocratiche ed i diritti dell'uomo a Varsavia ha assunto le sue funzioni.

Con la sua attiva partecipazione alla discussione su un modello di sicurezza comune e globale per l'Europa del XXI° secolo la Svizzera ha perseguito l'obiettivo di elaborare una procedura più efficace per il rispetto degli obblighi OSCE e per la protezione delle minoranze, di consolidare gli strumenti di diplomazia preventiva e di migliorare la collaborazione tra organizzazioni internazionali.

Nell'ambito della ripartizione del lavoro in seno alla Troika la Svizzera si è preoccupata dei contatti con i partner della cooperazione mediterranea, contatti che hanno permesso il concretamento di proposte per un'agenda di collaborazione pratica. Nella medesima funzione ha presieduto riunioni informali sulla trasparenza militare in Moldavia.

Con la partecipazione al Partenariato per la Pace («Partnership for Peace», PfP), perfezionata con la firma del documento quadro della PfP l'11 novembre 1996, il nostro Paese dovrebbe assumere maggiori responsabilità comuni per la politica di sicurezza in Europa. Il Consiglio federale ha ripetutamente insistito sul fatto che tale impegno deve essere compatibile con la nostra neutralità e che la Svizzera non intende aderire alla NATO.

Il primo programma svizzero di partenariato individuale (IPP) nell'ambito del Partenariato per la Pace è stato formalmente accettato a Bruxelles il 18 giugno 1997. Riguarda il periodo tra il 1997 ed il 1999 ma è rielaborato secondo una pianificazione

mobile ogni primavera. L'IPP contiene 18 attività organizzate dalla Svizzera e 38 attività organizzate da altri Paesi cui il nostro Paese partecipa. Ogni partner decide liberamente della sua partecipazione alle attività.

La Svizzera concentra la sua attività sui seguenti settori: promozione del controllo democratico delle forze armate, promozione del diritto internazionale umanitario, consolidamento della formazione di politica di sicurezza per ufficiali e diplomatici e formazione di osservatori militari. Inoltre la Svizzera ha offerto una formazione nel settore del salvataggio e delle operazioni umanitarie. Promuove il flusso internazionale di informazioni su temi rilevanti della politica di sicurezza nonché la messa a disposizione di competenze tecniche per la verifica dei trattati sul disarmo con particolari offerte.

La Svizzera ha pure preso parte al Consiglio del Partenariato Euro-atlantico («Euro-Atlantic Partnership Council», EAPC) creato il 30 maggio 1997. L'EAPC è un forum consultivo dei 16 Stati membri della NATO e dei 27 Stati partner. Contemporaneamente stabilisce il nuovo quadro entro i cui limiti sono eseguite le concrete attività di cooperazione del Partenariato per la Pace. La partecipazione al Comitato dell'EAPC ed alle sue attività è lasciato all'apprezzamento di ogni singolo partner.

La Svizzera ha inoltre aperto una missione presso la NATO a Bruxelles per semplificare le relazioni nell'ambito del PfP.

Capitolo secondo:

Programma di legislatura 1995–1999:

Rapporto sull'anno 1997

Istituzioni e finanze

Riforma del Governo e della Costituzione federale

Amministrazione e direzione dell'amministrazione

In relazione con i lavori preliminari concernenti la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) ha preso avvio già qualche anno fa il progetto «Riforma del Governo e dell'Amministrazione (RGA) (denominato allora «Progetto RG 93»). Con la nuova legge, la quale era stata approvata – successivamente al referendum riuscito del 1996 contro il primo disegno – dalle Camere federali il 21 marzo 1997 nella sua seconda versione, sono date ora le basi legali per l'attuazione della riforma del Governo e dell'Amministrazione. I progetti concernenti l'attuazione di tale legge sono descritti nel Capitolo primo.

In coordinamento con i lavori concernenti la riforma giudiziaria a livello costituzionale sono stati accelerati i lavori riguardanti una revisione totale dell'organizzazione giudiziaria. All'inizio di ottobre 1997 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sulle proposte di una commissione peritale e su una proposta alternativa del DFGP sull'esame preliminare davanti al Tribunale federale.

Sono proseguiti inoltre i lavori relativi a una legge sul personale della Confederazione (LPC), che dovrebbe sostituire l'odierno l'ordinamento dei funzionari alla fine del periodo amministrativo in corso. La procedura di consultazione programmata per il 1997 ha tuttavia dovuto essere rinviata al 1998. La nuova legge è concepita quale legge quadro di ampio respiro con ampie deleghe di competenze al Consiglio federale. È riferita a tutti i collaboratori della Confederazione ed esercita in tal modo una funzione

cerniera. Il rapporto di lavoro presso la Confederazione deve riflettere per quanto possibile e in modo adeguato le condizioni in materia di diritto del lavoro del Codice della obbligazioni e quindi dell'economia privata. In tal senso è prevista fra l'altro la sostituzione dell'elezione alla durata in carica con un rapporto di lavoro illimitato e soggetto a disdetta. Invece dell'odierna garanzia quadriennale del posto di lavoro, in futuro dovrà figurare prioritaria la sicurezza occupazionale.

La legge federale sulle imprese d'armamento della Confederazione è stata approvata il 16 aprile 1997. Essa prevede la trasformazione delle imprese d'armamento della Confederazione in società anonime di economia mista secondo il diritto privato e la loro riunione in una Holding, mediante la quale è assicurata la partecipazione della Confederazione. Il Consiglio federale emana una strategia in qualità di azionista. L'attività principale delle imprese permarrà l'acquisto di armamenti e la manutenzione, i mandati privati devono essere possibili nell'ambito degli obiettivi delle imprese. Mediante il nuovo orientamento strategico si intendono creare imprese efficienti, competitive e creatrici a lungo termine di valore aggiunto. A tale proposito va menzionato il rifiuto del Sovrano dell'8 giugno 1997 in merito all'iniziativa popolare «per un divieto di esportazione del materiale bellico».

Le modifiche legislative concernenti la semplificazione, l'accelerazione e il coordinamento della procedura di autorizzazione per i grandi progetti in materia di infrastrutture non hanno ancora potuto essere presentati.

Riorganizzazione della Cassa federale d'assicurazione, risanamento della Cassa pensioni della Confederazione

Sono in vista grandi cambiamenti per la Cassa federale d'assicurazione nonché per la Cassa pensioni della Confederazione quale sua divisione competente per la previdenza professionale del personale della Confederazione, delle sue aziende e di altre organizzazioni annesse.

Il Consiglio federale ha fissato il 13 agosto 1997 i principi essenziali del progetto futuro della Confederazione in materia di previdenza in favore del personale e ha dato incarico di elaborare un decreto federale secondo l'articolo 48 capoverso 1bis dell'ordinamento dei funzionari sui principi concernenti la cerchia degli assicurati, la forma assicurativa, la modalità e l'estensione delle prestazioni assicurative nonché il finanziamento della Cassa pensioni della Confederazione.

Il 19 novembre 1997 il Consiglio federale ha inoltre preso un'essenziale decisione di principio in vista dell'autonomizzazione di Swisscom, delle Poste e delle FFS. In prima linea figurava l'interrogativo su chi avrebbe dovuto assumere il disavanzo della Cassa pensioni e i costi dell'adeguamento al rincaro delle rendite. Il Consiglio federale ha deciso di accollare tali costi fundamentalmente alle imprese, ma di valutare nuovamente la situazione in un periodo successivo. Si tratta complessivamente di un disavanzo di dieci miliardi di franchi e di relativi pagamenti annui di interessi dell'ordine di 400 milioni.

Il Consiglio federale ha infine chiesto il 20 agosto 1997 al Parlamento la messa a disposizione di fondi straordinari dell'importo di 42,7 milioni per il quadriennio successivo, al fine di eliminare i noti problemi della cassa entro termini utili.

Politica finanziaria e finanze federali

Proposte di riforma per il risanamento finanziario

Come esposto nel capitolo Punti principali della gestione del Consiglio federale, la futura evoluzione finanziaria si prospetta al quanto insoddisfacente. Già nell'ambito dei lavori in materia di bilancio preventivo e di pianificazione finanziaria, il Consiglio federale ha cercato quindi di realizzare risparmi nella misura del possibile. Nel contesto del risanamento delle finanze federali figurano inoltre diversi progetti ulteriori che il Consiglio federale ha accelerato o già adottato nel 1997. Si tratta segnatamente delle misure di equilibrio di bilancio del 16 giugno 1997 e del programma di stabilizzazione 1998, concepito nel 1997, nonché dell'esame dei sussidi della Confederazione (rapporto del 25.6.1997). I dettagli di tali affari sono descritti nel Capitolo primo.

Anche dal progetto concernente un nuovo equilibrio finanziario emergono esigenze di risparmi mediante un impiego più efficiente delle risorse. In

tale ambito, la necessità di decentralizzare per quanto possibile e in modo adeguato i compiti, le competenze e i flussi finanziari fra Confederazione e Cantoni e di chiarire le loro competenze, conferisce al progetto una portata che si estende ben oltre gli aspetti di politica finanziaria. I relativi lavori sono stati concretizzati nel 1997 da un'organizzazione paritetica di progetto (con la partecipazione della Confederazione e dei Cantoni). Gli otto gruppi attivi nell'ambito del progetto hanno fornito i loro rapporti finali rispettando i termini.

Gli sforzi relativi ad una riforma monetaria sono inoltre riconducibili alla difficile situazione delle finanze pubbliche. Prevista originariamente nel contesto della riforma della Costituzione federale, il Consiglio federale ha poi deciso una via più rapida in base a due iniziative parlamentari. Scopo della revisione è sintonizzare la legislazione monetaria svizzera con la realtà monetaria svizzera. Le disposizioni del diritto scritto tutt'ora vigenti sul legame del franco con l'oro (obbligo di convertibilità in oro, copertu-

ra aurea, parità aurea) vanno eliminate. Mediante una chiara descrizione del mandato e del ruolo della Banca nazionale dev'essere istituito un moderno ordinamento di base monetario mentre gli averi in oro devono essere impiegati in altro modo affinché se ne tragga maggior profitto. Il Consiglio federale ha approvato il 1° dicembre 1997 il disegno concernente un nuovo articolo costituzionale in vista di una consultazione a livello conferenziale. Già il 17 marzo 1997 il Consiglio federale ha inoltre trasmesso al Parlamento proposte per una revisione parziale della legge sulla banca nazionale avente parimenti lo scopo di una gestione più redditizia delle riserve monetarie: in tal modo Confederazione e Cantoni benefi-

Legislazione fiscale: Lavori di base e decisione di principio in favore di una riforma fiscale ecologica

Oltre alla riforma dell'imposizione delle imprese adottata il 26 marzo 1997 dal Consiglio federale – descritta più dettagliatamente nel capitolo inerente ai Punti principali – sono attualmente in discussione numerosi altri progetti fiscali. Nel caso in cui venissero realizzati, essi produrrebbero considerevoli perdite di entrate per la Confederazione. Si prospettano parimenti perdite di entrate a causa della prevista apertura su vasta scala delle borse d'investimenti.

Tale situazione ha indotto l'istituzione di due commissioni peritali a livello dipartimentale, aventi il compito di esaminare a fondo la concezione d'imposizione della famiglia nonché di ricercare le lacune esistenti nell'attuale sistema fiscale e di indicare in quale modo dette lacune possano essere eliminate o almeno ridotte.

Il 15 gennaio 1997 il Consiglio federale si è espresso in tal senso anche riguardo al disegno parlamentare concernente l'imposta sul valore aggiunto, il quale dovrebbe subentrare all'ordinanza concernente l'imposta sul valore aggiunto. Il Consiglio federale ha sostenuto svariate innovazioni essenziali della

ciano di contributi più elevati nell'ambito della distribuzione degli utili.

Un contributo al risanamento delle finanze federali è infine costituito dalle proposte concernenti la riduzione limitata nel tempo dei salari del personale della Confederazione del 20 ottobre 1997. La proposta del Consiglio federale è comunque naufragata in Parlamento senza che venisse concesso contemporaneamente il credito mancante di 12 milioni. Il Consiglio federale ha deciso in via compensativa il 19 dicembre 1997 di proseguire la riduzione dei salari dei quadri e di adattare i premi concernenti gli infortuni non professionali.

Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), che avrebbero comportato una riduzione dei profitti fiscali per un importo complessivo annuale fra 100 e 120 milioni di franchi e per un importo unico di 90 milioni di franchi, rifiutando tuttavia ulteriori proposte della CET-N che avrebbero implicato una riduzione annuale complessiva delle entrate dell'ordine di 460 milioni di franchi e di circa 1,2 miliardi durante l'anno d'introduzione. Con decisione del 15 dicembre 1997, il Consiglio federale propone parimenti il rifiuto dell'iniziativa popolare contro un'imposta sul valore aggiunto inopportuna nei settori dello sport e sociale.

Il 26 novembre e il 1° dicembre 1997 il Consiglio federale ha preso decisioni essenziali in vista di una riforma fiscale ecologica. L'elaborazione delle basi per una riforma fiscale ecologica avverrà nel 1998 mentre per l'anno successivo è previsto l'avvio della relativa procedura di consultazione. Il Consiglio federale raccomanda il rifiuto dell'iniziativa popolare «per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro!» senza proporre un controprogetto. Nel relativo messaggio dovrà essere esposta dettagliatamente una strategia in materia di politica fiscale, nell'ambito della quale l'imposizione dell'energia costituirà l'aspetto centrale.

Questioni finanziarie concernenti lo sviluppo dei trasporti pubblici

Il messaggio concernente la costruzione e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici del 26 giugno 1996 è in discussione alle Camere. In base ai risultati del dibattito in corso, il Consiglio federale ha proposto il 1° dicembre 1997 di rinunciare al finanziamento speciale inizialmente proposto e di istituire un fondo giuridicamente autonomo. Contemporaneamente ha adottato il relativo regolamento sul fondo.

Siccome le questioni di base non sono ancora state risolte, s'è reso necessario un ulteriore rinvio dell'elaborazione del messaggio concernente il 3°

credito d'impegno relativo alla NFTA. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno tuttavia liberato il 5 novembre 1997 una seconda tranche di 225 milioni di franchi dal 2° credito d'impegno.

Sono stati per contro accelerati i lavori relativi a un messaggio e di un decreto federale concernente il risanamento acustico delle ferrovie (progetto di risanamento, programma d'investimenti e finanziamento). I necessari lavori di base al proposito, concernenti il potenziale del risanamento del materiale rotabile dal profilo tecnico-acustico, le restanti immissioni e le misure edili comprese le stime dei costi, hanno potuto invece essere ampiamente ultimati verso la fine del 1997.

Compiti principali

Economia e competitività

Politica di concorrenza generale

Uno degli elementi essenziali necessari a mantenere competitiva la piazza economica svizzera consiste in una legislazione sul lavoro moderna che tenga adeguatamente conto delle esigenze di flessibilità. Successivamente al rifiuto del primo disegno di revisione della legge sul lavoro, avvenuto il 1° dicembre 1996, il Consiglio federale ha ritenuto necessario riprendere rapidamente i lavori di revisione ed ha quindi incaricato un comitato della commissione federale del lavoro di elaborare una nuova versione della revisione. In seguito al mancato consenso dei partner sociali, il Consiglio federale ha proseguito il processo di revisione ed ha presentato alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) il 5 novembre 1997 un rapporto con un disegno di legge del tutto identico all'ultima proposta di mediazione dei partner sociali. Tale disegno includeva da un lato le disposizioni incontestate del disegno di revisione 1996, dall'altro nuove proposte relative alle disposizioni che, secondo l'analisi della votazione, avevano determinato in modo essenziale il rifiuto del primo disegno. In tal senso sono state proposte nuove soluzioni riguardanti il lavoro serale, le ore supplementari e l'indennità del lavoro notturno. La liberalizzazione del lavoro domenicale nei negozi di vendita è stata inoltre completamente stralciata. I dibattiti parlamentari sul disegno hanno potuto essere avviati già nel dicembre 1997.

Un'ulteriore misura innovativa sul piano dell'economia di mercato è costituita dalla riforma delle PTT, la quale ha potuto essere attuata secondo i piani con l'istituzione della nuova organizzazione del mercato nei settori delle telecomunicazioni e delle poste, realizzata il 1° gennaio 1998, e con la trasformazione delle aziende delle PTT nelle due aziende

«La Posta svizzera» e «Swisscom» SA». Per maggiori informazioni al riguardo si rinvia al Capitolo primo.

Queste riforme strutturali dovrebbero essere completate da un programma di investimenti con ulteriori uscite della Confederazione per 560 milioni di franchi, presentato dal Consiglio federale alle Camere il 26 marzo 1997. Uno stimolo temporaneo della domanda dovrebbe contribuire a sbloccare più velocemente la persistente fase di stagnazione in cui versa l'economia. La riforma fiscale delle imprese, presentata contemporaneamente, ha lo scopo di allargare il margine di manovra delle imprese svizzere e di eliminare gli svantaggi fiscali rispetto alle imprese dell'UE. Il Capitolo primo descrive i dettagli di tali progetti.

Il Consiglio federale ha adottato l'11 gennaio 1997 un rapporto intermedio sullo sgravio amministrativo delle PMI. È stata avviata la realizzazione delle misure annunciate nel progetto. Anche l'aumento dei fondi della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI) proposto con il messaggio del 6 ottobre 1997 nel contesto dei dibattiti parlamentari sul programma di investimenti ha lo scopo di promuovere i progetti comuni delle scuole universitarie professionali con piccole e medie imprese.

Il 26 febbraio 1997 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente la nuova legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco (legge sulle case da gioco). La stessa deve disciplinare esaurientemente il gioco d'azzardo remunerato in denaro. In primo piano figurano in primo piano il rilascio delle concessioni, l'esercizio e l'imposizione delle case da gioco nonché il disciplinamento del settore concernente gli apparecchi automatici con possibilità di vincite in denaro. Il gioco d'azzardo remunerato in denaro dev'essere offerto esclusivamente dalle case da gioco che hanno ottenuto la concessione dalla Confederazione. Le nuove disposizioni della legge

sulle case da gioco hanno lo scopo di garantire al pubblico un esercizio sicuro e trasparente dei giochi. La legge intende anche impedire la criminalità e gli effetti sociali negativi.

Agricoltura

Il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il 3 marzo 1997 un messaggio concernente i fondi finanziari in favore dell'agricoltura. Siffatto messaggio includeva la proposta di autorizzare mediante decreto federale per i tre anni dal 1998 al 2000 un involucro finanziario relativo ai contributi alle spese degli allevatori di bestiame nelle regioni di montagna (810 mio.), ai contributi alla gestione del suolo agricolo per gli agricoltori confrontati con condizioni di produzione difficili (486 mio. fr.) nonché un credito quadro per i crediti agricoli d'investimento (60 mio. fr.) e gli aiuti per la conduzione aziendale agricola (8 Mio. Fr.). Il decreto federale deve permanere in vigore fino all'entrata in vigore della nuova legge agraria (politica agraria 2002).

Il Consiglio federale ha approvato nel 1997 due ordinanze sulla designazione di prodotti agricoli: l'ordinanza sulla protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e dei prodotti agricoli trasformati del 28 maggio 1997 e l'ordinanza sull'agricoltura biologica del 22 settembre 1997, in applicazione all'«articolo sulle denominazioni» (art. 18a, 18b e 18c Lagr) integrato nella legge sull'agricoltura nel quadro del pacchetto

La consultazione prevista per il 1997 sulla revisione totale della legge sulle dogane ha dovuto essere rinviata al 1998.

agrario 95. Tali ordinanze si propongono di migliorare la protezione dell'agricoltura dalla concorrenza sleale e la protezione dei consumatori.

Al fine di sgravare il mercato della carne di manzo il Consiglio federale ha emanato il 18 dicembre 1996, rispettivamente il 15 gennaio 1997 le necessarie disposizioni esecutive concernenti i decreti federali sulle misure temporanee immediate volte a combattere l'ESP nell'effettivo bovino svizzero. Il disposto macello di determinati animali della specie bovina è stato concluso nel maggio 1997; l'esame scientifico degli animali che andavano macellati è stato effettuato. Nonostante questi ed altri sforzi compiuti dalla Svizzera volti ad annullare le restrizioni estere concernenti l'importazione di bovini viventi e prodotti di derivazione bovina, pochi sono stati i successi riscontrati. Con decisione del 17 settembre 1997 il Consiglio federale ha quindi messo a disposizione della Cooperativa svizzera per l'approvvigionamento del bestiame da macello e di carne (CBC) ulteriori fondi federali per l'acquisto di carne di manzo svizzera per l'esportazione nel contesto dell'aiuto umanitario. Il fabbisogno medio è stato pienamente compensato mediante la sospensione dei fondi preventivati per il promovimento della vendita di bestiame (esportazione di animali da allevamento e da reddito).

Ricerca e formazione nell'economia e nella società

Politica in materia di scuole universitarie professionali, ricerca e formazione

Lo stadio dei negoziati con l'UE concernenti l'accordo sulla ricerca è illustrato nel Capitolo primo. Date le circostanze, la partecipazione della Svizzera continuerà ad essere incoraggiata mediante il sostegno fi-

nanziario a progetti di ricercatori svizzeri nell'ambito di singoli progetti di ricerca dell'UE e la relativa diffusione dell'informazione presso le cerchie interessate. Sulla base di un documento concernente la revisione della legge sull'aiuto alle università, sviluppato con rappresentanti dei Cantoni universitari, della Conferenza universitaria svizzera della Conferenza sviz-

zera dei direttori della pubblica istruzione e della Conferenza dei rettori delle università, è stato elaborato nel corso dell'anno un avamprogetto per una nuova legge sull'aiuto alle università, sottoposto dal Consiglio federale a procedura di consultazione il 15 dicembre 1997.

Il 22 ottobre 1997 il Consiglio federale ha approvato gli «Obiettivi della politica della ricerca della Confederazione dopo il 2000». Gli stessi erano stati elaborati sulla base delle raccomandazioni contenute nel rapporto «Finalità della Confederazione in materia di ricerca dopo il 2000» del Consiglio svizzero della scienza. Le finalità definiscono l'orientamento generale e le priorità della politica svizzera in materia di ricerca in considerazione delle esigenze essenziali del nostro Paese nel settore della ricerca. Esse serviranno agli organi della ricerca quale base per la pianificazione pluriennale. La relativa concretizzazione sarà oggetto del messaggio concernente il promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003.

In seguito alla decisione del Consiglio federale del 1996 concernente il miglioramento del coordinamento e della trasparenza interni nel contesto dei progetti di ricerca realizzati dalla Confederazione, è stato avviato all'inizio dell'anno il progetto ARAMIS (Administration Research Actions Management Information System) e nel novembre 1997 sono iniziati i lavori per la sua realizzazione. La scelta dei temi dell'8a serie dei Programmi nazionali di ricerca (PNR) ha potuto essere ampiamente preparata; il Consiglio federale potrà quindi decidere all'inizio del 1998 in merito alla scelta definitiva dei temi.

Nell'ambito della formazione professionale il Parlamento ha esaminato nel 1997 un rapporto del Consiglio federale e ha imposto l'elaborazione di un messaggio sulla modifica della legge sulla formazione professionale entro la fine del 1998. Oltre all'introduzione di un sistema per la formazione permanente che, in collaborazione con i responsabili di quest'ultima, sviluppi la formazione di base facen-

done un apprendimento permanente, i punti chiave della revisione della legge sulla formazione professionale sono: il rafforzamento della qualità della formazione, il promovimento della capacità d'agire nell'ambito professionale, disposizioni quadro finalizzate ad una migliore capacità di reazione sul piano tecnologico e del mercato del lavoro, nuove modalità di formazione, il promovimento del personale femminile nonché meccanismi di finanziamento flessibili e in funzione delle prestazioni.

Mediante il decreto sui posti di tirocinio, le misure previste nel rapporto sulla formazione professionale, di durata limitata, possono essere immediatamente concretizzate in modo più energico. Il decreto sui posti di tirocinio nel contesto del programma d'impulsi della primavera 1997 mette a disposizione entro tre anni 60 milioni di franchi per misure immediate di lotta alla mancanza di posti di tirocinio. L'attuazione e il finanziamento di tali misure avviene essenzialmente mediante mandati di prestazione ai Cantoni.

Nel settore delle scuole universitarie professionali ha riscontrato particolare rilevanza la procedura d'aggiudicazione relativa alla determinazione delle future scuole universitarie professionali. Su incarico del Consiglio federale la commissione federale delle scuole universitarie professionali ha valutato le domande di autorizzazione presentate per l'istituzione e la direzione delle scuole universitarie professionali ed ha avviato, in stretto dialogo con i responsabili, il processo inerente alla costituzione degli aspetti centrali della formazione e della ricerca (Centri di competenze). Contrariamente alla tabella di marcia prestabilita, il Consiglio federale potrà decidere (di regola condizionalmente) le autorizzazioni concernenti le scuole universitarie professionali, sulla base delle raccomandazioni della commissione delle scuole universitarie professionali e dopo aver consultato le autorità federali in materia di politica universitaria e della ricerca.

Sicurezza sociale – sanità – politica sociale

Lavori di base nel settore della sanità e dell'assicurazione sociale; Assicurazione disoccupazione

Nel corso dell'anno sono proseguiti i lavori sul finanziamento delle assicurazioni sociali all'interno del Gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali» (IDA FiSo 2). Conformemente al mandato impartito dal Consiglio federale, l'esame è stato incentrato sulle prestazioni delle diverse assicurazioni sociali, secondo tre prospettive corrispondenti rispettivamente a un'estensione mirata, a una riduzione delle prestazioni e al mantenimento del sistema attuale. Il gruppo ha presentato il suo rapporto al Consiglio federale il 15 dicembre 1997.

Il 1° gennaio 1997 è entrata in vigore la seconda tappa della legge sulla disoccupazione riveduta, la quale attribuisce particolare importanza alla reintegrazione delle persone senza reddito nel mercato del lavoro. Gli aspetti centrali delle innovazioni sono: l'istituzione degli Uffici regionali di collocamento (URC), il maggiore impiego di misure di mercato del lavoro,

il prolungamento del diritto alle prestazioni e un disciplinamento più rigoroso dell'idoneità. Con l'entrata in vigore del decreto federale sul finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione del 13 dicembre 1996 vi è stata inoltre una riduzione delle indennità giornaliere. Contro tali disposizioni è stato lanciato con successo il referendum, dopodiché il popolo ha rifiutato il suddetto decreto il 28 settembre 1997. Di conseguenza è stata soppressa la riduzione delle indennità giornaliere a partire dal 1° dicembre. Per contro, motivi giuridici non hanno reso possibile il pagamento retroattivo degli importi decurtati.

Il 26 febbraio 1997 il Consiglio federale ha discusso sulle modalità di procedimento in materia di finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione dopo il 1999. Si prospetta la necessità di misure tanto sul piano del finanziamento quanto su quello delle prestazioni, al fine di assicurare a lungo termine l'equilibrio dell'assicurazione contro la disoccupazione. Dovrebbe essere il caso anche nell'ambito del pacchetto di misure per la realizzazione degli obiettivi di bilancio 1999–2001 (programma di stabilizzazione).

AVS/AI – prestazioni complementari – previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità – ordinamento delle indennità di perdita di guadagno – assicurazione maternità

Accanto ai diversi progetti indirizzati al Parlamento e sui quali ci siamo soffermati nel primo capitolo, i lavori inerenti alle prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali hanno assunto un'importanza cruciale nel corso dell'anno in esame. A causa della precaria situazione finanziaria in alcuni rami delle assicurazioni sociali, il Consiglio federale ha deciso, il 25 giugno 1997, di differire il seguito della sesta revisione dell'ordinamento delle indennità di perdita di

guadagno a dopo la presentazione del rapporto del gruppo IDA FiSo 2.

Nel suo messaggio del 29 gennaio 1997, il Consiglio federale invita a respingere l'iniziativa popolare «per la decima revisione dell'AVS senza innalzamento dell'età di pensionamento». L'indicazione governativa si basa in particolare sulla parità dei sessi per quanto riguarda l'età di pensionamento, che si vuole perseguire con l'undicesima revisione dell'AVS, e il maggior onere finanziario che l'iniziativa comporterebbe per i conti dell'AVS e le finanze della Confederazione. Il 6 ottobre 1997 il Consiglio federale ha quindi deciso di coordinare l'iniziativa appena menzionata con l'undicesima revisione dell'AVS e i risultati dei lavori del gruppo IDA FiSo 2.

Nel corso dei primi lavori preliminari per l'undicesima revisione dell'AVS, che hanno già preso avvio, è stato innanzitutto accertata la necessità di agire a livello

Politica sanitaria – lotta contro le tossicomanie – legislazione nel settore della tecnologia riproduttiva e genetica

Il 28 settembre 1997, popolo e Cantoni hanno nettamente respinto l'iniziativa «Gioventù senza droghe» manifestando così il loro appoggio alla politica perseguita finora dal Consiglio federale in materia di droga. A tale proposito, nell'ottobre del 1997 il Consiglio federale ha dato incarico di presentargli entro un anno alcune proposte per una revisione della legge sugli stupefacenti. La richiesta del Governo è legittimata dai risultati della procedura di consultazione concernente il rapporto della commissione peritale relativo alla revisione della legge sugli stupefacenti (rapporto Schild), dalla mozione del gruppo democristiano a favore di una legge concernente la prevenzione delle tossicomanie e dal postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati relativo alla revisione della legge sugli stupefacenti.

Il rapporto conclusivo degli addetti scientifici sui risultati delle sperimentazioni con la prescrizione medica di stupefacenti è ormai a disposizione dal mese di luglio del 1997. Da questo si evince che il trattamento a base di eroina a favore di una categoria ben definita di tossicodipendenti gravi con alle spalle lunghi anni di dipendenza cronica dall'eroina, numerosi insuccessi in tentativi terapeutici e con evidenti carenze per quanto riguarda la salute e l'integrazione sociale, rappresenta un complemento ragionevole dell'offerta terapeutica.

Il Consiglio federale vorrebbe estendere il trattamento a base di eroina ad altri pazienti fortemente dipendenti che non possono essere aiutati mediante altre terapie. A tale scopo, il 19 dicembre 1997 ha

legislativo. Questa necessità appare soprattutto in merito alla garanzia di finanziamento e alla flessibilità dell'età di pensionamento.

avviato una consultazione relativa a un disegno di decreto federale urgente di durata limitata che funga da base legislativa transitoria in attesa che la questione della prescrizione medica di eroina trovi una soluzione definitiva nel quadro dell'attesa revisione della legge sugli stupefacenti.

Il 23 aprile 1997 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio relativo a una disposizione costituzionale sulla medicina dei trapianti. L'articolo costituzionale 24decies così proposto affida alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni nel settore dei trapianti di organi, tessuti e cellule. A tale proposito la Confederazione deve assicurare la protezione della dignità umana, della personalità e della salute.

L'8 dicembre 1997 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione relativa all'avamprogetto di legge federale sui medicinali affidando l'incarico di elaborare un disegno di legge. Con la legge sui medicinali s'intende uniformare il disciplinamento del controllo dei medicinali.

Il 16 dicembre 1997, infine, il Consiglio federale – adempiendo alla mozione Gen-Lex – ha deciso di avviare la procedura di consultazione relativa all'avamprogetto concernente la proposta di Gen-Lex approvando nel contempo il rapporto alle Camere federali sulla situazione legislativa nell'ambito della tecnologia genetica non umana. Il pacchetto legislativo prevede l'inserimento dei disciplinamenti più importanti nella legge sulla protezione dell'ambiente. Nel suo rapporto il Consiglio federale rileva che con l'adozione del progetto Gen-Lex la Svizzera disporrà di una legislazione completa sulla tecnologia genetica nel settore non umano che regge anche il confronto internazionale.

Politica delle migrazioni

Nell'agosto del 1997 è stato consegnato il rapporto della commissione peritale «Migrazione». Il 22 ottobre 1997 il Consiglio federale ha preso atto di questo rapporto constatando nel contempo che le conclusioni e le proposte della commissione coincidono fondamentalmente con gli attuali obiettivi di legislatura. È dell'opinione che l'attività legislativa debba concentrarsi su una revisione totale della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS). Inoltre aderisce alla proposta della commissione di sostituire il modello dei tre cerchi con un nuovo modello di accoglienza nel quadro di un contingente. Il Consiglio federale trasmetterà per conoscenza al Parlamento il rapporto commissionale accompagnato da un parere nel corso del primo trimestre del 1998.

Il 20 agosto 1997 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente l'iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione». L'iniziativa intende limitare la quota di cittadini stranieri al 18 per cento della popolazione svizzera residente. Il Consiglio federale considera discutibili il contenuto e

gli scopi dell'iniziativa e molto problematica la sua trasposizione in considerazione soprattutto delle ripercussioni economiche e degli accordi internazionali. Chiede pertanto il Parlamento di invitare popolo e Cantoni a respingere l'iniziativa senza controprogetto.

Nel settore della politica d'asilo sono stati definiti i punti principali relativi ai provvedimenti esecutivi. L'attuazione del programma avviato già nel 1996 per incentivare il ritorno volontario dei profughi provenienti dalla Bosnia-Herzegovina e il cui diritto di permanenza in Svizzera era scaduto, è proseguita con notevole successo. Dall'avvio del programma nel giugno del 1996, grazie agli incentivi per il rientro, sono tornate in Bosnia-Erzegovina complessivamente 5357 persone e 12 117 si sono annunciate. Dopo lunghi negoziati è stato raggiunto un accordo di riaccettazione con la Repubblica federale di Jugoslavia, che è entrato in vigore il 1° settembre 1997. Per la fine dell'anno sono stati eseguiti 1107 rientri di richiedenti l'asilo provenienti dalla Repubblica federale di Jugoslavia, le cui domande erano state definitivamente respinte.

Promovimento della comprensione e dello scambio fra comunità linguistiche – politica culturale

Sulla base del nuovo articolo sulle lingue (art. 116 Cost.) e con il contributo di esperti è stato elaborato un disegno di legge sulle lingue ufficiali volto in particolare a trasporre la nuova disposizione costituzionale che garantisce alla popolazione retoromancia il diritto di rivolgersi alle autorità nella propria lingua materna. I lavori si sono dimostrati così complessi che l'avvio della procedura di consultazione è stato rinviato al 1998. Questi ritardi si sono ripercossi anche sulla prevista legge sul promovimento della comprensione e dello scambio fra comunità linguistiche.

Nel nostro Paese la protezione delle minoranze è oggetto di un impegno e un interesse particolari. Il

19 novembre 1997, il Consiglio federale ha sottoposto per ratifica alle Camere federali la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, alla cui elaborazione la Svizzera ha collaborato attivamente. Questa convenzione rappresenta il primo strumento multilaterale e giuridicamente vincolante specificamente consacrato alla protezione delle minoranze nazionali.

La Confederazione partecipa attivamente ai progetti per l'anno giubilare 1998. Questi vertono in modo particolare sulle questioni dell'identità nazionale e della comprensione fra le diverse parti del Paese. Il Consiglio federale ha deciso di sostenere una cinquantina di progetti in tutta la Svizzera su temi di storia, storia della cultura, storia dell'arte, arte e politica sociale, che vengono realizzati da enti privati, comunali o cantonali. La Confederazione ha inoltre

avviato lavori preliminari per l'allestimento di esposizioni e di manifestazioni proprie inerenti la storia e il significato dello Stato federale. Tutta la popolazione è invitata a festeggiare il compleanno dello Stato federale che cade il 12 settembre 1998: ai giovani dovrà però essere concesso uno spazio particolare visto che sono il futuro dello Stato federale.

Mediante decreto del 3 marzo 1997 il Consiglio federale ha preso atto della candidatura di «Sion-Valais-Wallis-Switzerland 2006» per i giochi olimpici, esprimendo il suo sostegno al Consiglio di Stato del Canton Vallese con una «Lettre de soutien». Il 17

settembre 1997 ha approvato il messaggio sui contributi e le prestazioni della Confederazione ai Giochi olimpici invernali 2006.

Il 17 marzo 1997 il Consiglio federale ha licenziato all'indirizzo delle Camere federali il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per una equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali (Iniziativa 3 marzo)». Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa senza presentare un controprogetto, ritenendo che essa limiti eccessivamente la libertà di scelta.

Esposizione nazionale 2001

Dopo che, il 10 dicembre 1996, le Camere federali hanno approvato un credito di 130 milioni di franchi per la partecipazione della Confederazione al finanziamento della prossima Esposizione nazionale, l'«Associazione Esposizione nazionale 2001» ha istituito una direzione generale. Sin dall'inizio, questa direzione ha concentrato i propri sforzi sulla ricerca di partner finanziari rispettivamente sull'interessamento dell'economia privata, sull'organizzazione della struttura dirigente, sulla comunicazione con il pubblico e, dopo la nomina della direttrice artistica, sul contenuto e la scenografia dell'Esposizione.

Nessuna di queste attività è conclusa; ciò è in parte dovuto al nesso che, nella maggior parte dei casi, l'economia privata stabilisce fra la sua eventuale partecipazione finanziaria e il contenuto dell'Esposizione nazionale. Ma, come previsto, tale contenuto non potrà essere definito troppo presto se si vuole che, nel 2001, esso rifletta effettivamente lo stato del Paese, i suoi grandi progetti, i suoi più gravi problemi, la sua situazione in Europa e nel mondo.

Dal canto suo, l'amministrazione federale ha iniziato a preparare la partecipazione della Confederazione all'Esposizione in qualità di espositore. Nella primavera 1998, il suo progetto dovrà essere sottoposto al Consiglio federale, dopo l'approvazione da parte della direzione generale.

Oltre a contribuire al coordinamento delle misure prese in materia di pianificazione del territorio e

dei trasporti, la Confederazione ha messo a disposizione i servizi del Controllo delle finanze del Dipartimento federale delle finanze affinché sia accertato l'impiego dei mezzi finanziari pubblici secondo i fini stabiliti (le basi legali applicabili sono la LF del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze e la LF del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità). Questa sorveglianza è esercitata in base ai criteri della regolarità, della legittimità e della redditività. Secondo gli usi, il più grande investitore, vale a dire la Confederazione, rappresenta i Cantoni e i Comuni che partecipano al finanziamento. Gli organi di controllo delle finanze dei Cantoni di Berna e del Giura operano in stretta collaborazione con il CDF in seno alla Commissione di controllo.

Quanto alla partecipazione della Confederazione alla direzione generale dell'organizzazione, essa è garantita da tre rappresentanti della Confederazione nel Comitato strategico dell'Associazione Expo 2001, fra i quali vi è il delegato del Consiglio federale. Quest'ultimo siede anche nell'Ufficio del Comitato strategico in qualità di osservatore. In seno al Comitato strategico, i rappresentanti della Confederazione vegliano in particolare affinché le condizioni poste alla concessione del credito di 130 milioni vengano rispettate, soprattutto in materia di protezione dell'ambiente. Essi si sono pertanto accertati dell'istituzione di un organo esterno di controllo in materia di protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile.

A fine 1997, la Confederazione aveva già versato 21,1 milioni di franchi, vale a dire la prima fetta

del credito di 90 milioni che la Confederazione ha riservato al finanziamento dell'Esposizione, dedotti i 20 milioni destinati a coprire un eventuale deficit e i

20 milioni che devono essere destinati al finanziamento dell'esposizione della Confederazione propriamente detta.

Promovimento della costruzione di abitazioni

Il 19 febbraio 1997 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente la concessione di crediti quadro per il promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà. Dal 1998 al 2000 potranno così essere sussidiate annualmente 3500 abita-

zioni. Fra gli incentivi citiamo i contributi non rimborsabili, i mutui e partecipazioni rimborsabili nonché fideiussioni e altri impegni debitori. Gli incentivi dovrebbero prioritariamente essere destinati alla costruzione di abitazioni familiari economiche, di abitazioni per anziani e per disabili nonché a favore dell'acquisto della proprietà abitativa. In futuro inoltre dovranno essere sostenuti maggiormente i rinnovamenti.

Infrastruttura - ambiente - ordinamento del territorio

Circolazione stradale e rete stradale

Il 29 settembre 1997 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la revisione parziale della legge sulla circolazione stradale, nel quale propone di trasferire al Governo la competenza di stabilire le misure dei veicoli tenendo conto dei disciplinamenti internazionali (in particolare alle direttive dell'UE). Sarebbe così in grado di tenere il passo con i cambiamenti internazionali e di smantellare gli ostacoli del traffico merci transfrontaliero prendendo in considerazione gli imperativi della sicurezza stradale e della protezione ambientale. Il Consiglio federale è consapevole di avere lanciato un segnale di buona volontà all'indirizzo dell'UE nell'ottica dei negoziati bilaterali. Nel contempo conserva il margine di manovra per stabilire il momento in cui dovrebbe essere introdotta la misura di 2,55 m di larghezza per i camion autorizzata nell'UE.

Nel quadro della realizzazione del quinto programma di costruzione delle strade nazionali, il 6 ottobre 1997 il Consiglio federale ha deciso in merito a una domanda del Canton Zurigo concernente il prefinanziamento della quota cantonale relativa alla costruzione della tangenziale ovest di Zurigo mediante un mutuo senza interessi per un ammontare di 400 milioni di franchi. Per questioni di ordine legislativo il Consiglio federale ha dovuto respingere questa istanza. Nel corso di un colloquio fra una delegazione del Consiglio federale e il Governo zurighese è emerso che nuovi sviluppi appianano la situazione, per cui il Consiglio federale ha preso in esame una domanda di riesame.

I lavori relativi al rapporto «Norme per la costruzione delle strade nazionali» sono terminati nei tempi stabiliti e sono stati trasmessi al Consiglio federale alla fine del 1997.

Politica ambientale nei settori del clima, della protezione del paesaggio e della protezione dell'aria

Il 1997 si caratterizza fra l'altro anche per i diversi provvedimenti a favore del principio dello sviluppo sostenibile. Il 9 aprile 1997 il Consiglio federale ha così approvato il rapporto «Sviluppo sostenibile in Svizzera, strategia». In esso definisce i seguenti otto campi d'azione: impegno internazionale, energia, economia, comportamento dei consumatori, politica di sicurezza, riforma fiscale su basi ecologiche, spese federali nonché realizzazione pratica e controllo dei risultati. Per quanto riguarda la realizzazione pratica si concentra su pochi provvedimenti che rafforzano e completano le attività già operative nel quadro del programma di legislatura 1995–1999.

Dal 23 al 27 giugno 1997 la Svizzera ha partecipato all'«Earth Summit + 5» in veste di osservatrice. In quell'occasione – cinque anni dopo il vertice sulla terra di Rio – sul piano politico più alto è stato tratto un bilancio intermedio sulla realizzazione pratica dello sviluppo sostenibile e sono state fissate le priorità per i lavori dei prossimi anni. La Svizzera s'impegnerà in modo particolare nei settori del finanziamento dello sviluppo sostenibile, dei modelli di produzione e di consumo, dell'energia, della protezione e dello sfruttamento sostenibile delle foreste nonché della protezione e dello sfruttamento sostenibile delle regioni di montagna.

Il 17 marzo 1997 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente la legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO₂, la quale si prefigge di ridurre del 10 per cento le emissioni di CO₂ entro il 2010. Per raggiungere questo traguardo la legge menziona diverse misure efficaci della Confederazione (come la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, la legge sull'energia, il programma Energia 2000) nonché misure volontarie. Qualora non si riuscisse a raggiungere il traguardo con le altre misure, si dovrebbe introdurre sussidiariamente una tassa sul CO₂. Sarebbe concepita come tassa d'incentivazione nella misura in cui gli introiti verrebbero restituiti all'economia e alla popolazione.

Gli obiettivi di riduzione del CO₂ sono serviti anche da piattaforma negoziale per la Svizzera alla Terza Conferenza delle parti contraenti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici tenutasi dall'1 al 10 dicembre 1997 a Kyoto. La Svizzera ha chiesto in tale occasione impegni giuridicamente vincolanti e differenziati per Paese, che tengano in considerazione il principio «chi inquina paga».

Anche la Convenzione delle Alpi persegue lo scopo dello sviluppo sostenibile. Il 10 settembre 1997 il Consiglio federale ha approvato il relativo messaggio, nel quale raccomanda alle Camere federali di ratificare la Convenzione quadro e i cinque Protocolli esecutivi ad essa abbinati. Gli otto Paesi alpini e l'UE intendono così accordare gli interessi economici con le esigenze ecologiche. Il 20 ottobre 1997 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ha intanto accolto una proposta che chiede la sospensione delle deliberazioni parlamentari fino all'entrata in vigore della revisione della legge sulla pianificazione del territorio e della legge sull'energia.

Con il messaggio del 26 novembre 1997 è stato inoltre chiesto alle Camere federali un credito quadro di 120 milioni di franchi per finanziare programmi e progetti volti ad affrontare problemi ambientali globali nei Paesi in sviluppo e nei Paesi dell'Europa centrale e orientale. Grazie a questo credito sarà possibile continuare ad alimentare il fondo multilaterale per l'ambiente che era stato deciso nel 1991 nel quadro del 700° della Confederazione.

Il 1° luglio 1997 il Consiglio federale ha messo in vigore la legge sulla protezione dell'ambiente modificata il 21 dicembre 1995. Per concretizzare i nuovi disciplinamenti, il 12 novembre 1997 il Consiglio federale ha messo in vigore le ordinanze relative alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (OCOV) e sul tenore di zolfo dell'olio da riscaldamento «extra leggero», ha emanato un nuovo diritto d'esecuzione concernente la Commissione federale per la sicurezza biologica nonché completato l'ordinanza contro l'inquinamento fonico e l'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico. Altri ritardi si so-

no accumulati per quanto riguarda il rapporto sui provvedimenti della Confederazione e dei Cantoni concernenti l'igiene dell'aria.

Infine, il 19 dicembre 1997 il Consiglio federale ha approvato il piano «Il paesaggio svizzero: prospettive» (PSP), il cui scopo è di incrementare la collaborazione fra utilizzatori e protettori del paesaggio. Le

Misure per una politica dei trasporti e in materia di cambiamenti climatici conformi ai principi dell'economia di mercato.

La costruzione della NFTA, l'applicazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi e della tassa sui veicoli pesanti commisurata alle prestazioni assumono un'importanza fondamentale per una politica dei trasporti e in materia di cambiamenti climatici sostenibile e conforme ai principi dell'economia di mercato. Nel primo capitolo abbiamo già approfondito le questioni relative alla costruzione e al finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici.

In vista di trasporre l'articolo sulla protezione delle Alpi, il 23 aprile 1997 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione. La strategia del Consiglio federale si basa sul principio di non discriminazione e su misure conformi all'economia di mercato. Per giungere al trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia, oltre alla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, è necessaria una tassa sul transito alpino nonché un sensibile miglioramento dell'offerta ferroviaria. La procedura di consultazione è durata fino alla metà di settembre del 1997. Contrariamente a quanto previsto in un primo tempo, non è tuttavia più stato possibile sottoporre il progetto al Parlamento nel 1997.

Per diverse ragioni – su ciascuna delle quali ci siamo già soffermati nel terzo capitolo – si sono accumulati ritardi per quanto riguarda i seguenti dossier: conclusione dei lavori concernenti un piano settoriale dell'infrastruttura della navigazione aerea, decisione di principio sulla realizzazione di un centro

prospettive sono state elaborate a partire dalle attuali basi giuridiche rispettando la ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni. Con esse si vuole perseguire uno sviluppo sostenibile che risparmi il paesaggio. D'ora innanzi gli uffici con compiti pianificatori dovranno tenere presente la concezione PSP.

franco-svizzero per la sicurezza aerea sul territorio di Ginevra nonché un nuovo mandato di prestazioni tra Confederazione e FFS

Nel suo messaggio del 28 maggio 1997 sulla revisione della legge sulla navigazione aerea, il Consiglio federale ha presentato alcune proposte per un vero e proprio riorientamento. Il monopolio di Swissair finora in vigore nel traffico di linea all'interno della Svizzera è così soppresso. Sono inoltre definite le condizioni per l'attribuzione di un'autorizzazione d'esercizio e di una concessione per una tratta. Infine la modifica di legge prevede disposizioni transitorie che stabiliscono fino a quando e in che misura gli attuali diritti di concessione mantengono la loro validità. Il Consiglio federale ha deciso la revisione sullo sfondo della decisione che Swissair ha preso nell'aprile del 1996 di trasferire gran parte dei suoi voli intercontinentali da Ginevra a Zurigo, ma anche in vista della liberalizzazione del traffico aereo all'interno dell'Unione Europea (UE).

Il 29 ottobre 1997 il Consiglio federale ha infine deciso di raccomandare al Parlamento di respingere senza controprogetto l'iniziativa popolare «per il dimezzamento del traffico stradale motorizzato, allo scopo di salvaguardare e di migliorare gli spazi vitali». Nella decisione del Consiglio federale è risultato determinante il fatto che l'iniziativa non tiene conto delle misure già oggi in vigore, né delle conseguenze politiche, economiche e sociali che la sua eventuale accettazione produrrebbe. Anche la proposta dell'iniziativa - dimezzamento del traffico entro soli dieci anni - sarebbe sproporzionata e di attuazione assai problematica.

Politica di ordinamento del territorio

Sulla base di precedenti decisioni di principio in materia di politica di ordinamento del territorio, il 2 giugno 1997 il Consiglio federale ha istituito un consiglio per la pianificazione del territorio a cui è affidato il compito di consigliare il Governo e gli uffici competenti su tutte le questioni importanti inerenti la poli-

Politica energetica

Accanto alla politica ambientale, alla politica dei trasporti e a quella dell'ordinamento del territorio, la politica energetica rappresenta un settore essenziale per la realizzazione pratica dello sviluppo sostenibile.

Il 17 marzo 1997 il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere federali il messaggio concernente due iniziative popolari in materia di politica energetica: l'iniziativa volta a promuovere il risparmio energetico e a frenare lo spreco (Iniziativa energia e ambiente) e l'iniziativa per l'introduzione di un centesimo solare (Iniziativa solare). Il Consiglio federale raccomanda di respingere le due iniziative, pur avendo l'intenzione di rafforzare le misure volte a migliorare l'efficienza energetica e promuovere l'utilizzazione di energie rinnovabili. A questo scopo vanno intese le leggi sull'energia e sul CO₂ nonché il previsto sviluppo del programma Energia 2000 a partire dal nuovo millennio. Il programma d'investimenti Energia 2000 per il settore privato (64 milioni) approvato il 30 aprile 1997 dal Parlamento potrebbe costituire un impulso essenziale in questa direzione.

Il 16 giugno 1997 il Consiglio federale ha sospeso la procedura per inserire il Grimsel quale 89° e ultimo oggetto nell'inventario federale delle zone palustri di particolare bellezza e di importanza nazionale rinviando la sua definitiva messa sotto protezione. Rivedrà la sua decisione qualora si dimostrasse che, in base a un cambiamento delle condizioni quadro, lo sfruttamento idrico del Grimsel sarebbe necessario per colmare una prevedibile grossa lacuna nell'approvvigionamento energetico a partire dal 2015, oppure qualora fosse dimostrato che una simi-

tica di ordinamento del territorio. Si vuole in particolare favorire il dialogo fra i diversi utilizzatori del territorio con interessi contrastanti in materia di politica pianificatoria, riconoscere tempestivamente evoluzioni e opzioni operative essenziali con incidenza sul territorio, formulare provvedimenti mirati e intraprendere lavori di valutazione.

le eventualità non si presenterà. Fino a quel momento il Grimsel rimarrà protetto a titolo provvisorio.

Il dialogo in materia di politica energetica terminato il 20 giugno 1997 sarà ora concretizzato in quattro gruppi di lavoro. Le conclusioni del DFTCE costituiscono la base da cui partire per elaborare il programma energetico da applicare dopo il 2000 e per prendere le previste decisioni di politica energetica (legge sul mercato dell'elettricità e legge sull'energia nucleare)

Il 30 settembre 1996 il Consiglio federale aveva incaricato il DFTCE di elaborare un messaggio concernente una legge federale sulla responsabilità civile in materia d'impianti d'accumulazione. Per ottenere i parametri di calcolo della somma di copertura della responsabilità civile obbligatoria e l'inserimento degli impianti di accumulazione nelle classi di rischio è stato quindi affidato a un perito esterno l'incarico di approntare uno studio sui danni potenziali degli impianti di accumulazione con volumi inferiori a 2 milioni di metri cubi. Sulla base di questo studio, presentato nel settembre del 1997, la commissione peritale ha potuto concludere le sue deliberazioni nel tardo autunno.

Nel 1997 la legge sul mercato dell'elettricità è giunta al punto di poter essere posta in consultazione a partire dal 1998. Nell'ottica odierna in particolare devono essere fissati i criteri per l'accesso alla rete, l'esercizio della rete, la trasparenza dei costi e il servizio universale («Service public»). Occorre anche verificare i disciplinamenti che impediscono agli impianti costruiti sotto il regime di monopolio di essere ancora gestiti secondo criteri economici. Anche in condizioni di libera concorrenza i costi per il rinnovamento degli attuali impianti idroelettrici dovrebbero essere coperti.

Relazioni con l'estero

Negoziati settoriali bilaterali con l'UE

Nell'interesse di un'imminente conclusione dei negoziati settoriali con l'UE la Svizzera si è adoperata per accelerare i tempi delle trattative. Questi sforzi sono stati particolarmente intensi in primavera e verso la fine dell'anno, quando, sotto la presidenza olandese e poi lussemburghese si è giunti molto vicini alla soluzione dei più importanti punti in sospeso.

Il 10 ottobre 1997 il Consiglio federale ha presentato all'Unione Europea un'offerta negoziale rielaborata sulle questioni ancora aperte nell'ambito dei negoziati bilaterali, in particolare nel settore del traffico terrestre. Quest'offerta è stata precisata a vari livelli. Il 24 novembre 1997 i ministri degli esteri dei Paesi membri dell'UE hanno ribadito la volontà politica dell'UE di concludere rapidamente i negoziati. Il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) nel Consiglio è stato incaricato di presentare una visione generale della situazione negoziale, onde potere identificare i principali punti insoluti e quindi concludere rapidamente i negoziati.

I negoziati sono nella fase conclusiva, mentre sono sostanzialmente conclusi a livello tecnico nei settori acquisti pubblici, ostacoli tecnici al commercio e ricerca. Nella sostanza, rimane incontestato il compromesso raggiunto nel dicembre del 1996 relativo alla circolazione delle persone. Sono ancora oggetto di trattative in questo settore in particolare alcuni aspetti delle assicurazioni sociali (cassa malattia e assi-

curazione contro la disoccupazione). Il dossier negoziale più contestato è ancora il traffico terrestre e occorrerà quindi adoperarsi maggiormente in questo settore al fine di potere concludere il processo negoziale. Il Consiglio dei ministri dei trasporti dell'UE dell'11 dicembre 1997 ha però aperto nuove prospettive. Per una panoramica sullo stato dei negoziati rimandiamo al primo capitolo.

L'iniziativa popolare «Negoziati d'adesione all'UE: decida il popolo!», la quale chiedeva che eventuali negoziati su un'adesione della Svizzera all'UE potessero essere intavolati solo con il consenso di popolo e Cantoni, è stata da entrambi nettamente respinta l'8 giugno 1997. Il Consiglio federale presenterà il messaggio sull'iniziativa popolare «Sì all'Europa!» che chiede al Governo di avviare negoziati d'adesione con l'UE solo quando sarà noto l'esito dei negoziati settoriali bilaterali con l'UE. Il termine legale per l'approvazione del messaggio scade alla fine di giugno del 1998.

I Cantoni sono viepiù coinvolti dagli intrecci internazionali sempre più fitti e al fine di tenerne conto e garantire il loro coinvolgimento nella politica estera federale, il 15 dicembre 1997 il Consiglio federale ha approvato il disegno di legge federale sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione. Il disegno rafforza e concretizza le forme di collaborazione tra Cantoni e Confederazione inerenti alla politica estera di quest'ultima.

Relazioni bilaterali e multilaterali su scala mondiale

Nel settore bilaterale della cooperazione allo sviluppo svizzera (SC), gli sforzi per concentrare ulteriormente i provvedimenti di sostegno sono proseguiti sia in ambito geografico, sia settoriale. I punti chiave sono

stati l'introduzione di un cosiddetto monitoraggio ambientale a livello di politica dello sviluppo (osservazione sistematica in Paesi scelti della situazione politica interna, di quella economica e di quella sociale), l'adoperarsi per migliorare il coordinamento in loco dei Paesi e delle istituzioni donatori e l'orientare e il coordinare meglio tutte le attività operative.

L'anno scorso la Svizzera ha consolidato la sua presenza e partecipazione in istituzioni e organismi multilaterali:

- elaborando programmi di collaborazione mirati, in particolare con la Banca mondiale, con il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP/PNUS) e con il Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale (CGIAR);
- mettendo a disposizione in maniera mirata quadri dirigenti (Banca mondiale e UNDP/PNUS);
- assumendo la presidenza in vari organismi (Consiglio esecutivo della Banca mondiale, Consiglio dei governatori del Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD/FISA), Consiglio di amministrazione dell'UNICEF, Commissione dell'ONU per lo sviluppo sostenibile);
- partecipando attivamente ai lavori successivi alle conferenze speciali internazionali (Rio+5).

Nell'aiuto all'Est è stata portata avanti con coerenza l'idea della cooperazione tecnica con gli Stati dell'Europa dell'est, risalente al 1995. Questo significa che ora i programmi di sostegno negli Stati baltici, nella Repubblica Ceca e in Slovenia sono conclusi e che si è intensificato lo spostamento verso i Paesi dell'Europa del sud e della CSI. In particolare sono in fase di costituzione programmi in Macedonia e in Ucraina. In due Paesi di concentrazione dell'aiuto all'est, Bulgaria e Albania, l'attuazione della cooperazione è stata resa più difficile a causa della situazione d'instabilità che a volte vi regnava. Oltre al mandato di base, sono state portate avanti le attività nel quadro del programma speciale in favore della ricostruzione in Bosnia-Erzegovina, iniziate alla fine del 1995 e completate nel 1997 con l'applicazione dell'aiuto al

rientro dei rifugiati bosniaci che si trovano in Svizzera.

Proposta dal Consiglio federale con messaggio del 10 settembre 1997, la partecipazione per un massimo di 90 milioni di franchi al nuovo Fondo fiduciario del FMI, con il quale è possibile mettere a disposizione dei Paesi in sviluppo più poveri crediti agevolati e sostenere provvedimenti per ridurre l'indebitamento, rappresenta un nuovo impegno della Svizzera in favore di questi Paesi.

Essendo la Svizzera membro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), è stato possibile intraprendere vari passi per consolidare le relazioni commerciali su scala mondiale, in particolare nel settore dei servizi: il 30 novembre la Svizzera ha ratificato il protocollo in materia di servizi di base di telecomunicazione. Gli obiettivi negoziali raggiunti portano a una liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni sulla base di regole vincolanti sul domicilio di operatori esteri e la fornitura transfrontaliera di servizi di telecomunicazione. Il 19 novembre 1997 il Consiglio federale ha poi approvato i risultati dell'Accordo OMC concernente l'eliminazione dei dazi sui prodotti della tecnologia dell'informazione (Information Technology Agreement, ITA), che prevede l'abolizione, entro il 2000, dei dazi per i computer e gli equipaggiamenti di telecomunicazione e per i relativi software, supporti d'informazione ecc. Un altro importante passo verso l'apertura del mercato nell'ambito dell'OMC è stato raggiunto il 12 e il 13 dicembre 1997 a Ginevra grazie a un accordo per un'ulteriore liberalizzazione dei servizi finanziari, che entrerà in vigore nel 1998, mentre è attualmente applicato dai Cantoni l'Accordo OMC sugli acquisti pubblici.

Sicurezza

Partecipazione agli sforzi internazionali miranti alla prevenzione dei conflitti

Basandosi sul progetto per provvedimenti che promuovano la pace (1996–1999), la Svizzera ha concentrato la sua politica di pace sullo spazio OSCE (soprattutto sull'ex Jugoslavia e sull'Asia centrale), sul Medio Oriente e sull'Africa meridionale, avendo per partner principali l'OSCE e l'ONU. Nel 1997, già solo per promuovere la pace nell'ambito civile in senso stretto, la Svizzera ha impiegati mezzi dell'ordine di 24 milioni di franchi, inviando oltre 100 esperti in una dozzina di Paesi. In quello stesso anno, la Svizzera ha fissato quali priorità in materia di politica di sicurezza internazionale la partecipazione al Partenariato per la pace e al Consiglio del Partenariato eu-

ro-atlantico, e il suo impegno nell'OSCE. Entrambi gli argomenti sono illustrati esaurientemente nel primo capitolo e nel quadro della relazione sulle domande delle Commissioni della gestione nel terzo capitolo.

Da menzionare infine un altro importante tema del 1997, la questione dello sminamento. Il Trattato per il divieto delle mine antiuomo, firmato il 3 dicembre 1997 a Ottawa dalla Svizzera e da altri Stati, ha conferito nuovo slancio allo sminamento umanitario e all'aiuto alle vittime delle mine. Il 26 novembre 1997 il Consiglio federale ha commissionato la fondazione del nuovo Centro internazionale per lo sminamento umanitario, con sede a Ginevra, che costituisce un elemento essenziale dell'impegno svizzero in materia e un sostegno all'ONU in questo settore.

Criminalità organizzata

La maggior parte dei lavori intorno al pacchetto «Misure volte a migliorare l'efficienza e la legalità nel perseguimento penale» è stata portata a termine; tuttavia, contrariamente al calendario originario, il pacchetto di misure potrà essere licenziato dal Consiglio federale soltanto nel 1998. Il fulcro di questa proposta è costituito dall'ampliamento delle competenze procedurali della Confederazione nella lotta contro il crimine organizzato e la criminalità transfrontaliera complessa. Centralizzando la conduzione delle inchieste si intende sgravare soprattutto i Cantoni minori, i quali spesso non dispongono di un numero sufficiente di specialisti. Dal nuovo disciplinamento ci si attende in particolare un potenziamento dell'efficienza nella lotta contro le nuove forme di criminalità.

Nell'estate 1997 ha avuto luogo una procedura di consultazione in merito alla legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traf-

fico delle telecomunicazioni nonché sull'impiego di apparecchi tecnici di sorveglianza. In tale contesto sono state accolte favorevolmente sia l'intenzione di emanare un disciplinamento unitario per la Confederazione e i Cantoni in vista della liberalizzazione del settore postale e delle telecomunicazioni, sia l'istituzione di un servizio speciale per l'attuazione della sorveglianza. Il progetto potrà essere licenziato solo nel corso del 1998.

Affinché la legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione, entrata in vigore nel 1995, possa essere applicata in modo efficiente nella prassi, è stato necessario adeguare la struttura organizzativa degli Uffici centrali (UC) dell'Ufficio federale di polizia. Il 19 novembre 1997, il Consiglio federale ha emanato la relativa ordinanza di applicazione, congiuntamente alle basi di un'ordinanza per la gestione di un nuovo sistema di elaborazione dei dati per la lotta al crimine organizzato (ISOK).

Capitolo terzo:

**Domande delle Commissioni della gestione
delle due Camere:**

Risposte del Consiglio federale

Istituzioni e finanze

Riforma del Governo e della Costituzione federale

Fiducia del Consiglio federale nell'amministrazione

Domanda

Com'è il rapporto del Consiglio federale nei confronti della propria amministrazione? È ancora caratterizzato da fiducia o gli eventi degli ultimi anni (corruzione, irregolarità, indiscrezioni) hanno perturbato questo rapporto?

Risposta

L'amministrazione generale della Confederazione ha un effettivo di oltre 40000 agenti attivi nei settori più svariati. Molti funzionari occupano posizioni importanti che richiedono uno spiccato senso di responsabilità, capacità di giudizio e lealtà. Per forza di cose, molti funzionari si trovano a trattare anche affari delicati e devono quindi usare il massimo riserbo nell'esporre il proprio parere e nel fare affermazioni nei confronti di terzi. Per esempio, le informazioni riguardanti affari in corso di elaborazione non devono essere accessibili all'opinione pubblica. Il Consiglio federale considera le indiscrezioni e le irregolarità come indici di deficienza; condanna l'abuso di informazioni ed è intenzionato a punire simili comportamenti.

Ciononostante non si può negare che la stragrande maggioranza degli agenti federali dimostra giorno per giorno di meritare la fiducia del proprio datore di lavoro. È insito nella natura stessa del fenomeno che le indiscrezioni e l'abuso di fiducia siano molto più suscettibili di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica che non il trattamento maggioritariamente impeccabile degli affari confidenziali. In proporzione, gli avvenimenti imputabili risultano nonostante tutto reattivamente esigui. In seno a un'

organizzazione vasta e molto strutturata come l'amministrazione federale è praticamente impossibile impedirli del tutto.

Un'osservazione analoga va fatta per quanto riguarda i casi di corruzione. Non vi è controllo o sanzione che possa bandire una volta per tutte la debolezza umana. A conferma di ciò, anche i Cantoni si vedono alle prese con casi a volte gravissimi di corruzione. Recentemente il servizio PUMA dell'OCSE si è peraltro occupato della questione dell'etica nei suoi Paesi membri, il che attesta l'attualità della problematica. Bisogna credere che in periodi economicamente difficili e agitati non sia soltanto aumentata la corruzione, ma che si sia rafforzata generalmente anche la consapevolezza di tale fenomeno. Il Consiglio federale è del parere che l'amministrazione debba far fronte ai rischi non solo mediante sorveglianza e sanzioni, bensì adottando pure provvedimenti inerenti all'informazione, all'istruzione e alla prevenzione.

Il Consiglio federale ha incaricato il Controllo amministrativo del Consiglio federale di rilevare i rischi di corruzione nelle singole unità organizzative e di presentare un rapporto in merito entro la fine del 1997. Sulla base di tale rapporto valuterà se vadano adottate misure specifiche e, se del caso, quali. Il Consiglio federale sottolinea tuttavia esplicitamente che la sua fiducia nell'amministrazione non ha subito alcuna incrinatura. In tempi caratterizzati da rapidi e incisivi mutamenti occorre assolutamente evitare di provocare inibizioni smantellando palesemente la fiducia. Ogni misura di controllo comporta un onere considerevole – e controproducente – in termini di costi di transazione. Va quindi ricercato un equilibrio tra l'auspicata cultura della fiducia e il minimo necessario di controllo e sanzione.

Relazioni pubbliche / principio della pubblicità

Domanda

Le raccomandazioni che le CG hanno formulato nel loro rapporto sulla politica dell'informazione riguardano il principio della pubblicità e l'istituzione di un sistema di avvertimento tempestivo; il Consiglio federale le ha approvate. Nel contempo, in relazione agli avvenimenti in seno all'UFIAML il capo del Dipartimento dell'economia pubblica ha rilevato l'importanza fondamentale della confidenzialità.

Risposta

Approvando tre mozioni (mozione Peter Hess dell'11 marzo 1997, mozione Vollmer del 19 marzo 1997, mozione della CG del Consiglio nazionale del 29 maggio 1997), il 15 dicembre 1997 il Consiglio federale si è detto favorevole all'introduzione del principio della pubblicità nell'amministrazione federale. In questo modo si è impegnato, come chiedevano gli autori delle mozioni, a garantire una maggiore trasparenza nell'amministrazione federale.

Domanda

Come spiega il Consiglio federale questo controsenso nelle sue affermazioni?

Risposta

Gli «avvenimenti in seno all'UFIAML», menzionati nella domanda, si riferiscono alle indiscrezioni sorte in relazione agli scenari dell'UFIAML in riferimento al finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione nel quadro delle ricerche del gruppo di lavoro interdipartimentale per il finanziamento delle opere sociali (IDA Fiso 2).

A prescindere dal fatto che oggi è in linea di massima ancora applicabile il principio della confidenzialità con riserva di pubblicità, è discutibile che la pubblicazione di frammenti di un rapporto sia lecita anche dopo l'introduzione del principio della pubblicità.

Di conseguenza non vi è discrepanza tra l'approvazione del principio della pubblicità da parte del Consiglio federale e l'atteggiamento del capo del DFEP a proposito della faccenda menzionata.

Domanda

Quando intende il Consiglio federale sottoporre alle Camere il disegno di legge per l'introduzione del principio della pubblicità?

Risposta

Il Consiglio federale si è dichiarato disposto a introdurre il principio della pubblicità, ma ha rinunciato volutamente a fissare una data precisa. Il DFGP, in collaborazione con la Cancelleria federale e con gli altri dipartimenti, porterà tuttavia avanti senza indugio i lavori preliminari e studierà a fondo le questioni ancora aperte. L'introduzione del principio della pubblicità dev'essere secondata dalla dovuta cautela. Oltre a questioni di carattere generale legate all'impostazione di questa innovazione, va in particolare analizzato attentamente anche l'onere che ne deriva in fatto di finanze, personale e amministrazione, affinché nella prassi possa di fatto essere attuato il diritto dell'opinione pubblica alle informazioni.

Sistema di avvertimento tempestivo

Il rapporto sulla politica dell'informazione contiene anche la raccomandazione di istituire un sistema di avvertimento tempestivo allo scopo di rafforzare l'attività di condotta governativa e di informazione, non da ultimo per rispondere in maniera competente e adeguata alle critiche provenienti dall'esterno.

Domanda

Quali provvedimenti ha adottato il Consiglio federale entro la fine del 1997 per istituire un sistema di avvertimento tempestivo?

Risposta

Per quanto riguarda l'identificazione tempestiva di situazioni e sviluppi particolari, il miglioramento della preparazione delle decisioni nel collegio governativo nonché il coordinamento dell'informazione a livello di Governo, il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di agire e ha adottato diversi provvedimenti.

In relazione all'identificazione tempestiva, il Consiglio federale ha autorizzato la Cancelleria fe-

derale a richiedere da tutti gli organi dell'informazione dell'amministrazione le informazioni ricevute dai servizi dipartimentali competenti. Se necessario, la Cancelleria federale può esigere, su incarico del presidente della Confederazione, informazioni in merito a settori particolari. Sulla base di tali informazioni allestisce, se del caso, un compendio all'attenzione del presidente della Confederazione, il quale decide se della faccenda debba occuparsi il Consiglio federale o il capo del dipartimento competente. Se appare opportuno, la Conferenza di situazione può essere incaricata di analizzare determinate situazioni e di presentare un rapporto al Consiglio federale.

Questo modo di procedere non richiede alcuna modifica delle strutture esistenti e lascia intatte le competenze dei dipartimenti, ai quali spetta in primo luogo l'identificazione tempestiva.

Per quanto attiene alle misure immediate volte a migliorare la condotta in circostanze difficili, il Consiglio federale ha inoltre deciso di procedere alla centralizzazione dell'informazione nelle situazioni straordinarie, di garantire la cooperazione tra i diversi servizi d'informazione, di assicurare il coordinamento dell'informazione a livello governativo nonché di garantire la presentazione di strategie in materia di informazione e di controllare il rispetto dei punti indicati.

Parallelamente a questa misura urgente, il Consiglio federale ha incaricato il Controllo amministrativo del Consiglio federale di allestire, nel quadro del progetto «Gestione interna dell'informazione», un inventario degli organi principali addetti all'elaborazione interna e alla trasmissione delle informazioni nell'interesse dell'attività governativa, e di analizzare le procedure e i flussi delle informazioni. Tra i criteri di questa analisi troviamo l'identificazione tempestiva di situazioni che potrebbero sfociare in situazioni straordinarie e quindi richiedere una procedura ad hoc, la garanzia che a tutti i membri del collegio governativo vengano fornite le stesse informazioni, l'elaborazione di strategie basate su analisi approfondite e adeguate alla situazione, il coordinamento tra le procedure di cernita, trasmissione e distribuzione nonché una pianificazione che tenga conto sia delle esigenze politiche che delle esigenze di informazione dell'opinione pubblica.

Per l'adozione di tutte queste misure immediate, finora il Consiglio federale ha potuto concedere alla Cancelleria federale un solo posto supplementare. Tuttavia, nel quadro della riforma del Governo e dell'amministrazione ha incaricato il DMF di ristrutturare l'Ufficio centrale della difesa e di valutare, assieme alla Cancelleria federale, quali risorse personali possano essere trasferite alla Cancelleria federale per migliorare le strutture di condotta del Consiglio federale. Per la fine del 1997 non sono state prese decisioni in merito.

Stato della riforma dell'amministrazione

È data risposta nel Capitolo Punti principali dello stesso volume del rapporto.

New Public Management

I primi diciotto mesi di autonomia dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) permettono un bilancio positivo riguardo all'introduzione del New Public Management. Per i salari, l'IPI ha instaurato un nuovo sistema con una componente di base, una componente sulla base delle qualifiche e un'ultima componente sulla base delle prestazioni.

Domanda

Come giudica il Consiglio federale il nuovo sistema salariale e dove ne vede i limiti?

Risposta

In collaborazione con un'agenzia di consulenza, l'IPI ha optato per un nuovo sistema salariale che corrisponde essenzialmente ai sistemi usuali nell'economia privata. È basato su un cosiddetto sistema di valutazione analitico che rileva i singoli criteri delle esigenze richieste per le funzioni. Il salario adeguato alla funzione, la valutazione del personale e la valutazione delle prestazioni si integrano in un unico sistema. Il Consiglio federale giudica positivamente il sistema, pur individuandone i limiti proprio nella sistematica

globale strettamente intercorrelata: sebbene nel caso dell'IPI abbia dato buone prove, la sua applicazione a organizzazioni più vaste e diversificate potrebbe risultare problematica in quanto pregiudica la flessibilità del sistema. Se lo si vuol mettere in atto in modo accurato e professionale, il sistema richiede ad ogni modo un onere non trascurabile da parte dei superiori e del servizio del personale. Il successo dell'introduzione del nuovo sistema salariale nell'IPI è stato determinato dalla trasparenza e dal rispetto delle esigenze del personale.

Domanda

Il Consiglio federale è dell'opinione che un sistema di questo genere possa essere applicato all'intera amministrazione generale della Confederazione?

Risposta

L'introduzione di un simile sistema nell'amministrazione generale della Confederazione sarebbe possibile con le riserve esposte e a condizione che vi siano le corrispettive basi giuridiche. Il Consiglio federale persegue l'obiettivo dichiarato di introdurre, sulla base della futura legge sul personale federale (LPF), un sistema salariale nuovo, flessibile e orientato alle prestazioni. Tuttavia il modello dell'IPI non costituisce affatto l'unica opzione. Sempre che si voglia rinunciare alla possibilità di sviluppare un modello proprio, sul mercato vi sono numerosi sistemi salariali collaudati che possono essere adattati senza troppi oneri alle esigenze specifiche di un'impresa o di un'amministrazione pubblica.

La LPF getterà le basi per la creazione di un sistema salariale moderno ed elastico. I dettagli, per contro, saranno oggetto delle disposizioni d'applicazione.

Domanda

Quali vantaggi e svantaggi vede il Consiglio federale negli esperimenti pilota effettuati presso l'Istituto svizzero di meteorologia (ISM) e l'Ufficio federale di topografia (S+T)?

Risposta

Sia per il parlamento che per il Consiglio federale e i servizi dell'amministrazione interessati, dagli esperimenti pilota risultano una maggiore trasparenza per

quanto riguarda le prestazioni e i costi, migliori possibilità di gestione dei compiti e delle procedure aziendali nonché l'opportunità di ripensare periodicamente le strutture, i processi e la conduzione del personale. Questi miglioramenti sono appoggiati da una gestione finanziaria maggiormente finalizzata (dispensa dal principio di non compensazione, dalla specificazione e in parte dall'annualità) e da una maggiore elasticità nelle questioni inerenti al personale (applicazione di contratti di diritto pubblico, maggiore indipendenza in materia di promozioni). La delega di competenze decisionali, con i mezzi corrispettivi, agli uffici FLAG («direzione mediante mandati di prestazione e preventivi globali») consente di migliorare il servizio alla clientela e intensificare la consapevolezza dei costi. Le questioni strategiche hanno la precedenza rispetto a quelle di dettaglio e ai problemi operativi. Infine, un migliore flusso delle informazioni aumenta anche la fiducia reciproca.

Accanto a questi vantaggi vi è però anche, almeno nella fase introduttiva, lo svantaggio di un maggior onere per gli uffici e il personale. Il nuovo orientamento produttivo e strategico come pure l'introduzione dei nuovi strumenti implicano sollecitazioni massicce in termini di tempo, personale e costi. Le innovazioni presuppongono una specifica formazione del personale a tutti i livelli. L'introduzione del sistema FLAG va quindi inteso quale processo istruttivo ed evolutivo a media e lunga scadenza.

Domanda

Come intende procedere il Consiglio federale per valutare le ripercussioni di questi due esperimenti pilota sulla qualità e la quantità delle prestazioni fornite e sulla soddisfazione della clientela?

Risposta

L'articolo 64a della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione LOGA (Valutazione di esperienze fatte con mandati di prestazioni) prescrive che al più tardi quattro anni dopo l'entrata in vigore della LOGA il Consiglio federale debba sottoporre alle Camere federali un rapporto di valutazione in merito al sistema FLAG. Il gruppo di progetto competente ha ricevuto l'incarico di avviare la valutazione affidandola a un servizio indipendente. La valutazione si svolgerà a tappe, analogamente allo

stesso sistema FLAG. Da un lato saranno analizzate le strategie nonché l'applicazione e le ripercussioni dei singoli strumenti; dall'altro sarà esaminato in che misura le ripercussioni di FLAG soddisfino le aspettative delle istanze politiche e quelle dei cittadini.

Il successo del sistema FLAG va quindi valutato in funzione di criteri economici e politici nonché delle ripercussioni pratiche, il che presuppone un approccio interdisciplinare. La valutazione prevede le fasi seguenti: analisi del contesto, dei valori condizionanti e degli elementi costitutivi (determinare un quadro di riferimento con influssi rilevanti), formulazione delle aspettative e definizione degli obiettivi dei diversi partecipanti, allestimento di un modello teorico e definizione del corpus da esaminare, approvazione del modello teorico, attuazione del modello teorico di valutazione. I lavori saranno avviati nel 1998 con la valutazione dei due uffici pilota, ossia l'Istituto svizzero di meteorologia (ISM) e l'Ufficio federale di topografia (S+T).

Vigilanza del Consiglio federale sulle aziende scorporate

Nel suo rapporto del 25 giugno 1997 concernente la vigilanza sulle aziende scorporate e giuridicamente autonome, il Consiglio federale si è espresso in termini molto generali sulle modalità secondo le quali intende esercitare la propria vigilanza su Posta, Swisscom e aziende d'armamento.

Domanda

Come intende procedere concretamente il Consiglio federale, nella sua qualità di proprietario, per quanto riguarda la vigilanza sulla Posta, la Swisscom e le aziende d'armamento?

Risposta

Dal 1.1.1998 la Posta è un'azienda di diritto pubblico dotata di personalità giuridica. La Confederazione è proprietaria della Posta. Dei propri interessi si occupa il Consiglio federale, che a tale scopo ha a disposizione i mezzi seguenti: 1. la nomina del consiglio d'amministrazione; 2. la definizione degli obiettivi strategici per un quadriennio; questi obiettivi vanno

applicati dal consiglio d'amministrazione nella strategia aziendale; 3. l'approvazione del rapporto di gestione (rapporto annuale, bilancio e il suo allegato, conto economico, relazione dell'ufficio di revisione nonché conto di gruppo con relazione del gruppo).

La vigilanza del proprietario sulla Posta si compone quindi degli elementi seguenti: controlling strategico per vigilare sull'attuazione della strategia, il quale è attualmente in corso di elaborazione con l'ausilio di un esperto esterno; colloqui regolari con la direzione (presidente del consiglio d'amministrazione e presidente della direzione); rapporto annuale del consiglio d'amministrazione sul raggiungimento degli obiettivi strategici; ufficio di revisione esterno.

La Confederazione è azionista maggioritario della Swisscom SA e dispone della maggioranza dei voti e del capitale dell'azienda. Gli interessi della Confederazione quale azionista sono rappresentati dal Consiglio federale, che a tale scopo ha a disposizione i mezzi seguenti: 1. la nomina del primo consiglio d'amministrazione (in seguito la nomina avrà luogo nell'ambito dell'assemblea generale, in seno alla quale la Confederazione ha un peso determinante); 2. la definizione degli obiettivi strategici che la Confederazione, quale azionista maggioritario dell'azienda, intende raggiungere. Gli obiettivi sono definiti per un quadriennio e la loro attuazione spetta al consiglio d'amministrazione.

Gli strumenti della vigilanza sulla Swisscom sono i seguenti: controlling strategico per vigilare sull'attuazione della strategia, il quale è attualmente in corso di elaborazione con l'ausilio di un esperto esterno; colloqui regolari con il rappresentante dello Stato e, se del caso, istruzioni impartite a quest'ultimo; se necessario, anche colloqui diretti con il presidente del consiglio d'amministrazione o della direzione; rapporto annuale del consiglio d'amministrazione sul raggiungimento degli obiettivi dell'azionista maggioritario; ufficio di revisione esterno.

Dopo la quotazione in borsa della Swisscom, la sua efficienza sarà misurata anche con l'evoluzione del corso delle sue azioni. Sarà soggetta a un sistema di controllo (mercato) corrispondente a quello delle imprese private quotate in borsa. Il corso dei titoli della Swisscom sarà il riflesso della sua efficienza.

Aziende d'armamento della Confederazione: Per il 1° gennaio 1999 saranno costituite quattro so-

cietà per azioni di economia mista e integrate in una holding di economia mista. La Confederazione sarà azionista maggioritario della holding (peraltro è previsto che il trasferimento della maggioranza del capitale o dei voti a terzi presuppone il consenso dell'Assemblea federale). La holding assumerà i diritti di controllo e vigilanza attualmente detenuti dalle autorità politiche. Si prevede di garantire gli interessi pubblici mediante la delegazione di un rappresentante della holding in ciascuna delle aziende d'armamento.

Il Consiglio federale dovrà ancora disciplinare per mezzo di un'ordinanza i dettagli per la costituzione di queste società per azioni di diritto privato. L'esecuzione operativa incombe al DDPS o all'Aggruppamento dell'armamento, mentre il Consiglio federale si limiterà a prendere le decisioni fondamentali, vale a dire i primi statuti della società, i bilanci di apertura e la nomina dei membri del primo consiglio d'amministrazione e dell'ufficio di revisione. Non è previsto che il Consiglio federale deleghi a terzi le proprie competenze decisionali in questi settori.

La holding avrà i compiti seguenti: a) difenderà gli interessi della Confederazione nell'acquisto e nella manutenzione delle armi; fungerà da anello di giunzione tra le autorità politiche e le aziende d'armamento e di manutenzione che saranno presenti direttamente sul mercato; assumerà mandati importanti, finora svolti dal Parlamento, dal Consiglio federale e dal DMF; b) manterrà partecipazioni; c) sarà responsabile della conduzione strategica del gruppo, attenendosi alla strategia formulata dal Consiglio federale quale proprietario; d) promuoverà la cooperazione tra le aziende d'armamento e le aziende di manutenzione.

In seno alle diverse aziende d'armamento e di manutenzione, i diritti di voto saranno esercitati dalla holding come tale, e non dal DDPS quale rappresentante della Confederazione. Quest'ultima sarà rappresentata dal DDPS in seno alle aziende d'armamento e di manutenzione dopo la costituzione della holding. Il consiglio d'amministrazione della holding sarà composto di rappresentanti del DDPS, di un rappresentante del DFF e di persone private.

Il Consiglio federale definirà gli obiettivi a medio e lungo termine per la sua strategia, i quali dovranno essere attuati dai rappresentanti della Confe-

derazione nelle loro attività in seno alla società di partecipazione. Il Consiglio federale assumerà quindi la responsabilità politica, trasferendo la responsabilità industriale ai rappresentanti degli interessi della Confederazione nel gruppo.

Domanda

Quali funzioni, responsabilità e competenze avranno esattamente i rappresentanti della Confederazione che siedono nei consigli d'amministrazione? Avranno la possibilità di vincolare il proprietario per quanto riguarda le questioni strategiche o la competenza decisionale spetta in un'ultima analisi sempre al Consiglio federale?

Risposta

Per quanto attiene alla Posta, i compiti inalienabili e irrevocabili del consiglio d'amministrazione nella conduzione dell'azienda sono elencati nell'articolo 9 della LOP. Le responsabilità e le competenze sono quindi definite. Il Consiglio federale fissa gli obiettivi strategici per un quadriennio e il consiglio d'amministrazione li applica nella strategia aziendale. Questa applicazione fa parte dei compiti inalienabili e irrevocabili del consiglio d'amministrazione, che in questo caso decide in modo definitivo. Entro questi limiti, il consiglio d'amministrazione vincola il proprietario per quanto riguarda questioni strategiche. Per motivi gravi, il Consiglio federale può revocare in qualsiasi momento i membri del consiglio d'amministrazione. Il controlling strategico e i colloqui regolari tra il proprietario e i vertici dell'azienda (presidente del consiglio d'amministrazione o della direzione) hanno lo scopo di contribuire a riconoscere tempestivamente eventuali problemi che sorgono nell'applicazione degli obiettivi strategici, affinché possano essere adottate le misure necessarie.

Il consiglio d'amministrazione delle Swisscom ha i compiti inalienabili e irrevocabili elencati nell'articolo 716a capoverso 1 del CO. Da questi sono deducibili le rispettive responsabilità e competenze. Il rappresentante dello Stato può ricevere istruzioni dai dipartimenti responsabili (DFF/DFEP). Il Consiglio federale definisce gli obiettivi strategici dell'azionista maggioritario. Il consiglio d'amministrazione li applica nella strategia aziendale. Entro questi limiti, il consiglio d'amministrazione vincola il proprietario per

quanto riguarda le questioni strategiche. Secondo l'articolo 754 CO, ai membri del consiglio d'amministrazione spetta tuttavia la rispettiva responsabilità. Essi sono responsabili dei danni cagionati mediante la violazione, intenzionale o dovuta a negligenza, dei loro doveri. Questa normativa non è applicabile al rappresentante della Confederazione. Per quest'ultimo, secondo l'articolo 762 capoverso 4 CO, risponde la Confederazione verso gli azionisti e i creditori, salvo il regresso secondo il diritto federale (legge sulla responsabilità).

Il controlling strategico presso la Swisscom e i colloqui regolari tra il proprietario e il rappresentante dello Stato, eventualmente connessi con rispettive istruzioni e, se del caso, con colloqui diretti con il presidente del consiglio d'amministrazione o della direzione, hanno lo scopo di contribuire a riconoscere tempestivamente eventuali problemi che sorgono nell'applicazione degli obiettivi strategici, affinché possano essere adottate le misure necessarie.

Nell'ambito delle aziende d'armamento della Confederazione si prevede che il consiglio d'amministrazione della holding si componga di rappresentanti del DDPS, di un rappresentante del DFF e di persone private. Avrà i seguenti compiti: a) definisce la politica aziendale della holding e esercita così la funzione di un organo di gestione centralizzato; questo compito comprende soprattutto l'elaborazione generale degli obiettivi strategici della holding e della Confederazione quale proprietario della stessa; b) stabilisce autonomamente l'organizzazione e assegna le rispettive competenze ai singoli organi e settori di attività della holding; emana un regolamento d'organizzazione della holding; c) definisce la politica finanziaria e organizza la contabilità; nel contempo è responsabile del rendiconto e deve sottoporre il rapporto di gestione all'assemblea generale per appro-

vazione; inoltre approva gli affari di partecipazione importanti, che le aziende d'armamento e di manutenzione sono tenute a sottoporgli in virtù degli statuti della holding; d) tra i suoi membri nomina il presidente della holding e un membro per ogni consiglio d'amministrazione delle società affiliate; questa rappresentanza dovrà difendere in tutte le aziende d'armamento e di manutenzione gli interessi della Confederazione negli affari di una certa rilevanza e garantire un influsso diretto sulla politica aziendale; e) deve assicurare che le aziende d'armamento e di manutenzione applichino una politica del personale oggettiva e unitaria.

Domanda

In quale forma il Consiglio federale intende presentare al Parlamento i risultati della sua vigilanza?

Risposta

La presentazione dei risultati avverrà nel quadro del rapporto di gestione del Consiglio federale.

Domanda

A che punto sono i lavori intorno alla riformulazione delle direttive del 1974 concernenti la rappresentanza degli interessi della Confederazione in seno alle società?

Risposta

È già disponibile una prima versione delle istruzioni rimaneggiate, che nelle prossime settimane sarà sistemata dai servizi dell'amministrazione. Il Consiglio federale licenzierà presumibilmente nel primo trimestre del 1998 le istruzioni rivedute. Di carattere piuttosto generale, le istruzioni saranno integrate da direttive concrete e capitolati d'onori dei dipartimenti.

Compiti principali

Sicurezza sociale – politica sociale – sanità

Legge sull'assicurazione malattie

Domanda

Il Consiglio federale ritiene che la nuova legge sull'assicurazione malattie (LAMal) abbia instaurato una maggiore concorrenza nel settore della salute?

Risposta

Gli assicuratori reagiscono all'aumento della concorrenza offrendo forme di assicurazione alternative, ammesse dalla nuova legge (ad es. limitazione della scelta a fornitori di prestazioni consociati). Segno che la concorrenza funziona effettivamente è ad esempio il fatto che i fornitori di prestazioni, in particolare i medici, entrino in società con le casse malati. La pressione che gli assicuratori esercitano sul mercato dei medicinali e sugli ospedali è inoltre chiaramente percettibile. Il Consiglio federale, dal canto suo, veglia in modo particolare a che gli assicurati non siano oggetto di abusi da parte degli assicuratori, che ad esempio potrebbero favorire il passaggio di un determinato gruppo di assicurati ad un altro assicuratore o correlare in modo abusivo l'assicurazione obbligatoria e l'assicurazione complementare.

Domanda

Il Consiglio federale ritiene che la LAMal sia riuscita ad instaurare la verità dei costi anche a livello di casse malati?

Risposta

Il fatto che le prestazioni obbligatorie siano uguali per tutti gli assicurati permette senz'altro di stabilire migliori paragoni. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali controlla inoltre che gli assicuratori applichino effettivamente il principio della verità dei costi, in particolare quando approva i premi previsti per l'anno entrante,

stabiliti sulla base dei costi dell'anno precedente. Questo controllo viene ulteriormente affinato e la procedura viene completata con il coinvolgimento dei Cantoni.

Domanda

Il Consiglio federale intende contenere l'aumento dei costi nel settore della salute? Come ritiene che evolveranno?

Risposta

Nel 1997 il Consiglio federale ha esaurito tutte le possibilità di cui disponeva per intervenire sulla formulazione delle tariffe e sulle prestazioni a carico delle casse malati. Se ne è avvalso in particolare nel settore delle analisi (diminuzione del prezzo delle analisi effettuate direttamente da studi medici) e dei medicinali (diminuzione dei prezzi dei medicinali in base al paragone con i prezzi praticati in altri Paesi). È inoltre intervenuto a livello di case di cura e di prestazioni Spitex. Da ultimo, il 1° gennaio 1998 ha introdotto un sistema di tariffe quadro. Gli sforzi in questa direzione continuano, e sono integrati con le decisioni che il Consiglio federale prende come istanza di ricorso in caso di vertenze riguardanti tariffe approvate dalle autorità cantonali o stabilite da queste ultime sulla base di convenzioni tariffali lacunose.

Il moderato aumento dei premi per il 1998 (5,8% sulla media svizzera, contro il 12% registrato per il 1997) dimostra che questi provvedimenti hanno avuto il loro effetto. A medio termine la pianificazione ospedaliera prevista per il 1998 dovrebbe inoltre influire in modo decisivo sui costi delle prestazioni degli istituti di cura, che rappresentano la metà circa di tutte le spese a carico delle casse malati.

Il Consiglio federale può invece influire solo relativamente sulle altre spese, in particolare sul numero di prestazioni addebitate. Aumentare in modo

sostanziale la franchigia o la partecipazione ai costi da parte dell'assicurato è una possibilità che va presa in considerazione solo con cautela. Non bisogna dimenticare che l'assicurazione malattie è un'assicurazione sociale obbligatoria, e che il suo scopo va quindi tenuto ben presente; si corre altrimenti il pericolo di precludere ad una parte della popolazione l'accesso alle cure mediche.

Domanda

Il Consiglio federale ritiene ancora che lo scopo della LAMal sia il contenimento dei costi della salute?

Risposta

Parallelamente a quanto avviene in tutti gli altri Paesi europei, il contenimento dei costi della salute è senz'altro uno degli obiettivi principali della LAMal. A questo scopo essa mette a disposizione un certo numero di strumenti che richiedono la collaborazione di tutte le parti in causa. La pianificazione degli ospedali e delle case di cura è ad esempio compito dei Cantoni, mentre le trattative riguardanti le convenzioni tariffali spettano ai fornitori di prestazioni e agli assicuratori, per i quali i Cantoni fungono da ultima istanza. Il Consiglio federale sottolinea inoltre che l'elevato numero di ricorsi presentatigli testimonia dell'asprezza delle trattative in questo settore, che muove cifre attorno ai 15 miliardi di franchi.

Domanda

Il Consiglio federale ritiene che il nuovo sistema assicurativo sia in grado di contenere le spese in questo settore? Il numero di prestazioni assunte dall'assicurazione di base non dovrebbe essere ridotto?

Risposta

La LAMal deve coprire gli attuali bisogni in assicurazione di base di tutta la popolazione. Il Consiglio federale focalizza la sua attenzione soprattutto sulla razionalizzazione delle prestazioni. La legge vuole che le prestazioni siano migliorate nella qualità, così da impedire inutili sovrapposizioni tra i tempi di analisi, e controllate, come previsto dalla legge, sotto diversi aspetti: efficacia, opportunità, economicità. Un'eventuale riduzione del numero delle prestazioni obbligatorie deve rispettare queste condizioni. L'apposita Commissione consultiva istituita dal Dipar-

timento federale dell'interno applica questi criteri nella valutazione, soprattutto economica, di nuove prestazioni o di prestazioni il cui rimborso è controverso. Anche l'eventuale riconoscimento di nuovi fornitori di prestazioni viene valutato accuratamente.

Domanda

Il Consiglio federale non considera la LAMal una legge troppo federalista?

Risposta

Effettivamente, la delega di competenze ai Cantoni nel settore della salute e dell'aiuto sociale rende più problematico l'intervento della Confederazione. È il caso ad esempio del sistema per l'applicazione della riduzione dei premi, che registra notevoli discrepanze da un Cantone all'altro. Una certa uniformazione in questo settore sarebbe senz'altro auspicabile ed è attualmente presa in considerazione. Tuttavia, le palesi differenze che sussistono tra i costi registrati nei singoli Cantoni e di conseguenza anche tra i premi rendono particolarmente difficile ad esempio un'uniformazione delle tariffe. In questo ambito va tuttavia sottolineato che la struttura delle tariffe per le singole prestazioni deve essere uguale in tutta la Svizzera. Una pianificazione cantonale è opportuna soprattutto nel caso in cui l'offerta di infrastrutture diverga particolarmente da un Cantone all'altro. Per questo motivo, e il Consiglio federale non si è mai stancato di ripeterlo, non va esclusa la possibilità di concludere convenzioni tra più Cantoni.

Domanda

Il Consiglio federale prevede di intervenire per rendere più trasparente la presentazione della contabilità da parte delle casse malati?

Risposta

Gli assicuratori forniscono all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali i dati di cui esso ha bisogno per esercitare il suo controllo. Rimane tuttavia aperta la questione della pubblicazione dei dati di ogni singolo assicuratore. Nella loro totalità questi dati sono già accessibili; una loro pubblicazione puntuale dovrebbe tenere invece in considerazione le disposizioni sulla protezione dei dati e il fatto che gli assicuratori operano comunque in un regime di concorrenza.

Infrastruttura - ambiente - ordinamento del territorio

Articolo sulla protezione delle Alpi

Si veda la sezione «Rapporto sul programma di legislatura».

Responsabilità civile in materia di impianti d'accumulazione

Si veda la sezione «Rapporto sul programma di legislatura».

Relazioni con l'estero

Situazione in Algeria: posizione della Svizzera

L'ambasciata svizzera ad Algeri è tuttora chiusa. Nel Paese nordafricano la situazione si è particolarmente inasprita durante le ultime settimane: numerose critiche si sono sollevate contro il silenzio che la Svizzera ufficiale ha mantenuto sulla situazione in cui versano i diritti dell'uomo in questo Paese.

Domanda

Quando intende il Consiglio federale riaprire l'ambasciata svizzera in Algeria?

Risposta

Nel settembre del 1994 il personale dell'ambasciata svizzera ad Algeri è stato richiamato in Patria per ragioni di sicurezza. L'amministrazione sta attualmente valutando la possibilità di riaprire l'ambasciata. Una presenza in loco permetterebbe alla Svizzera di meglio salvaguardare i suoi interessi, di analizzare la situazione in modo più preciso e globale, in particolare riguardo i diritti dell'uomo e la politica d'asilo, e di promuovere il dialogo politico.

Domanda

Che atteggiamento tiene il Consiglio federale nei confronti del governo algerino?

Risposta

Con l'Algeria la Svizzera intrattiene normali relazioni diplomatiche. Il Consiglio federale segue con attenzione l'evolversi della situazione nel Paese nordafricano e ne ha più volte chiaramente condannato gli esiti drammaticamente violenti. Il governo algerino, tuttavia, ritiene che non si tratti di una guerra civile nel senso attribuito a questa parola dal diritto internazionale pubblico, quanto piuttosto di un conflitto interno. Le possibilità di intervento sono quindi limitate. A livello informale la Svizzera ha segnalato la sua apertura al dialogo e ha proposto la sua mediazione. Questi approcci, come del resto quelli di altri Stati (membri all'ONU), non hanno avuto alcuna risposta positiva, visto in particolare l'atteggiamento del governo algerino, che respinge recisamente qualsiasi «ingerenza negli affari interni del Paese».

Domanda

In base a quali criteri i richiedenti l'asilo algerini sono accolti o respinti?

Risposta

L'asilo è concesso alle persone che rendono verosimile di essere perseguitate da organismi statali detentori del potere pubblico. Dal punto di vista del diritto dell'asilo gli attacchi dei gruppi islamici non sono rilevanti, poiché su una larga parte del territorio algerino non esercitano alcuna violenza costante o effettiva. Se è reso credibile che il richiedente sia perseguitato da terzi si rinuncia a respingerlo. Questo vale in particolare per le persone perseguitate a causa del loro impegno a favore della libertà (professori, giornalisti, personale medico, donne attive in determinate professioni e associazioni, sindacalisti e attivisti per i diritti dell'uomo). La prassi dell'Ufficio federale dei rifugiati è supervisionata dalla Commissione svizzera di ricorso in materia di asilo; la procedura applicata è conforme a quella degli Stati dell'Unione europea.

Ruolo della Task Force

Istituita all'inizio delle discussioni attorno al ruolo della Svizzera durante la Seconda Guerra mondiale, la Task Force è incaricata di esporre all'estero la posizione del nostro Paese. Anche se il tema non ha perduto di attualità, il passato della Confederazione e l'operato della Svizzera ufficiale – e con essa quello della Task Force – non appaiono più quotidianamente sulle colonne della stampa nazionale e internazionale.

Domanda

Che ruole svolge attualmente la Task Force?

Risposta

Sebbene la situazione della Svizzera migliori costantemente e l'interesse dei media stia scemando, la rielaborazione della nostra storia recente è lungi dall'essere giunta al termine. La Svizzera continuerà con serietà e impegno il lavoro intrapreso, ma respingerà con chiarezza gli attacchi palesemente ingiusti. La Task Force «Svizzera – Seconda guerra mondiale»

continuerà quindi a rappresentare gli interessi del nostro Paese negli incontri in corso a livello internazionale, a garantire un operato rapido e coerente a livello nazionale e a fornire risposte alle questioni estremamente complesse dal punto di vista politico, storico e giuridico che si pongono in questo frangente. L'operato della Task Force è ad esempio emerso in tutto il suo valore durante la Conferenza di Londra sull'oro nazista (2–4.12.1997). Non dimentichiamo che la cellula di crisi ha anche assunto l'importante funzione di coordinare tra loro i principali organismi che si occupano di questa problematica (Commissione indipendente di esperti, «Independent Committee of Eminent Persons», Fondo speciale a favore delle vittime dell'Olocausto bisognose d'aiuto): è infatti stata il primo punto di contatto per numerose amministrazioni statali (in Svizzera e all'estero), organizzazioni ebraiche, associazioni di vittime dell'Olocausto, banche, assicurazioni, organismi di altri settori economici e media.

Domanda

È vero che il lavoro della Task Force e quello dell'ambasciata svizzera negli Stati Uniti spesso si sovrappongono?

Risposta

La Task Force e la nostra rappresentanza negli Stati Uniti si ripartiscono i compiti in base a criteri di funzionalità. È completamente sbagliato pensare che il loro lavoro si sovrapponga. La controversia in atto esige che, allo scopo di presentare le iniziative svizzere così come le ricerche e i lavori in corso, ma non solo, la presenza diplomatica sia instancabile e costantemente dispiegata su tutto il territorio degli Stati Uniti, in modo particolare a Washington e a New York, e presso tutte le cerchie interessate. Le nostre rappresentanze garantiscono quindi la continuità del dialogo con tutti i partner più importanti, in modo da assicurare buone possibilità di successo agli interventi e alle singole consultazioni del capo della cellula di crisi. Va ricordato che il lavoro diplomatico non si focalizza soltanto sulle questioni riguardanti la Seconda guerra mondiale. Sarebbe di fatto controproducente che agli occhi dei suoi interlocutori il nostro ambasciatore apparisse depositario di un unico e particolarmente problematico aspetto delle relazioni bilaterali.

Visto inoltre che l'ambasciatore residente in un Paese ospite non può, in base alle consuetudini diplomatiche ma anche per ragioni politiche e formali, essere invitato a comparire di fronte a commissioni legislative di ogni livello, è opportuno che gli interventi di questo genere («hearings») siano lasciati al capo della Task Force, riconosciuto del resto negli Stati Uniti come il principale responsabile per trattare l'intera questione. È molto importante che il capo della cellula di crisi possa curare direttamente i contatti utili per gli interventi presso le amministrazioni americane, le autorità locali, la comunità ebraica e i media, e questo in stretta collaborazione con la nostra ambasciata a Washington e i con i diversi consolati generali, quello di New York in particolare.

Domanda

Che valutazione dà il Consiglio federale della partecipazione del capo della Task Force in rappresentanza della Svizzera in una trasmissione televisiva francese?

Risposta

La partecipazione del capo della Task Force, ambasciatore Thomas G. Borer, alla trasmissione «Envoyé spécial» che prendeva spunto dal documentario della BBC sull'oro nazista (andato in onda su France 2 il 2 ottobre 1997), fu in un primo tempo concordata in

termini diversi: i redattori reponsabili avevano infatti chiesto alla Task Force la partecipazione dell'ambasciatore Borer in persona, e non quella di un qualsiasi altro rappresentante del nostro Paese. L'invito dava esplicitamente al signor Borer la possibilità di prendere posizione sulle tesi avanzate dal documentario in questione e di presentare l'attuale operato della Svizzera in questo ambito. I redattori della trasmissione avevano in un primo tempo valutato la possibilità di accogliere in studio, assieme al signor Borer, anche uno storico svizzero. Solo pochi giorni prima della trasmissione fu comunicato alla Task Force che l'ospite in questione sarebbe stato il consigliere nazionale Jean Ziegler. La Task Force propose allora di sostituire il signor Borer con un altro parlamentare svizzero, ma i responsabili della trasmissione rifiutarono; inoltre, se il signor Borer avesse rinunciato, l'onorevole Ziegler sarebbe apparso comunque, da solo. La partecipazione del signor Borer sembrò dunque opportuna: ricordiamo che dall'ottobre del 1996 si è occupato ininterrottamente delle problematiche legate al periodo storico in questione e dei passi compiuti dalla Svizzera in questo ambito. Dato l'importante e costante interesse dei media, la presentazione e la spiegazione al grande pubblico della posizione delle autorità federali figura senz'altro tra i compiti più importanti del capo della Task Force.

Sicurezza

Strumenti della politica svizzera di sicurezza

Domanda

Dopo il crollo del muro di Berlino la politica di sicurezza del nostro Paese ha acquisito una nuova dimensione. Gli aspetti di politica estera sono ora più importanti rispetto alla difesa militare del territorio elvetico. Se paragonata all'imponente spiegamento di mezzi militari di cui dispone il DDPS, nell'attuale struttura amministrativa la componente che il DFAE dovrebbe fornire sotto l'aspetto civile è ancora poco sviluppata. Il Consiglio federale non ritiene che gli strumenti di politica estera legati alla politica di sicurezza debbano assumere un'importanza maggiore?

Risposta

Tra gli obiettivi principali del rapporto del Consiglio federale sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta figura il promovimento della sicurezza e della pace. Al centro dell'adesione svizzera all'OSCE, al Partenariato per la pace e ai provvedimenti dell'ONU in questo settore stanno innanzitutto la dimensione umana, il rafforzamento dello Stato di diritto e il sostegno ai processi democratici. La Svizzera ha assicurato la presidenza dell'OSCE durante il 1996 tenendo ben presenti proprio questi obiettivi e ha avuto la possibilità di partecipare direttamente agli sviluppi della politica di sicurezza a livello europeo. Il nostro Paese ha sostenuto con impegno e anche a li-

vello operativo i nuovi strumenti istituiti dall'OSCE dopo la sottoscrizione della Carta di Parigi del 1990 e la conferenza di aggiornamento di Helsinki del 1992, vale a dire le missioni a lungo termine, l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo così come l'Alto commissariato per le minoranze nazionali.

Dopo l'esito negativo della votazione sui caschi blu il numero delle iniziative civili per promuovere la pace è aumentato. Nel 1997 la Confederazione ha stanziato 24 milioni di franchi circa, impiegati soprattutto per attivare esperti civili e realizzare progetti concreti. Ha inoltre messo a disposizione dell'ONU i suoi osservatori militari e ha fornito il suo sostegno logistico, come attualmente fa in Bosnia Erzegovina con la «Swiss Headquarter Support Unit» OSCE. Nel 1997 sono stati impiegati a questo scopo 15,7 milioni di franchi. La sezione 1 illustra in modo più dettagliato le attività della Svizzera in seno all'OSCE e al Partenariato per la pace.

In base alle «Linee direttrici nord-sud» la politica di sviluppo deve contribuire alla sicurezza e alla pace promuovendo una buona politica governativa, lo Stato di diritto e i processi democratici.

Il Consiglio federale ha tenuto conto di queste priorità anche nei suoi obiettivi annuali per il 1998 (decreto federale del 26 novembre 1997) (Obiettivo 26 Consolidamento della partecipazione al Partenariato per la pace; Obiettivo 27 Presentazione di nuove direttive sulla politica di sicurezza).

Aspetti intersettoriali

Obiettivi annuali: programma e sua effettiva realizzazione

Domanda

Nel suo programma annuale per il 1997 (decreto federale del 2 dicembre 1996) il Consiglio federale aveva tra l'altro ordinato cronologicamente e per temi gli affari che nel 1997 avrebbe sottoposto al Parlamento (allegato 2). Il dibattito attorno a diversi disegni di legge è tuttavia stato rimandato (ad es. legge federale sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione).

Le Commissioni della gestione comprendono la necessità di questi cambiamenti nell'ordine delle priorità; vorrebbero tuttavia che il Consiglio federale li motivasse.

Risposta

Effettivamente durante il 1997 diversi affari precedentemente annunciati non hanno potuto essere sottoposti al Parlamento. Il loro numero, relativamente elevato, è dovuto da un lato al fatto che il Consiglio federale, mirando ad una gestione trasparente, ha stabilito il suo programma per il 1997 in modo volutamente più ambizioso di quanto fatto in precedenza. Dall'altro occorre dire che un primo sguardo potrebbe trarre in inganno su quanto realizzato, dato che molti dossier, la cui trattazione era stata fissata per la fine dell'anno, sono semplicemente stati spostati all'inizio del 1998.

Le Commissioni della gestione hanno ragione se pensano che i diversi ritardi vadano sostanzial-

mente imputati ad una riformulazione delle priorità. Se osserviamo in dettaglio i diversi affari, tuttavia, i motivi si rivelano molteplici, e vanno fatti risalire – oltre che ad alcune effettive riformulazioni delle priorità – alle attuali condizioni quadro in cui si svolgono i processi decisionali, alle debolezze strutturali dell'amministrazione e dei suoi iter tradizionali come pure alla mancanza di personale nei momenti critici e/o in funzioni strategicamente importanti. Nelle grandi linee, si sono registrati ritardi nei casi in cui:

- è stato impossibile intervenire sull'iter di trattative internazionali o su sviluppi giuridici o altri (riformulazione delle priorità);
- i singoli problemi si sono rivelati particolarmente complessi e hanno toccato più di un settore; l'impegno di coordinazione è stato sottovalutato e la soluzione dei singoli problemi ha richiesto tempi diversi;
- per mancanza di personale gli uffici responsabili hanno registrato problemi di capacità e di flessibilità (riformulazione delle priorità); è mancato un margine di manovra interno all'amministrazione per trovare in modo rapido soluzioni ad hoc;
- le consultazioni parlamentari hanno subito ritardi imprevisti o gli affari non sono stati posti in votazione tempestivamente; la ricerca del necessario consenso ha richiesto troppo tempo;
- l'amministrazione ha incontrato difficoltà nell'elaborare i problemi, a causa di ristrutturazioni interne imminenti o in corso (riforma del Governo e dell'amministrazione).

Da tempo le analisi sul lavoro del Governo e dell'amministrazione hanno messo in luce queste problematiche, che avevano indotto il Consiglio federale, già

all'inizio degli anni Novanta, a presentare un progetto di riforma. I ritardi dei singoli affari possono essere motivati nel modo seguente:

Compendio degli obiettivi non realizzati nel 1997

Obiettivi del programma 1997 (per Dipartimenti)

Dipartimento federale degli affari esteri

Motivi di rinvio

- Rapporto sui negoziati settoriali tra la Svizzera e l'UE, compresi i messaggi concernenti diversi accordi e relativi adeguamenti di leggi interne che dovranno essere approvati dal Parlamento
Trattative in corso, in particolare nel settore trasporti su strada
- Messaggio concernente l'iniziativa «Sì all'Europa»
L'esito delle trattative bilaterali è un'importante base per l'indirizzo contenutistico del messaggio
- Convenzione sulla prevenzione e la repressione del genocidio
La ratifica presuppone un adeguamento del Codice penale (compresa la procedura di consultazione), la cui elaborazione è stata sottovalutata
- Messaggio sul proseguimento della cooperazione con Paesi dell'Europa centrale e orientale
I lavori sono in sospenso a causa delle decisioni da prendere in materia di ripartizione dei compiti tra DFAE e DFE in ambito di riforma dell'amministrazione

Dipartimento federale dell'interno

- Legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi
In seguito al trasferimento dell'UFAFP al DATEC sono necessari una nuova valutazione delle competenze della Confederazione e un riesame approfondito della revisione totale (nuovi problemi interni di interfaccia, ripartizione delle competenze di esecuzione tra Confederazione e Cantoni)
- Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti nel settore dell'assicurazione facoltativa
Grande complessità a livello concettuale, nonché difficili condizioni di esecuzione (esecuzione all'estero)
- Revisione della legge federale sulle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio militare o di protezione civile
Il progetto è stato sospeso sino alla pubblicazione del rapporto IDAFiSo2 (prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali)

- Legge federale sulle sostanze terapeutiche I ritardi del 1996 nella preparazione degli obiettivi del Consiglio federale per il 1997 non sono stati presi in considerazione per errore
- Rapporto sui provvedimenti della Confederazione concernenti l'igiene dell'aria Rinvio a causa dei ritardi nell'adeguamento dell'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico e dell'adozione dell'ordinanza relativa alla tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (OCOV)
- Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali Il fabbisogno di chiarificazione è maggiore di quanto inizialmente prevedibile
- Ratifica della convenzione CEE/ONU sugli effetti transfrontalieri di incidenti industriali Problemi di effettivi presso il servizio competente nell'esecuzione della procedura di consultazione
- Legge federale sulla meteorologia e la climatologia I lavori preparatori sono stati più complessi del previsto

Dipartimento federale di giustizia e polizia

- Libero di esercizio dell'avvocatura Calo della priorità in relazione con i problemi relativi al settore "Averi in giacenza"
- Formulazione di obiettivi, contenuti e strumenti per una politica delle migrazioni globale, che tenga conto di tutti i settori politici Lavori più lunghi di valutazione delle proposte della commissione peritale
- Pacchetto di «Provvedimenti per migliorare l'efficienza e la legalità nel perseguimento penale» Dipende dal profilo materiale e quindi temporale dallo scadenziario della legge federale sul controllo del traffico postale e delle telecomunicazioni, come pure dall'impiego di apparecchi tecnici di controllo
- Legge federale sul controllo del traffico postale e delle telecomunicazioni, come pure sull'impiego di apparecchi tecnici di controllo Ritardi a causa dell'andamento dei dibattiti parlamentari sulla legge federale concernente provvedimenti per la tutela della sicurezza interna
- Legge sul foro giudiziario L'elaborazione deve essere coordinata con i primi risultati dei dibattiti commissionali sulla riforma della Costituzione

Dipartimento militare federale

- Revisione del diritto penale disciplinare Effettivi insufficienti presso l'Uditore in capo

Dipartimento federale delle finanze

- Statuto generale della Cassa pensioni della Confederazione Le basi legali devono essere generalmente riesaminate visto che si tratta di una nuova organizzazione della CPC; se del caso il modo di procedere deve essere nuovamente fissato
- Rapporto I sui sussidi Estensione originale dello scadenario a causa di importanti lavori di chiarificazione in relazione con la creazione di una banca di dati sui sussidi
- Terzo credito di impegno per la realizzazione di Alptransit L'elaborazione e la presentazione del messaggio sono opportune soltanto dopo l'esito positivo di una votazione polare sulla costruzione e sul finanziamento delle grandi infrastrutture ferroviarie
- Revisione totale della legge sulle dogane Adeguamento dello scadenario originale in vista di un maggiore allineamento sul diritto internazionale in continua mutazione (codice doganale dell'UE, compresa la procedura), migliore coordinamento con le disposizioni fiscali (imposta sugli oli minerali, imposta sul valore aggiunto)

Dipartimento federale dell'economia pubblica

- Modifica del decreto federale inteso a promuovere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri e della legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane Il tipo e il volume degli adeguamenti legali necessari diverranno palesi soltanto nel 1998
- Modifiche di leggi concernenti la formazione professionale Ritardi dovuti ai dibattiti parlamentari sul rapporto concernente la formazione professionale

Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie

- Coordinamento dei processi decisionali
Necessità di un compromesso a causa dei risultati controversi della procedura di consultazione
- Messaggio / concetto di risanamento e primo credito di impegno per il risanamento fonico della rete ferroviaria
L'elaborazione e la presentazione del messaggio sono opportune soltanto dopo l'esito positivo di una votazione polare sulla costruzione e sul finanziamento delle grandi infrastrutture ferroviarie
- Legislazione di esecuzione dell'articolo costituzionale sulla protezione delle Alpi
Trattative bilaterali in corso; i risultati dei dibattiti parlamentari sulla tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni costituiscono un presupposto della tassa sul transito alpino
- Nuovo mandato di prestazioni tra la Confederazione e le FFS
Ritardo dei dibattiti parlamentari sul disegno di riforma delle ferrovie nonché del termine di promulgazione (1.1.99 invece dell'1.1.98); il mandato di prestazioni deve essere trattato alla luce del voto del Parlamento sulla riforma ferroviaria e in prossimità della sua data di entrata in vigore
- Legge federale sulla responsabilità civile per impianti di ritenuta
I ritardi nell'affidamento dell'incarico a una commissione peritale hanno provocato un rinvio dei lavori legislativi

Compendio degli obiettivi 1997 del Consiglio federale: Bilancio a fine 1997

Obiettivo 97-1	Conclusione del dibattito parlamentare sulla riforma costituzionale in seno alle Commissioni	<i>realizzato</i>
Obiettivo 97-2	Applicazione della riforma governativa e amministrativa e introduzione di nuovi elementi della direzione amministrativa orientata secondo i principi dell'efficienza	<i>ampiamente realizzato</i>
Obiettivo 97-3	Risanamento della CPC; esame della concezione di previdenza	<i>non realizzato</i>
Obiettivo 97-4	Proposte di riforme per risanare il bilancio a livello costituzionale e legislativo	<i>ampiamente realizzato</i>
Obiettivo 97-5	Adeguamento dell'imposizione delle imprese per aumentare la competitività	<i>realizzato</i>
Obiettivo 97-6	Realizzazione del programma di finanziamento per l'estensione dei trasporti pubblici	<i>non realizzato</i>
Obiettivo 97-7	Promovimento del mercato interno Svizzera, promovimento mirato delle piccole e medie imprese	<i>parzialmente realizzato</i>
Obiettivo 97-8	Decisione di massima sul promovimento dell'innovazione e della cooperazione nel turismo	<i>realizzato</i>
Obiettivo 97-9	Ridare alla Svizzera lo statuto di «Paese indenne da ESB»	<i>non realizzato</i>
Obiettivo 97-10	Garanzia della partecipazione alla ricerca e ai programmi di formazione a livello internazionale, semplificazione delle strutture e delle procedure nella politica universitaria e nel promovimento della ricerca	<i>parzialmente realizzato</i>
Obiettivo 97-11	Riforma della formazione professionale	<i>non realizzato</i>
Obiettivo 97-12	Proseguimento dei lavori di base sul finanziamento della sicurezza sociale – Provvedimenti per garantire finanziariamente le opere sociali – Istituzione di un'assicurazione maternità e adeguamenti nel settore delle prestazioni	<i>ampiamente realizzato</i>

Obiettivo 97-13	Decisioni circa la procedura da seguire per una revisione della legge sugli stupefacenti	<i>realizzato</i>
Obiettivo 97-14	Provvedimenti volti a promuovere la comprensione e lo scambio tra le comunità linguistiche, proposte per adeguare le basi giuridiche esistenti	<i>parzialmente realizzato</i>
Obiettivo 97-15	Concretizzazione di una futura politica delle migrazioni – Esecuzione dell'attuale politica dei rifugiati	<i>parzialmente realizzato</i>
Obiettivo 97-16	Sviluppo ulteriore della politica ambientale sostenibile per quanto concerne il clima, la lotta contro l'inquinamento atmosferico e la protezione del paesaggio	<i>ampiamente realizzato</i>
Obiettivo 97-17	Provvedimenti per una politica dei trasporti sostenibile e orientata secondo i principi dell'economia di mercato, provvedimenti per il risanamento fonico della rete ferroviaria	<i>parzialmente realizzato</i>
Obiettivo 97-18	Applicazione dell'articolo sulla protezione della regione alpina mediante provvedimenti non discriminatori e di economia di mercato	<i>non realizzato</i>
Obiettivo 97-19	Rafforzamento del programma Energia 2000 – Decisioni sulla procedura riguardo al futuro approvvigionamento in elettricità	<i>ampiamente realizzato</i>
Obiettivo 97-20	Trasposizione dei risultati dei negoziati bilaterali con l'UE e votazioni sui prossimi passi in materia di politica d'integrazione	<i>non realizzato</i>
Obiettivo 97-21	Adeguamenti del diritto interno nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'Accordo OMC	<i>parzialmente realizzato</i>
Obiettivo 97-22	Accertamenti sulla sorte degli averi della Seconda guerra mondiale	<i>realizzato</i>
Obiettivo 97-23	Cooperazione attiva nella troika OSCE	<i>realizzato</i>
Obiettivo 97-24	Preparazione della partecipazione svizzera al Partnership for Peace (PFP)	<i>realizzato</i>
Obiettivo 97-25	Rafforzamento dei mezzi di lotta contro il crimine organizzato	<i>non realizzato</i>

Oggetti parlamentari più importanti annunciati per il 1997, secondo i punti essenziali

Istituzioni e finanze

Stato di attuazione (in adempimento della pianificazione 1997)

Riforma del Governo e della Costituzione

- Messaggio del 14.4.97
- Legge federale sulle aziende di armamento svizzere
 - Statuto generale della Cassa pensioni della Confederazione
 - Coordinamento dei processi decisionali

Politica finanziaria e finanze della Confederazione

- Messaggio del 16.6.97
- Messaggio del 26.3.97
- Rapporto del 25.6.97
- Piano di risanamento 2001
 - Riforma dell'imposizione fiscale delle imprese
 - Rapporto I sui sussidi
 - Terzo credito d'impegno per la realizzazione di Alptransit
 - Primo credito d'impegno concernente il risanamento fonico della rete ferroviaria

Compiti principali

Economia e competitività

- Messaggio del 26.2.97
- Messaggio del 3.3.97
- Messaggio del 19.2.97
- Modifica del decreto federale inteso a promuovere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri e della legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane
 - Legge federale sulle case da gioco
 - Messaggio relativo a un decreto federale concernente il finanziamento dei contributi alle spese, dei contributi alla gestione del suolo agricolo nonché dei crediti d'investimento nell'agricoltura sino all'entrata in vigore della nuova legge sull'agricoltura
 - Revisione totale della legge sulle dogane
 - Legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (legge sulle sostanze chimiche)
 - Decreto federale concernente i crediti quadro per la costruzione di alloggi
 - Libero esercizio dell'avvocatura

Formazione e ricerca nell'economia e nella società

- Modifiche di legge concernenti la formazione professionale

Sicurezza sociale – Politica sociale – Sanità

- Messaggio del 1.5.97
 - Legge federale concernente l'impiego dell'imposta sul valore aggiunto per finanziare l'AVS/AI
 - Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti nel settore dell'assicurazione facoltativa (nuova concezione dell'AVS/AI facoltativa per gli Svizzeri all'estero)
- Messaggio del 25.6.97
 - Legge federale sull'assicurazione maternità
 - Revisione della legge federale sulle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio militare o di protezione civile
- Messaggio del 25.6.97
 - Revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità
- Messaggio del 29.1.97
 - Messaggio concernente l'iniziativa popolare «per la 10a revisione dell'AVS senza aumento dell'età di pensionamento»
 - Legge federale sulle sostanze terapeutiche
- Messaggio del 23.4.97
 - Base costituzionale nel settore della medicina dei trapianti
 - Formulazione di obiettivi, contenuti e strumenti per una politica delle migrazioni globale, che tenga conto di tutti i settori politici

Infrastruttura – Ambiente – Ordinamento del territorio

- Messaggio del 17.3.97
 - Legge federale sulla riduzione di emissioni di CO₂
 - Rapporto sui provvedimenti della Confederazione concernenti l'igiene dell'aria
- Messaggio del 10.9.97
 - Ratifica della Convenzione delle Alpi
 - Legislazione di esecuzione dell'articolo sulla protezione della regione alpina (Art. 36^{sexies} Cost.)
 - Nuovo mandato di prestazioni tra Confederazione e FFS
- Messaggio del 28.5.97
 - Revisione della legge sulla navigazione aerea
- Messaggio del 17.3.97
 - Messaggio sulle iniziative energetiche
 - Responsabilità civile per impianti di ritenuta

Relazioni internazionali

- Rapporto sui negoziati settoriali tra Svizzera e UE, inclusi i messaggi concernenti diversi accordi e relativi adeguamenti di leggi interne che dovranno essere approvati dal Parlamento
- Messaggio concernente l'iniziativa «sì all'Europa»
- Ratifica dell'accordo nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'OMC (in base ai risultati)

- Messaggio del 15.12.97
 - Legge federale sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione
 - Convenzione sulla prevenzione e la repressione del genocidio
 - Messaggio sul proseguimento della cooperazione con Paesi dell'Europa centrale e orientale (terzo credito quadro)
- Messaggio del 14.5.97
 - Convenzione del 1980 su talune armi classiche:
 - a) protocollo II, riveduto, concernente le mine terrestri
 - b) nuovo protocollo IV concernente armi a laser accecante
 - Convenzione concernente le misure da adottare per interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà di beni culturali
 - Ratifica della Convenzione CEE/ONU sugli effetti transfrontalieri di incidenti industriali
- Messaggio del 19.11.97
 - Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali

Sicurezza

- Pacchetto di provvedimenti per «migliorare l'efficienza e la legalità nel perseguimento penale»
- Revisione del diritto penale disciplinare
- Legge federale sul controllo del traffico postale e delle telecomunicazioni, come pure sull'impiego di apparecchi tecnici di controllo

Ordinamento giuridico generale (categoria mista)

- Messaggio del 26.2.97
 - Legge federale sull'archiviazione
- Messaggio del 21.5.97
 - Modifica della legge sul censimento federale della popolazione e della legge sulla statistica federale, Rapporto sul mandato di informazione del censimento della popolazione
- Rapporto del 9.4.97
 - Piano d'azione «sviluppo sostenibile in Svizzera»
 - Legge sul foro giudiziario
 - Legge federale sulla meteorologia e la climatologia
- Messaggio del 17.9.97
 - Giochi olimpici invernali 2006

**Decreto federale che approva la gestione nel 1997
del Consiglio federale, del Tribunale
federale e del Tribunale federale delle assicurazioni**

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti i rapporti del Consiglio federale dell'11 e del 18 febbraio 1998, del Tribunale federale del 13 febbraio 1998 e del Tribunale federale delle assicurazioni del 31 dicembre 1997,

decreta:

Art. 1

La gestione nel 1997 del Consiglio federale, del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni è approvata.

Art. 2

Il presente decreto, che non è di obbligatorietà generale, non sottostà al referendum.

**Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione e
sui punti principali della direzione amministrativa nel 1996
dell'11 e del 18 febbraio 1998**

**Rapporti del Tribunale federale e del Tribunale federale
delle assicurazioni sulla loro gestione nel 1997
del 13 febbraio 1998 e del 31 dicembre 1997**

Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 1997

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi il rapporto di gestione 1997.

Il presente documento comprende la prima parte di tale rapporto e il decreto federale che approva le quattro parti summenzionate. Le parti 2–4 saranno pubblicate separatamente.

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

18 febbraio 1998

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Cotti
Il cancelliere della Confederazione, Couchepin