Rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione

Nel 1998 la Svizzera ha commemorato i «150 anni dello Stato federale». Grazie a questa importante ricorrenza, il nostro Paese ha avuto l'occasione di confrontarsi con la propria storia e di riflettere sul passato e sul futuro. Le commemorazioni non hanno voluto essere un'esaltazione dei nostri pregi o dei nostri difetti, ma piuttosto un'analisi delle conclusioni che possiamo trarre dal passato per meglio gestire le sfide future.

Questo sguardo sulla storia ha evidenziato, da un lato, i fattori che hanno consentito e garantito negli ultimi 150 anni la crescita economica, la coesione sociale e l'estensione della democrazia diretta: lo Stato di diritto e lo Stato sociale, il principio di democrazia e il federalismo. D'altro canto, ha anche messo in luce il contesto che ha reso possibile questa evoluzione: la Svizzera non si è mai isolata dal punto di vista intellettuale, spirituale e culturale, così come non si isola oggi e non lo farà neanche in futuro. Tenendo presente questo importante dato di fatto, anche nel 1998 il Consiglio federale ha perseguito una politica improntata all'apertura verso l'esterno e alle riforme interne al fine di promuovere durevolmente le idee direttrici della legislatura 1995–1999, il rafforzamento della coesione nazionale e della capacità operativa dello Stato, nonché il consolidamento del benessere.

Nel dibattito sul ruolo della Svizzera durante la Seconda Guerra mondiale il Consiglio federale si è impegnato nella ricerca della verità senza riserve, pur respingendo chiaramente preconcetti e giudizi gratuiti. Nel 1998 è stato possibile, grazie agli sforzi profusi anche da importanti personalità estere, trovare una cosiddetta soluzione globale alla questione «Svizzera–Seconda Guerra mondiale». Il Consiglio federale ha perseguito in modo coerente la strategia di escludere la Confederazione da un accordo volto a comporre le denunce collettive, dal momento che si trattava di denunce private. Si è inoltre difeso con tutti i mezzi a sua disposizione da qualsiasi tentativo di pressione. Le due grandi banche interessate hanno deciso di concludere un accordo di principio con i querelanti e le organizzazioni ebraiche interessate. Secondo quanto convenuto è esclusa qualsiasi rivendicazione relativa alla Seconda Guerra mondiale nei confronti delle imprese svizzere – ad eccezione delle assicurazioni – della Banca nazionale svizzera e della Confederazione. Questo accordo ha pertanto consentito di risolvere importanti elementi della controversia «Svizzera – Seconda Guerra mondiale». Conformemente a quanto stipulato, sia la Confederazione che la Banca nazionale non prevedono alcun onere finanziario per il futuro. Grazie a questo accordo, vi è ora la prospettiva di portare avanti in un'atmosfera più distesa gli sforzi a favore della verità, della giustizia e della solidarietà, sforzi che sono proseguiti anche nel 1998 nonostante le pressioni esterne.

Il progetto per una «Fondazione Svizzera solidale» lanciato dal Consiglio federale rappresenta un atto politico con il quale la Svizzera ha voluto esprimere la sua gratitudine per i 150 anni di pace e democrazia e la sua volontà di rinnovare la tradizione umanitaria del Paese. Lo scopo del progetto è di dare un nuovo contenuto e rinnovato vigore ai principi fondamentali fortemente minacciati di «senso civico» e «solidarietà». Nel 1998, il Consiglio federale ha elaborato e posto in consultazione un avamprogetto relativo a una legge federale sulla «Fondazione Svizzera solidale». Le reazioni alla proposta sono state prevalentemente positive. Il Consiglio federale ha

deciso di trasmettere il relativo messaggio alle Camere soltanto quando sarà disponibile una chiara base costituzionale relativa alle riserve monetarie approvata dal popolo, sempreché il Parlamento esiga tale disposizione.

Per far fronte ai profondi mutamenti del contesto globale dobbiamo intensificare la nostra partecipazione alle istanze internazionali e potenziare le nostre possibilità di partecipare ai processi decisionali. In risposta a una mozione, il Consiglio federale ha presentato un rapporto sulle relazioni tra la Svizzera e l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Dopo aver fatto il punto della situazione sullo stato delle relazioni, il documento giunge alla conclusione che occorre conseguire quanto prima l'obiettivo strategico di adesione all'ONU. Il Consiglio si federale si è prefissato l'obiettivo di istituire le condizioni necessarie affinché la popolazione disponga di informazioni differenziate in merito a un'adesione all'ONU.

Verso la fine dell'anno sono stati conclusi con successo i negoziati bilaterali con l'UE nei sette settori interessati. Tali accordi consentono a entrambe le parti di difendere i propri interessi in condizioni di concorrenza sostanzialmente identiche e di eliminare nel contempo i reciproci svantaggi. Ai fini della politica estera svizzera, le relazioni con l'UE sono importanti non soltanto in considerazione degli stretti legami economici esistenti e degli identici sistemi di valori, bensì anche riguardo ai problemi, che spesso assumono una dimensione transfrontaliera e richiedono pertanto una soluzione a livello internazionale. Partendo da queste considerazioni, il Consiglio federale ha proposto di rispondere all'iniziativa «Sì all'Europa!» con un controprogetto che riprende gran parte delle richieste degli autori, pur lasciando un margine d'azione sufficiente per avviare i negoziati di adesione all'UE. Quale base per il dibattito parlamentare in merito alla controproposta indiretta, il Consiglio federale ha fatto elaborare un rapporto sull'integrazione che informa sulle ripercussioni politiche, economiche e finanziarie di un'adesione della Svizzera all'UE. Il rapporto illustra inoltre gli altri strumenti della politica di integrazione (adesione allo SEE e diverse forme di «Alleingang»).

Anche in materia d'asilo la Svizzera non conduce una politica di isolamento. In seguito all'inasprirsi del conflitto nel Kosovo, il numero dei richiedenti l'asilo è aumentato massicciamente, al punto da richiedere l'intervento di truppe dell'esercito che assistono i rifugiati e affiancano le autorità preposte all'asilo. Il Consiglio federale ha dato prova del suo impegno a favore di una politica d'asilo umanitaria, ma ha anche ribadito la sua volontà di perseguire in modo coerente gli abusi in questo ambito proponendo alle Camere federali di adottare misure urgenti in materia.

La Svizzera è riuscita a superare la stagnazione economica dell'anno precedente. Nel 1998 il prodotto interno lordo è aumentato del 2 per cento circa. La contrazione delle esportazioni in seguito alle turbolenze sui mercati internazionali dovute alle crisi asiatica e russa ha tuttavia determinato un rallentamento della crescita. La solida congiuntura interna ha parzialmente compensato gli effetti esterni negativi, cosicché le previsioni economiche per la Svizzera continuano ad essere positive. Grazie a questo andamento incoraggiante anche la quota di disoccupati è scesa dal 5 al 3,3 per cento. La diminuzione del numero dei senza lavoro non corrisponde tuttavia esclusivamente a un miglioramento della situazione sul mercato; è di fatto aumentato anche il numero di disoccupati che non hanno più diritto alle indennità, di coloro che sono impegnati in un programma occupazionale, che beneficiano di un guadagno intermedio o che intraprendono una nuova formazione. La disoccupazione strutturale continua pertanto a costituire un'importante sfida per la politica del Consiglio federale.

Ancora una volta, la politica di apertura verso l'esterno è stata accompagnata da riforme di politica interna. Il Consiglio federale ritiene che rimangano buone le possibilità per una crescita sostenibile dal profilo ecologico e sociale. Anche nel 1998 ha proseguito la sua politica di rinnovamento impostato sull'economia di mercato. Dopo l'introduzione dei regimi di mercato nel settore della posta e delle comunicazioni all'inizio dell'anno, l'ex azienda in regia «PTT» è stata sostituita dalle due aziende autonome «La Posta Svizzera» e «Swisscom SA». Emanando gli obiettivi strategici per La Posta e Swisscom, il Con-

siglio federale ha definito un nuovo ordinamento per disciplinare il rapporto fra le autorità e le due imprese. In quanto «servizio pubblico», La Posta è obbligata a provvedere all'approvvigionamento di base per tutto il Paese, mentre Swisscom deve operare in un regime di libera concorrenza. La parziale privatizzazione di Swisscom, in autunno, ha costituito la più importante entrata in borsa della storia svizzera. Malgrado le turbolenze sui mercati azionari internazionali dovute alle crisi asiatica e russa, gli obiettivi prefissati sono stati complessivamente raggiunti.

Nella concorrenza globale fra le piazze economiche, le condizioni quadro statali acquisiscono sempre più importanza. Dal momento che in Svizzera le piccole e medie imprese (PMI) offrono oltre i tre quarti dei posti di lavoro e rappresentano una ricca fonte di innovazioni e di nuovi impieghi, dobbiamo portare avanti con perseveranza il miglioramento delle condizioni quadro delle PMI. Per questo motivo, nell'autunno 1998 il Consiglio federale ha deciso di adottare provvedimenti al fine accelerare e ottimizzare le procedure previste dalla normativa federale. Con la nuova legge sull'agricoltura e le relative ordinanze d'esecuzione, il Consiglio federale intende promuovere un'agricoltura professionale che produce alimenti e materie prime d'alto valore. La sua politica agraria si prefigge di istituire condizioni quadro favorevoli, che aumentino la competitività e l'orientamento ecologico dell'agricoltura svizzera. Nel nostro Paese si attribuisce molta importanza alla formazione e alla ricerca, sia per considerazioni in materia di politica della concorrenza sia per ragioni di ordine sociale. Il Consiglio federale ha presentato gli obiettivi per una futura politica universitaria della Confederazione. A suo avviso, una politica efficace in materia di ricerca e formazione deve poggiare su una maggiore cooperazione fra la Confederazione e i Cantoni e sulla futura unità del terziario. A tal fine persegue l'istituzione di reti di università svizzere per sfruttare in modo ottimale le potenziali sinergie. Per quanto concerne il settore sociale e sanitario, il Consiglio federale ha tenuto conto della situazione globale, adottando decisioni volte ad adeguare gli attuali strumenti alle nuove condizioni economiche e sociali, nonché a preservare una sana base finanziaria. La riveduta legge sulla protezione dell'ambiente poggia sul principio della sostenibilità e promuove in particolare l'applicazione del principio di causalità. Nell'ambito della sua attuazione, nel 1998 il Consiglio federale si è concentrato su ordinanze concernenti i rifiuti, i prodotti chimici e il suolo. Inoltre, ha dibattuto un pacchetto globale in materia di politica energetica e ha adottato, in particolare, decisioni di principio ad esso correlate in vista del nuovo ordinamento finanziario. Quale controprogetto all'iniziativa «solare» e all'iniziativa «energia e ambiente», ha sostenuto la tempestiva introduzione di una tassa sull'energia. Questa soluzione transitoria dovrebbe consentire di passare senza attriti a un nuovo ordinamento finanziario accompagnato da incentivi ecologici.

Nel contesto internazionale, l'efficienza delle istituzioni statali rappresenta, accanto alla pace sociale e alla stabilità politica, un fattore di successo da non sottovalutare. Tenendo presente questo fatto, nell'anno in rassegna il Consiglio federale ha portato avanti la riforma delle istituzioni statali e dell'amministrazione. Ha sottoposto alle Camere il messaggio concernente un nuovo articolo costituzionale sulla moneta che sopprime il vincolo del franco all'oro, ormai anacronistico, e sancisce l'indipendenza della Banca nazionale. Il Consiglio federale ha posto in consultazione un progetto con due modelli di riforma della direzione dello Stato che si prefiggono sia di rafforzare l'organo governativo, sia di chiarire i rapporti tra Parlamento e Governo nel settore della direzione politica. La continuazione delle riforme nell'ambito dell'Amministrazione federale (attuazione della LOGA), che nel 1998 hanno interessato anzitutto le strutture amministrative, la politica del personale, la normativa in materia di personale e gli aspetti giuridici, ha consentito di rendere più efficiente l'operato dello Stato e di rafforzare l'organo governativo.

Grazie alla sua struttura federalistica e alla democrazia diretta, la Svizzera si avvale di condizioni e esperienze particolarmente favorevoli per elaborare soluzioni pragmatiche, vicine ai cittadini e economicamente adeguate. In generale, il Consiglio federale intende ampliare il dialogo con i partner del federalismo sulla base di una chiara ripartizione delle com-

petenze. Un nuovo forum di discussione fra i Governi cantonali e il Consiglio federale, il cosiddetto «dialogo confederale» si è sostituito al gruppo di contatto Confederazione-Cantoni. I due incontri tenutisi in primavera e in ottobre sono stati dedicati anzitutto alla riforma della Costituzione federale, alla politica estera e europea, alla politica finanziaria, all'attuazione della politica federale, al programma di legislatura 1999–2003, nonché alle relazioni fra Confederazione, Cantoni città e agglomerati.

Il rafforzamento della capacità operativa non è un obiettivo fine a se stesso, ma consente di fronteggiare le sfide attuali e future. Finanze pubbliche sane sono importanti sia per promuovere le piazza economica svizzera sia per l'adempiere tutti i compiti statali. Popolo e Cantoni hanno approvato chiaramente l'obiettivo di bilancio 2001, esprimendo in tal modo la loro volontà di risanare le finanze federali. Per conseguire questo obiettivo, il Consiglio federale ha condotto dei colloqui con i Cantoni e le principali forze politiche svizzere nell'ambito della cosiddetta «tavola rotonda», al fine di elaborare un pacchetto di misure condiviso da tutte le parti interessate. Sulla base di questi colloqui, il Consiglio federale ha varato il programma di stabilizzazione 1998, che prevede di sgravare le finanze della Confederazione mediante cospicui risparmi in particolare nelle spese militari e nei trasferimenti ai Cantoni nonché grazie al mantenimento del prelievo di un terzo punto percentuale sui salari a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'attuazione integrale di questo programma di stabilizzazione consentirebbe di realizzare l'obiettivo di bilancio 2001 e quindi, a condizione che tutte le misure proposte dal Consiglio federale siano attuate senza eccezione, di avviare definitivamente il risanamento delle finanze federali.

Nell'anno in rassegna, il Consiglio federale ha assunto in modo coerente il ruolo guida che gli spetta. In particolare, è riuscito a convincere l'opinione pubblica che la strada intrapresa è quella giusta. Ognuna delle dieci votazioni popolari ha avuto l'esito auspicato. La retrospettiva fornita nel presente rapporto di gestione, concepita come un bilancio critico, rivela tuttavia che nel 1998 il Consiglio federale ha adempito, in tutto o in parte, soltanto la metà degli obiettivi prefissati. I motivi sono esaustivamente esposti nel presente rapporto.

Capitolo primo:

Punti principali della gestione del Consiglio federale

A Istituzioni e finanze

A/1 Riforma della direzione dello Stato e della Costituzione federale

A/1.1 Riforma della direzione dello Stato

Nel 1998 il Consiglio federale ha elaborato una serie di proposte relative a un pacchetto di riforme della direzione dello Stato quale parte integrante della riforma della Costituzione. A tal fine si è fondato su diversi rapporti intermedi del Gruppo di lavoro interdipartimentale sulla riforma della direzione dello Stato (IDAG-STAL). Sulla base di questi documenti e delle decisioni di principio del Consiglio federale è stato elaborato un progetto successivamente sottoposto a consultazione. Le proposte mirano alla riforma sia del Governo sia dei rapporti fra l'Assemblea federale e il Governo. Per quanto concerne la riforma del Governo sono messe in discussione due varianti nell'ambito dell'attuale sistema collegiale: un rafforzamento del Governo mediante un rafforzamento della presidenza della Confederazione (variante 1) e un rafforzamento del Governo mediante un Governo a due livelli (variante 2). Per quanto concerne i rapporti fra il Parlamento e il Governo si propone un nuovo strumento parlamentare – la «risoluzione» – che consentirà al Parlamento di impartire delle direttive al Consiglio federale in merito a questioni importanti. Questo nuovo strumento potrebbe acquisire particolare importanza nel settore della politica estera e dell'alta vigilanza. La procedura di consultazione sulla riforma della direzione dello Stato si è aperta l'11 novembre 1998 e si chiuderà il 31 marzo 1999. In base a una valutazione sommaria, si prevede che il Consiglio federale aprirà la discussione sull'ulteriore procedura entro l'estate 1999. Il messaggio dovrebbe essere licenziato entro la fine del 1999.

A/1.2 Attuazione della riforma del Governo e dell'Amministrazione

Anche nel 1998 il Consiglio federale ha sfruttato il nuovo margine di manovra che la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) gli conferisce in ambito organizzativo. I lavori concernenti la riforma dell'Amministrazione si sono concentrati sia sull'attuazione delle decisioni di riorganizzazione adottate nel 1997, sia sul proseguimento e l'approfondimento della riforma, interessando in particolare, ma non solo, il miglioramento delle strutture interne ai Dipartimenti nonché provvedimenti per ottimizzare i processi direttivi.

In tale ambito sono state attuate le decisioni prese nel 1997 sul trasferimento di determinate unità amministrative. Al fine di semplificare le procedure amministrative, di uniformare maggiormente l'organizzazione dell'amministrazione e di realizzare nuove sinergie per un'amministrazione federale gestita secondo le prestazioni sono state adottate ulteriori decisioni sulla base delle analisi che i Dipartimenti e la Cancelleria hanno condotto su incarico Consiglio federale nell'ottobre 1997. Nel Capitolo secondo sono esposti dettagliatamente i provvedimenti e le decisioni adottati nell'ambito della riforma del Governo e dell'Amministrazione.

Per quanto concerne la trasposizione giuridica della riforma del Governo e dell'Amministrazione, il 25 novembre 1998 il Consiglio federale ha emanato la nuova ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) che è entrata in vigore il 1° gennaio 1999. Essa disciplina essenzialmente i processi direttivi, quali la cooperazione all'in-

terno dell'Amministrazione, la pianificazione, la supervisione (controlling), l'informazione e la comunicazione nonché la vigilanza. L'OLOGA costituisce una tappa fondamentale verso la trasposizione giuridica della riforma del Governo e dell'Amministrazione.

Alcune unità amministrative hanno inoltre introdotto a titolo sperimentale il New Public Management parallelamente alle attività legate alla riforma del Governo e dell'Amministrazione. Dal 1° gennaio 1998 la Zecca federale e il Centro Sportivo di Tenero saranno pertanto gestiti nell'ambito del progetto «Gestione con mandati di prestazioni e budget globali» (GEMAP). Durante l'esercizio 1998–1999, entrambe le unità amministrative devono operare nell'ambito di strategie e obiettivi specifici, realizzando fra l'altro un risparmio del 5 per cento. Oltre ai risparmi a favore della Confederazione, il GEMAP consentirà alle due istituzioni di fornire i loro servizi in modo più efficiente e tenendo meglio conto delle esigenze dei clienti. Grazie ai budget globali, disporranno inoltre di un maggior margine d'azione nella gestione amministrativa. Dal momento che sarà chiamata a svolgere un ruolo più attivo sul mercato, la Zecca federale è stata ribattezzata «Swissmint». Dopo un esame dell'idoneità, altre quattro unità amministrative sono state designate per essere gestite come uffici GEMAP a partire dal 1° gennaio 1999: l'Ufficio federale di metrologia, l'Ufficio centrale di compensazione a Ginevra, la divisione Servizio civile dell'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro e l'Ufficio federale delle comunicazioni.

Conformemente alla decisione del 18 novembre 1998 il Consiglio federale intende promuovere la predisposizione del personale ai cambiamenti e rafforzare il ruolo direttivo dei quadri. È quanto ha deciso sulla base del rapporto concernente il progetto «Organizzazione della funzione del personale (POP)». L'Amministrazione generale della Confederazione dovrebbe in tal modo continuare ad essere attrattiva quale datore di lavoro e a disporre di collaboratori flessibili e produttivi. Rispetto al passato, i dipartimenti e la Cancelleria federale saranno investiti di una maggiore responsabilità operativa, mentre gli uffici federali disporranno di un maggior margine per l'applicazione delle decisioni. I provvedimenti per l'ammodernamento della gestione del personale saranno attuati a partire dal 1999.

Per rispondere alle esigenze di una moderna gestione del personale è stato elaborato e posto in consultazione dal 6 maggio al 31 agosto 1998 un disegno concernente una nuova legge sul personale della Confederazione (LPers). Il 14 dicembre 1998 il Consiglio federale ha preso atto del risultato della procedura di consultazione, sottoponendo in seguito alle Camere il relativo messaggio e disegno di legge. Con la nuova legge il Consiglio federale intende strutturare in modo più flessibile i rapporti di servizio, in modo da meglio adattarli alle peculiarità delle imprese e delle singole persone. In questo senso, la LPers è un atto normativo essenziale che, fatte salve le disposizioni speciali, conferisce il necessario margine d'azione a tutti i datori di lavoro della Confederazione (Amministrazione, Tribunali federali, Posta e FFS). La LPers, in quanto legge mantello per il personale della Confederazione, previene una frammentazione del diritto pubblico in materia di lavoro.

La LPers si avvicina al Codice delle Obbligazioni (CO). L'attuale nomina per un periodo amministrativo (statuto di funzionario) è sostituita da un'assunzione di diritto pubblico soggetta a disdetta sulla base di un contratto individuale. La nuova legge prevede un'estesa protezione dal licenziamento. L'attuale garanzia del posto di lavoro durante quattro anni è sostituita dalla garanzia di impiego a condizione che il collaboratore sia disposto alla mobilità. È inoltre prevista la possibilità, attualmente soltanto per la Posta e le FFS, di concludere contratti collettivi. Questa innovazione contribuisce fra l'altro a rafforzare il partenariato sociale. Con la nuova legge, gli stipendi saranno più strettamente correlati alle prestazioni e all'andamento del mercato.

A/1.3 Fondazione «Svizzera solidale»– Articolo costituzionale sulla moneta

Alla fine dell'ottobre 1997 il Consiglio federale ha avviato i lavori volti all'elaborazione di una legge e del relativo messaggio sull'istituzione della fondazione «Svizzera solidale». Sulla base di una serie di proposte formulate principalmente da due gruppi di lavoro esterni, nel primo semestre del 1998 ha redatto il relativo avamprogetto di legge, sottoponendolo in seguito a consultazione dal 22 giugno al 15 settembre. Il 25 novembre 1998 ha preso atto dei risultati e li ha pubblicati. La proposta di una Fondazione Svizzera solidale ha avuto echi prevalentemente positivi. Soltanto una minoranza vi si oppone sostanzialmente, adducendo motivi di politica estera o finanziaria o per ragioni di principio. Sulla base del risultato della procedura di consultazione, il Consiglio federale è tuttora convinto che lo scopo primo della Fondazione debba essere quello di dare un futuro dignitoso alle persone – in particolare bambini e giovani sfavoriti – che sono vittime della miseria e della violenza o che ne sono minacciati. Crede inoltre fermamente che il progetto rafforzerà il nostro spirito solidale sia nel Paese sia nei confronti degli altri Stati. Per adempiere i suoi compiti la Fondazione agirà su tre fronti: sosterrà progetti di lungo respiro, nei quali impiegherà la maggior parte dei mezzi; finanzierà azioni immediate e conferirà periodicamente un premio di solidarietà.

Il 14 dicembre 1998 il Consiglio federale ha deciso di sottoporre alle Camere il messaggio sulla Fondazione «Svizzera solidale» soltanto nel momento in cui vi sarà una base costituzionale chiara e approvata dal Popolo in merito al previsto trasferimento dell'oro. A questo proposito si prevedono due varianti: elaborare un articolo sulla moneta nell'ambito della riforma della Costituzione federale oppure sottoporre a revisione l'articolo esistente mediante un procedimento separato. Mentre il Consiglio federale è dell'idea che entrambe le varianti si prestino quale base costituzionale per il finanziamento della Fondazione «Svizzera solidale», il Consiglio nazionale ha scelto di completare il nuovo articolo sulla moneta con una disposizione relativa all'impiego delle cosiddette riserve eccedentarie. Se le Camere adotteranno questa proposta, il messaggio sulla Fondazione potrà essere presentato al Parlamento soltanto dopo la votazione popolare sulla revisione separata del nuovo articolo costituzionale sulla moneta, ossia al più presto nel marzo del 2000.

Nel gennaio 1998 il Consiglio federale ha condotto una consultazione presso partiti, Cantoni, organizzazioni sindacali e padronali in merito al nuovo articolo costituzionale sulla moneta. In seguito alle reazioni prevalentemente positive, il 27 maggio 1998 ha licenziato il messaggio e il relativo disegno, nel quale propone di sopprimere l'ormai obsoleta parità aurea del franco, avvicinando la normativa alle esigenze reali. Attualmente esiste di fatto un baratro tra il regime monetario scritto e la prassi effettivamente seguita. Secondo l'ordinamento vigente la moneta sarebbe soltanto un surrogato dell'oro e dovrebbe poter essere convertita in ogni momento in oro. In realtà questo vincolo non esiste più: l'oro è divenuto una merce ordinaria e il franco svizzero un mezzo di pagamento legale.

Parallelamente allo svincolo del franco dall'oro, il nuovo articolo proposto sancisce a livello costituzionale l'indipendenza della BNS, conformemente a quanto già avviene nella realtà. L'esperienza insegna di fatto che le banche d'emissione indipendenti riescono meglio a combattere l'inflazione rispetto agli istituti direttamente subordinati all'influenza dello Stato. L'indipendenza della BNS deve tuttavia essere legata a precisi obiettivi e contenuta entro i limiti del mandato che le è conferito. A tal fine è pertanto necessario formulare chiaramente quale sia il mandato della Banca, come previsto dal nuovo articolo costituzionale: la BNS è tenuta a esercitare la politica monetaria nell'interesse generale del Paese, dando la priorità alla stabilità dei prezzi. Menzionando l'interesse generale del Paese si ribadisce la responsabilità globale della BNS in materia di politica economica. Il nuovo obiettivo prioritario, la stabilità dei prezzi, dimostra che la lotta contro l'inflazione e la deflazione è il miglior contributo che una banca centrale possa fornire ai fini della stabilità congiunturale. Rispetto al disegno posto in consultazione, il nuovo articolo costituzionale prevede anche l'obbligo di rendiconto quale complemento all'indipendenza della BNS. In tal modo la BNS è obbligata a rendere conto alla Confederazione e al pubblico della sua politica monetaria.

A/2 Politica finanziaria e finanze federali

A/2.1 Programma di stabilizzazione 1998

Il 7 giugno 1998 Popolo e Cantoni hanno accettato a chiara maggioranza il decreto federale che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio (obiettivo di bilancio 2001). Il nuovo articolo 24 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale si prefigge di riequilibrare sostanzialmente il conto finanziario entro l'anno 2001. Le maggiori uscite del conto finanziario devono essere ridotte entro il 2001 affinché non superino di oltre il due per cento le entrate (circa 900 milioni di franchi). Per gli anni 1999 e 2000 sono fissati degli obiettivi intermedi. Per il 1999 il disavanzo non deve superare i cinque miliardi di franchi e per il 2000 i due miliardi e mezzo. Se gli obiettivi non saranno conseguiti, il Consiglio federale dovrà decidere dei risparmi nell'ambito della sua sfera di competenza e proporre alle Camere federale le necessarie modifiche di leggi relative alle spese della Confederazione. Il Parlamento è vincolato all'importo globale fissato dal Consiglio federale, ma può modificare le singole poste. Senza ulteriori misure a livello di legge, i disavanzi si riducono costantemente, ma – nonostante un'elaborazione rigorosa dei dati relativi al preventivo e al piano finanziario e ipotesi ottimistiche sulla futura evoluzione economica – continuano a superare gli obiettivi fissati nel nuovo articolo costituzionale di 0,3 miliardi nel 1999 e di 2,7 miliardi nel 2002.

Per conseguire l'obiettivo di bilancio 2001 in modo equilibrato ed equo, nel primo trimestre del 1998 la Delegazione delle finanze del Consiglio federale ha invitato i Cantoni e le principali forze politiche della Svizzera a partecipare a un colloquio nell'ambito della cosiddetta «tavola rotonda» allo scopo di elaborare un pacchetto di misure cui potessero partecipare i Cantoni, i partiti di Governo e le parti sociali. La formula elaborata congiuntamente consente di tenere conto dei principali interessi delle varie parti e di attuare l'obiettivo di bilancio in modo economicamente e socialmente sopportabile. Con il messaggio del 28 settembre 1998 il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere per la deliberazione e l'approvazione il programma di stabilizzazione negoziato.

Secondo il messaggio del Consiglio federale, il programma di stabilizzazione intende realizzare nel periodo 2000 – 2002 risparmi complessivi di 4,3 miliardi di franchi. Il contributo maggiore sarà richiesto al militare e alla protezione della popolazione (1,5 mia.) e ai Cantoni (1,3 mia.). Uno sgravio considerevole sarà inoltre raggiunto anche con il mantenimento del prelievo del terzo punto percentuale sui salari a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il programma contiene inoltre un obiettivo di risparmio concernente le FFS, un blocco dei crediti accompagnato da un folto elenco di eccezioni nonché misure nel settore delle entrate, fra cui provvedimenti per salvaguardare l'attuale substrato fiscale mediante il promovimento dell'equità fiscale. A tal fine occorre rafforzare il controllo fiscale e sopprimere le lacune fiscali ingiustificate. Benché il pacchetto di misure contenga provvedimenti sia sul fronte delle entrate sia su quello delle uscite, il risanamento del bilancio della Confederazione sarà chiaramente incentrato sui risparmi. Conformemente all'attuale politica del Consiglio federale, le vere e proprie nuove entrate serviranno a consolidare le opere sociali e a finanziare i grandi progetti ferroviari. Nell'ambito del messaggio sul programma di stabilizzazione il Consiglio federale propone corrispondenti provvedimenti di finanziamento soltanto per l'assicurazione contro la disoccupazione (mantenimento del 3° prelievo percentuale sui salari). L'attuazione integrale del programma di stabilizzazione sgraverebbe il bilancio della Confederazione di 1,2 miliardi nel 1999, di 2,3 miliardi nel 2000 e di 2,9 miliardi nel 2001. Il disavanzo rimanente ammonterebbe pertanto soltanto a circa 4 miliardi nel 1999, a 1,8 miliardi nel 2000 e a 0,7 miliardi nel 2001. Gli obiettivi sanciti del nuovo articolo costituzionale sarebbero pertanto rispettati. Secondo la prospettiva attuale, la realizzazione del programma di stabilizzazione dovrebbe addirittura consentire una piccola maggiore entrata nel 2002. Se tutti i provvedimenti proposti dal Consiglio federale saranno adottati indiscriminatamente e integralmente e se le ipotesi sui cui poggia la pianificazione si riveleranno fondate, il risanamento delle finanze federali dovrebbe pertanto essere sostanzialmente in corso.

B Compiti principali

B/1 Economia e competitività

B/1.1 Swisscom SA e la Posta Svizzera: decisioni relative alla trasposizione pratica

Nel corso dell'anno in rassegna sono state attuate ulteriori tappe della riforma delle PTT dopo che il Consiglio federale aveva designato i Consigli di amministrazione di Swisscom e della Posta alla fine del 1997. Con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento nel settore delle poste e delle telecomunicazioni, dal 1° gennaio 1998 l'azienda in regia PTT è stata sostituita dalle due imprese indipendenti «La Posta Svizzera» e «Swisscom SA», che operano autonomamente sul mercato.

Adottando gli obiettivi strategici per la Posta e Swisscom il 28 gennaio 1998, il Consiglio federale ha inoltre disciplinato ex novo i rapporti fra le autorità e le due imprese. Uno degli scopi principali della riforma delle PTT era di separare chiaramente la responsabilità aziendale da quella politica. La Posta e Swisscom devono poter operare in modo conforme al mercato, mentre l'influenza politica deve essere trasparente e valutabile. Il Consiglio federale si limita essenzialmente al ruolo di rappresentante del proprietario che impone obiettivi strategici per l'orientamento delle due imprese, mentre gli organi direttivi sono competenti della gestione operativa.

Negli obiettivi strategici, il Consiglio federale precisa le aspettative che la Confederazione, in quanto proprietaria della Posta e azionista maggioritaria di Swisscom, ripone nelle due imprese. Gli obiettivi si applicano per un periodo di quattro anni e concernono l'orientamento strategico, le finalità finanziarie, la politica del personale nonché il settore della cooperazione e delle partecipazioni. Per Swisscom, il Consiglio federale ha inoltre stabilito i principi per una privatizzazione parziale.

I consigli di amministrazione devono trasporre in strategie aziendali gli obiettivi imposti e rendere annualmente conto al Consiglio federale della loro attuazione. Il controllo sul conseguimento degli obiettivi è garantito da uno strumentario adeguato, che prevede fra l'altro l'impiego di indicativi.

Le decisioni del 13 maggio 1998 hanno consentito di compiere ulteriori passi verso l'attuazione della riforma mediante l'annuncio della parziale privatizzazione di Swisscom per l'autunno (entrata in borsa). Sono inoltre stati approvati gli statuti di Swisscom, che prevedono fra l'altro una partecipazione dei collaboratori in caso di acquisto di azioni e di azioni nominative vincolate. Nel contempo il Consiglio federale ha approvato i bilanci d'apertura delle due imprese (con effetto retroattivo al 1° gennaio 1998) e ha deciso in merito alla loro dotazione con mezzi propri. Per raggiungere una quota adeguata di capitale proprio, sono stati convertiti in capitale proprio di Swisscom crediti della Confederazione per un importo pari a 3,2 miliardi di franchi. Per la Posta è stato fissata una dotazione di capitale pari a 1,3 miliardi di franchi che dovrebbe costituire una solida base per finanziare l'attività aziendale.

La parziale privatizzazione di Swisscom del 5 ottobre 1998 ha rappresentato l'entrata in borsa più importante mai avvenuta in Svizzera. Complessivamente sono state sottoscritte 25'375 milioni di azioni. Il prezzo di emissione è stato fissato a 340 franchi per azione. Nonostante l'operazione sia avvenuta in un momento caratterizzato da forti turbolenze sul mercato azionario, il Consiglio federale constata con soddisfazione che gli obiettivi della privatizzazione parziale sono stati complessivamente raggiunti. Questo vale sia per quanto concerne la ricapitalizzazione di Swisscom sia per il rimanente provento a favore della Confederazione. Previa detrazione dei 3,2 miliardi di franchi che la Confederazione ha messo a

disposizione di Swisscom per il bilancio d'apertura, l'utile netto a suo favore ammonta a 2,73 miliardi di franchi. Considerate le difficili condizioni di mercato, la ripartizione delle azioni fra investitori privati e personale della Swisscom è anch'essa avvenuta in modo soddisfacente. A transazione ultimata, la Confederazione dispone ancora di circa due terzi delle azioni (65,5%). Per legge è obbligata a mantenere la maggioranza del capitale e dei voti.

Da ultimo, il Consiglio federale ha emanato il 4 novembre 1998 e messo in vigore il 1° dicembre 1998 un regolamento dei funzionari appositamente formulato per il personale della Swisscom assunto con lo statuto di funzionario. Il regolamento è valido sino alla fine del 2000, ossia sino al momento in cui tutti i rapporti di impiego della Swisscom saranno subordinati al Codice delle obbligazioni. Questo modo di procedere consente alla Swisscom di disporre delle necessarie basi per adottare un proprio sistema salariale negoziato con le associazioni del personale e di effettuare in modo ordinato la transizione verso il nuovo ordinamento che entrerà in vigore il 2001. Nel contempo, dispone del necessario margine d'azione per far fronte alla crescente concorrenza tutelando i diritti del personale. Il 28 settembre 1998 il Consiglio federale ha anche approvato l'uscita di Swisscom dalla Cassa pensioni della Confederazione e il contratto di affiliazione alla fondazione di previdenza del personale (ComPlan).

B/1.2 Promovimento delle piccole e medie imprese (PMI)

Nella concorrenza fra le piazze economiche mondiali, le condizioni quadro statali acquisiscono un'importanza sempre più grande. Dal momento che in Svizzera le piccole e medie imprese (PMI) offrono oltre i tre quarti dei posti di lavoro e rappresentano una ricca fonte di innovazioni e nuovi impieghi, dobbiamo perseguire con tenacia il miglioramento delle loro condizioni quadro. Una serie di studi peritali ha confermato che nell'ultimo decennio la burocrazia è aumentata sensibilmente, gravando fortemente sulle piccole imprese. Nell'anno in rassegna sono pertanto state elaborate diverse proposte, che concernono numerosi servizi della Confederazione, al fine di snellire le procedure burocratiche. In questo ambito, il 21 ottobre 1998 il Consiglio federale ha deciso di adottare provvedimenti per accelerare e ottimizzare le procedure previste dalla normativa federale e ha iniziato a elaborare un rapporto concernente le modifiche di ordinanze già avviate nonché i messaggi con le necessarie modifiche di legge. Il rapporto accompagnato da un messaggio sarà trasmesso alle Camere nell'estate 1999. Il progetto è incentrato su importanti misure intersettoriali. Un'innovazione è costituita dall'obbligo di massima imposto alle autorità federali di esaminare le domande entro un determinato termine. In futuro, prima di emanare nuove leggi occorrerà esaminarne a priori la compatibilità economica. Si prevede inoltre di informatizzare ulteriormente i rapporti fra le autorità e di snellire le formalità in caso di costituzione di nuove imprese. Queste innovazioni saranno accompagnate da diversi provvedimenti a favore di rami particolari dell'economia. Chi intende esercitare un'attività economica sotto qualsiasi forma deve poterlo fare senza essere costretto a rivolgersi così sovente alle autorità per ottenere l'autorizzazione. È inoltre prevista un'armonizzazione delle notifiche alle assicurazioni sociali. Un gruppo di lavoro è inoltre incaricato di elaborare delle soluzioni per snellire il lavoro amministrativo nel settore fiscale. Infine, le imprese otterranno i dati elaborati dalla statistica ufficiale quale controprestazione per le informazioni notificate, in modo da poter valutare la loro situazione rispetto al loro settore d'attività.

Nell'anno in rassegna si è inoltre lavorato intensamente sulle condizioni di finanziamento delle piccole e nuove imprese. Il Consiglio federale sottoporrà alle Camere il relativo rapporto all'inizio del 1999. Un'inchiesta condotta presso un gran numero di stabilimenti ha dimostrato che numerose PMI si trovano in una difficile situazione finanziaria. Parallelamente ai lavori di consolidamento del sistema delle fideiussioni proseguiti nel settore delle arti e dei mestieri, sono state avviate riflessioni in collaborazione con le banche e i rappresentanti di imprese per migliorare il

finanziamento delle PMI e in particolare il loro grado di autofinanziamento. Per quanto concerne il capitale di rischio – che interessa soltanto l'uno-due per cento delle aziende – il disegno iniziale del Consiglio nazionale è stato riesaminato dal profilo delle esigenze in materia fiscale. Un gruppo peritale esterno ha partecipato all'esame del disegno e delle condizioni quadro legali e amministrative al fine di migliorarle e di completare i provvedimenti di promovimento mediante il prolungamento del sostegno alla ricerca applicata.

B/2 Ricerca e formazione nell'economia e nella società

B/2.1 Riforma dell'aiuto alle università

Il 25 novembre 1998 il Consiglio federale ha approvato e sottoposto al Parlamento il messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003 nel quale espone, fra l'altro, gli obiettivi della futura politica della Confederazione nel settore universitario. Il Consiglio federale è convinto che una politica efficace in materia di formazione e ricerca poggi su un'intensa collaborazione fra Confederazione e Cantoni e sulla futura unione delle forze nel settore terziario. Lo scopo è di costituire reti in seno alle quali tutte le scuole universitarie svizzere – università cantonali, scuole politecniche federali, scuole universitarie professionali operino in stretta collaborazione. Ai fini di una buona qualità dell'insegnamento e della ricerca non occorre raggiungere la perfezione in tutti i settori, ma piuttosto potenziare i nostri punti forti e eccellere nei settori più promettenti. Tutte le proposte formulate nell'ambito del messaggio evidenziano pertanto questa duplice necessità, ossia di avviare riforme e di investire nei settori d'avvenire. Concretamente sono fissati i seguenti obiettivi: la messa in rete di tutti gli istituti universitari per una migliore ripartizione dei compiti e una definizione delle priorità; l'integrazione delle università svizzere nella cooperazione in materia di formazione e ricerca; il promovimento delle competitività e della qualità; la migliore valorizzazione delle conoscenze incoraggiando il trasferimento delle conoscenze alle università; l'evoluzione qualitativa e quantitativa delle reti «istituti di formazione», fra l'altro con l'impiego di moderne tecnologie dell'informazione, nonché il promovimento di pari opportunità fra uomini e donne nel settore della ricerca e della formazione.

Con la revisione della legge sull'aiuto alle università (nuovo titolo: «legge federale sull'aiuto alle università e sulla cooperazione nel settore delle scuole universitarie») il Consiglio federale vuole istituire migliori condizioni per una cooperazione partenariale fra Confederazione e Cantoni nell'insegnamento terziario. In particolare, un organo strategico comune alla Confederazione e ai Cantoni – ossia una conferenza universitaria svizzera – sarà dotato di competenze settoriali che lo abiliteranno a prendere decisioni vincolanti. Inoltre i sussidi di base non saranno più calcolati unicamente in funzione delle spese, ma dipenderanno maggiormente dalle prestazioni fornite; si prevedono poi sussidi vincolati per progetti di innovazione e di cooperazione tra le università. Il nuovo istituto comune di garanzia della qualità dovrà valutare la qualità delle prestazioni fornite.

Il 2 marzo e il 28 settembre 1998 il Consiglio federale ha autorizzato l'istituzione e la gestione di sette scuole universitarie professionali, dando così avvio a un processo che condurrà a una struttura coerente nella formazione superiore. Con la revisione parziale della legge sulle scuole universitarie professionali nell'ambito del messaggio sul promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003, il Consiglio federale ha proposto ulteriori condizioni quadro volte a sostenere il processo di istituzione di sette scuole universitarie professionali definendo chiari obiettivi di qualità, uno scadenzario vincolante e provvedimenti adeguati. Entro il 2003 le scuole universitarie professionali dovranno

essere concepite quali parti integranti di un sistema nazionale, dove ogni singola scuola dovrà raggiungere la massa critica necessaria all'adempimento del mandato di prestazioni ampliato. A tal fine sarà indispensabili raggruppare le scuole specializzate superiori attualmente esistenti nelle grandi regioni. L'introduzione di contributi in parte accordati in funzione delle prestazioni consentirà di equiparare, in materia di sovvenzionamento, le scuole universitarie professionali alle università, agevolando in tal modo l'attuazione di una politica coerente. I diritti per la proprietà intellettuale saranno subordinati a un nuovo disciplinamento in sintonia con la revisione della legge sulla ricerca, ma terranno conto anche del mandato specifico delle scuole universitarie professionali.

B/3 Sicurezza sociale – politica sociale – sanità

B/3.1 Revisioni nel settore delle assicurazioni sociali

L'8 aprile 1998 il Consiglio federale ha preso atto del secondo rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale «Prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali» (IDA FiSo 2). Lo scopo del rapporto è di dare una panoramica globale delle attuali prestazioni delle diverse assicurazioni sociali e di proporre eventuali modifiche del sistema. Per quanto concerne la previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, una prima tappa in questo senso è stata realizzata con l'11a revisione dell'AVS e la prima revisione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (1a revisione LPP). L'obiettivo di tali revisioni è di adeguare la previdenza professionale alle nuove condizioni economiche e sociali e mantenere una solida base finanziari per il futuro. Dal 26 agosto al 30 novembre 1998 il Consiglio federale ha condotto una consultazione in merito ai due progetti.

A breve e a medio termine, la revisione dell'assicurazione facoltativa dovrebbe anch'essa contribuire al risanamento dell'AVS. Il Consiglio federale ha posto il progetto in consultazione dal 22 giugno al 30 settembre 1998. Lo scopo è di convertire l'attuale assicurazione facoltativa fortemente deficitaria in un'assicurazione continuata. Il campo d'attività dovrebbe inoltre essere limitato ai Paesi con i quali la Svizzera non ha concluso alcun accordo in materia di assicurazioni sociali.

Il 1° aprile 1998 il Consiglio federale ha licenziato un messaggio sulla 6a revisione della legge federale sulle indennità di perdita di guadagno (6a revisione LIPG). Lo scopo principale è di istituire un'indennità di base indipendente dallo stato civile del beneficiario, nonché di tenere conto del lavoro educativo mediante un assegno per compiti educativi.

Il 21 settembre 1998 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente il decreto federale sui sussidi federali nell'assicurazione malattie e la revisione parziale della legge sull'assicurazione malattie (LAMal). La modifica si prefigge principalmente di migliorare la situazione dell'assicurato sia mediante il diritto a una riduzione dei premi sia per quanto concerne le prestazioni coperte dall'assicurazione di base. Il decreto federale summenzionato fissa, per gli anni 2000–2003, i sussidi federali che, accanto a quelli cantonali, serviranno a sgravare di parte dei premi gli assicurati di condizioni economiche modeste. D'altra parte, sono previsti provvedimenti volti a contenere i costi. In particolare, occorre conferire ai Cantoni la competenza di stanziare preventivi globali e sancire nella legge il diritto del farmacista di sostituire un preparato prescritto con un generico meno caro. La revisione parziale della LAMal e del decreto federale sui sussidi ai Cantoni per la riduzione dei premi dovrebbero essere esaminati dalle Camere nel corso del 1999, cosicché potranno entrare in vigore entrambi il 1° gennaio 2000.

B/3.2 Politica in materia d'asilo: problemi attuali

Nel 1998 il Consiglio federale ha di nuovo dato prova del suo impegno a favore di una politica d'asilo umanitaria, ma ha anche espresso la sua volontà di reprimere in modo coerente gli abusi riconosciuti in materia di asilo. L'evento che meglio testimonia la posizione del Consiglio federale è il conflitto in corso nella provincia jugoslava del Kosovo: il 16 settembre 1998 il capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha prorogato sino alla fine dell'aprile 1999 il blocco dei rimpatri deciso nel giugno 1998 per le persone provenienti da questa regione, offrendo loro provvisoriamente protezione nel nostro Paese.

Data la crescente pressione migratoria con cui è confrontato il nostro Paese, l'8 giugno 1998 il Consiglio federale ha deciso di convertire il progetto pilota «Disponibilità strategica a fornire prestazioni da parte delle autorità preposte all'asilo» in un'istituzione permanente. In tal modo ha aumentato di 155 posti la riserva di personale necessaria per far fronte all'impennata delle domande d'asilo. Questo provvedimento consente, dal punto di vista del personale, di evadere le 32 000 domande d'asilo attese per l'anno in corso. Inoltre, il 2 settembre 1998 il Consiglio federale ha prolungato il rafforzamento del corpo delle guardie di confine mediante membri del corpo delle guardie di fortificazioni deciso alla metà del 1997. Il continuo e massiccio aumento delle domande d'asilo dovuto principalmente alla crisi del Kosovo ha reso necessario l'intervento di truppe dell'esercito che coadiuvano le autorità preposte all'asilo nell'assistenza ai profughi. Il 21 ottobre 1998, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport di assistere – senza armi – al massimo 2000 richiedenti l'asilo non ancora registrati. Il primo impiego è stato quello del 26 ottobre 1998 a Bronschhofen. Le esperienze fatte sino ad oggi sono decisamente positive. La questione dell'assistenza ai richiedenti l'asilo da parte dell'esercito è trattata in modo esaustivo nel rapporto del Consiglio federale sulla sua gestione amministrativa.

Per proseguire anche in futuro la nostra politica d'asilo umanitaria a favore delle persone bisognose di protezione, il Consiglio federale ritiene indispensabile adottare misure urgenti che reprimano gli abusi riconosciuti in materia d'asilo. Per questo motivo, il 13 maggio 1998 ha deciso di proporre alle Camere federali di mettere urgentemente in vigore per il 1° luglio 1998 singoli articoli della revisione totale della legge sull'asilo in corso al momento. Essenzialmente si tratta delle norme concernenti la non entrata in materia per richiedenti che non presentano documenti di identità e provvedimenti in caso di inoltro abusivo della domanda d'asilo. Il Consiglio federale e la Conferenza cantonali dei direttori di giustizia e polizia (CDCGP) hanno inoltre deciso, sulla base del rapporto del gruppo di lavoro «Esecuzione dell'allontanamento», di ampliare, adeguare e istituzionalizzare le esistenti strutture della Confederazione e dei Cantoni per l'acquisizione dei documenti e per sostenere l'esecuzione nel settore dell'asilo e degli stranieri. Il controlling delle procedure e delle esecuzioni che verrà elaborato in questo ambito servirà a accertare se le misure proposte avranno gli effetti desiderati. Il 29 ottobre 1998 il Consiglio federale ha incontrato rappresentanti dei Governi cantonali per uno scambio di idee. I colloqui si sono concentrati sui problemi legati al forte aumento dei richiedenti l'asilo, in particolare l'accoglienza a livello federale e cantonale. Secondo quanto convenuto, occorre perseguire maggiori risparmi e ridurre l'attrattività internazionale della Svizzera quale Paese d'asilo. Un gruppo di lavoro paritetico sul finanziamento dell'asilo, costituito di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, dovrebbe esaminare nuovi modelli di assistenza e di finanziamento e elaborare proposte per migliori incentivi strutturali. La revisione totale della legge sull'asilo adottata dalle Camere federali nel giugno 1998 e l'approvazione del pacchetto di misure del gruppo di lavoro «Esecuzione e allontanamento» costituiscono, con la messa in vigore il 1° luglio 1998 del decreto federale concernente misure urgenti nell'ambito dell'asilo e degli stranieri, un'importante svolta nella lotta agli abusi e nell'esecuzione degli allontanamenti.

B/4 Infrastruttura – ambiente – ordinamento del territorio

B/4.1 Esecuzione della riveduta legge sulla protezione dell'ambiente

La riveduta legge sulla protezione dell'ambiente è costituita di una serie di deleghe che disciplinano in un unico testo numerosissimi e svariati settori mediante una fittissima serie di principi, che a loro volta richiedono la modifica di normative esistenti o l'introduzione di nuove norme d'esecuzione. Si prevede che per elaborare le relative ordinanze saranno necessari circa due anni. Nell'anno in rassegna il Consiglio federale sia è occupato dei rifiuti, dei composti chimici e del suolo. Il 14 gennaio 1998 ha modificato l'ordinanza sugli imballaggi per bibite, disponendone l'entrata in vigore per il 1° aprile 1998, al fine di adeguare i quantitativi degli scarti per il vetro, il PET e l'alluminio alle nuove condizioni. Di conseguenza, i commercianti e i produttori che mettono in commercio acque minerali, bevande gassate edulcorate e birra in imballaggi da gettare, in PET o in alluminio, senza partecipare finanziariamente ai sistemi per la raccolta e il riciclaggio di imballaggi usati sono ormai tenuti a gestire per proprio conto un sistema analogo. In tal modo il Consiglio federale dà il proprio sostegno all'attuale sistema di raccolta, minacciato dal comportamento scorretto di coloro che ne fruiscono senza contribuirvi. Inoltre, con decisione del 1° luglio 1998 ha sottoposto a revisione l'ordinanza contro l'inquinamento del suolo, fissandone l'entrata in vigore per il 1° ottobre 1998. Come risulta dalla consultazione, la necessità di preservare a lungo termine il suolo quale base di vita è assolutamente incontestata. L'ordinanza contiene nuovi valori limite per le diossine, i furani e i bifenili policlorurati, tre tipi di sostanze che nel passato hanno spesso creato problemi. Il suolo deve inoltre essere meglio protetto dall'erosione e dal costipamento. Dal momento che il deterioramento del suolo è in gran parte irreversibile, la prevenzione rimane l'obiettivo prioritario della protezione in questo ambito. Il 1° luglio 1998, il Consiglio federale ha deciso la modifica dell'allegato relativo alle pile dell'ordinanza sulle sostanze, fissandone l'entrata in vigore per il 1° ottobre 1998. In particolare, l'introduzione di una tassa di smaltimento anticipata sulle batterie dovrebbe garantire finanziariamente uno smaltimento compatibile con le esigenze ambientali. Il 26 agosto il Consiglio federale ha inoltre approvato l'ordinanza sui siti contaminati, fissandone l'entrata in vigore per il 1° ottobre 1998. Essa disciplina il censimento dei siti inquinati, nonché la valutazione della necessità e degli obiettivi del risanamento. Per eliminare gli ostacoli al commercio nel settore di prodotti chimici, il 4 novembre 1998 il Consiglio federale ha inoltre deciso di armonizzare alle norme comunitarie le prescrizioni relative alle informazioni sui prodotti contenute nell'ordinanza sulle sostanze, fissando l'entrata in vigore delle relative modifiche per il 1° dicembre 1998.

B/4.2 Decisioni in materia di politica energetica

Il 28 ottobre 1998 il Consiglio federale ha licenziato un pacchetto globale in materia di politica energetica, adottando nel contempo le decisioni di principio in relazione con il nuovo ordinamento finanziario.

Quale controproposta all'iniziativa solare e all'iniziativa energia e ambiente, il Consiglio federale sostiene l'introduzione rapida di una tassa sull'energia sulla base di una disposizione costituzionale. I proventi della tassa saranno utilizzati, a tempo determinato, per l'impiego razionale dell'energia e l'utilizzazione delle energie rinnovabili. In tal modo, è possibile rafforzare sensibilmente il seguito del programma d'azione Energia 2000. Entro la primavera 1999 il Consiglio federale elaborerà un relativo programma congiuntamente ai Cantoni e all'economia. Questa soluzione transitoria dovrebbe consentire di passare senza attriti a un nuovo ordinamento finanziario con incentivi ecologici.

Il Consiglio federale ha deciso di preparare il disegno relativo a una legge sull'energia nucleare che prevederà, fra l'altro, il referendum facoltativo per i nuovi impianti. Inoltre, intende negoziare un termine per la chiusura delle centrali esistenti e trovare una soluzione al problema dello smaltimento di comune accordo con i gestori di centrali nucleari, gli avversari del nucleare e i Cantoni che ospitano le centrali. Nel contempo, ha consentito di prorogare sino al 2012 l'autorizzazione di esercizio per la centrale di Mühleberg e di aumentare del 15 per cento la potenza della centrale di Leibstadt. Con queste decisioni il Consiglio federale intende evitare ulteriori investimenti non ammortizzabili nel settore dell'energia e sostituire le centrali esistenti tenendo opportunamente conto delle esigenze dell'ambiente e dell'economia.

B/5 Relazioni con l'estero

B/5.1 Lo Stato dei negoziati settoriali con l'UE alla fine del 1998

Il 23 gennaio 1998 la Svizzera, la Commissione europea e la presidenza britannica dell'UE hanno concordato, nel cosiddetto accordo di Kloten, un compromesso nei settori del traffico terrestre e del traffico aereo. Il 16 giugno 1998, a Bruxelles, i negoziati hanno potuto essere conclusi dal punto di vista tecnico a livello dei coordinatori. Dopo un ultimo ciclo di trattative a livello dei ministri dei trasporti, il 30 novembre e il 1° dicembre 1998, e a livello dei coordinatori, l'8 e il 9 dicembre 1998, i negoziati quadriennali sono stati conclusi l'11 dicembre 1998 anche a livello politico. Il contenuto dei progetti di accordo nei sette settori è illustrato nel Capitolo secondo.

Il 6 ottobre 1998, la Svizzera ha potuto partecipare per la prima volta, su base informale, come «member elect» all'incontro dei ministri degli affari esteri della Conferenza europea nel Lussemburgo, il quale era incentrato su uno scambio di esperienze nell'ambito della lotta contro i passatori, sulla protezione dei bambini dagli abusi sessuali e su problematiche legate alla politica ambientale. L'ammissione formale della Svizzera alla Conferenza si trova ancora in sospeso.

Entro la fine di gennaio del 1999, il Consiglio federale trasmetterà al Parlamento il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Sì all'Europa!». In seguito alla sua decisione di principio, presa il 22 aprile 1998, di formulare una controproposta indiretta all'iniziativa popolare «Sì all'Europa!», il 27 maggio 1998 il Collegio governativo ha presentato al pubblico il rispettivo progetto. La controproposta riprende in gran parte le richieste degli iniziativisti, ma lascia al Consiglio federale il margine di manovra necessario per l'avvio di negoziati in vista di un'adesione all'UE.

Come base per la discussione a livello parlamentare della controproposta indiretta del Consiglio federale all'iniziativa popolare «Sì all'Europa!» si sta attualmente elaborando un rapporto sull'integrazione che informerà circa le ripercussioni politiche, eco-

nomiche e finanziarie di un'adesione all'UE e conterrà un riepilogo delle misure di politica statale ed economica da adottare nel caso di un'adesione. Nel contempo, gli strumenti della politica d'integrazione, cioè la partecipazione allo SEE, la conclusione di trattati settoriali e diverse forme della «via solitaria», sono fatti oggetto di un'analisi oggettiva. Il Consiglio federale presenterà il rapporto alla fine di gennaio del 1999.

B/5.2 Stato della problematica «Svizzera – Seconda Guerra mondiale»

Nel 1998 le sfide principali legate al dossier «Svizzera – Seconda Guerra mondiale» hanno avuto origine negli sforzi profusi da eminenti personaggi stranieri per comporre mediante una cosiddetta soluzione globale la controversia inerente al ruolo della Svizzera durante la Seconda Guerra mondiale. Da un lato, l'amministrazione USA si è impegnata per indurre le parti della denuncia collettiva contro le grandi banche a cercare una soluzione d'intesa comune, coinvolgendo oltre alle parti direttamente interessate anche le principali organizzazioni ebraiche, la Banca nazionale svizzera e le autorità federali. Parallelamente si è sviluppato uno scenario caratterizzato da una pressione sempre crescente, che veniva a sostenere gli sforzi intesi a raggiungere una soluzione globale. Si è trattato in primo luogo della minaccia di sanzioni economiche da parte di Stati e città americani. Inoltre sono state formulate accuse e richieste all'indirizzo della Banca nazionale svizzera, contro la quale il 29 giugno 1998 è stata sporta una denuncia collettiva. La situazione si è particolarmente acuita il 1° luglio 1998, quando un comitato ad hoc, sotto la direzione del capo delle finanze di Nuova York Hevesi, ha deciso di adottare gradualmente sanzioni concrete nei confronti degli interessi economici della Svizzera.

Di fronte a queste due sfide, il Consiglio federale ha seguito rigorosamente la sua strategia impostata, analogamente, a due livelli: in primo luogo, escludendo una partecipazione della Confederazione al risarcimento globale relativo alle denunce collettive, visto che si trattava di una denuncia privata, e, in secondo luogo, reagendo ai tentativi di pressione con tutti i mezzi a sua disposizione. Vi sono così stati ripetuti interventi da parte di personaggi di primissimo piano, fra l'altro presso il presidente Clinton, per opporsi al danneggiamento degli interessi economici svizzeri. È stata elaborata, e discussa con i vertici dell'economia, una strategia per combattere le minacce di sanzioni.

Le due grandi banche interessate hanno quindi deciso di concludere un accordo di principio con gli accusatori e le organizzazioni ebraiche coinvolte, che è stato siglato il 12 agosto 1998. Questo accordo prevede l'esclusione di tutte le richieste in relazione alla Seconda Guerra mondiale rivolte a imprese dell'economia svizzera – ad eccezione delle assicurazioni, contro le quali è in sospeso una denuncia collettiva separata –, alla Banca nazionale svizzera e alla Confederazione. Con l'attuazione di tale accordo, gli aspetti essenziali della controversia «Svizzera – Seconda Guerra mondiale» sarebbero risolti. In rigorosa conformità alla posizione sostenuta, né la Confederazione né la Banca nazionale prevedono il versamento di prestazioni finanziarie.

Con la conclusione di questo accordo si prospetta ora la possibilità che gli sforzi della Svizzera possano essere portati avanti all'insegna della verità, della giustizia e della solidarietà, come è avvenuto anche nel corso del 1998 a dispetto delle pressioni esterne. In particolare, la Commissione indipendente d'esperti ha presentato il suo primo rapporto intermedio che verteva sulle transazioni auree durante la Seconda Guerra mondiale e sul quale il Consiglio federale ha espresso il proprio parere il 25 maggio 1998. Il 28 ottobre 1998 il Governo ha deciso di far pubblicare una sintesi di questo rapporto, che consentirà una lettura più agevole.

Il 2 giugno 1998 il Consiglio federale ha inoltre preso atto del Secondo rapporto Eizenstat, il quale si occupa di aspetti parziali del ruolo svolto dai Paesi neutrali e non belligeranti durante la Seconda Guerra mondiale. Il Consiglio federale vede in questo rapporto un ulteriore contributo per far luce sugli avvenimenti che hanno segnato il periodo prima, durante

e dopo la Seconda Guerra mondiale. Nel suo parere ha espresso la speranza che i rapporti in materia ora disponibili contribuiscano, specie negli Stati Uniti, a spostare su un piano oggettivo la discussione sul ruolo della Svizzera durante il Secondo Conflitto mondiale.

Nel corso del 1998, il Consiglio federale è stato chiamato a esprimere il suo parere in merito a due casi di richieste di risarcimento in relazione alla nostra politica dei rifugiati durante la Seconda Guerra mondiale. Esso non si è semplicemente limitato a discutere gli aspetti giuridici, ma ha pure considerato i risvolti morali dei due casi. Nelle sue decisioni del 19 febbraio e del 22 giugno 1998 relative, rispettivamente, al caso Sonabend e al caso Spring, è giunto alla conclusione che le richieste, presentate in virtù della legge sulla responsabilità, in considerazione del lungo periodo intercorso fossero cadute in perenzione e che fossero comunque infondate dal punto di vista del diritto materiale. Il Consiglio federale – indipendentemente dalla valutazione giuridica e storica delle circostanze specifiche e generali – ha espresso alle due persone interessate il suo profondo cordoglio e rincrescimento. Al di là delle considerazioni di tipo giuridico e dell'apprezzamento di sorti personali, il Consiglio federale ha ribadito la sua ferma volontà politica di far sì che la Svizzera si assuma la propria responsabilità umanitaria in senso lato. Allo scopo di rinnovare la tradizione umanitaria, ha del resto già lanciato la Fondazione per la solidarietà, la quale sostiene un ampio ventaglio di progetti.

Il 18 novembre 1998 il Consiglio federale ha approvato un'ordinanza che disciplina la procedura di ricerca e risarcimento in relazione al decreto federale del 1962 sulla dichiarazione degli averi. Nel mese di gennaio del 1999, le autorità federali pubblicheranno nel Foglio federale e in Internet un elenco di nomi concernente circa 550 beni patrimoniali liquidati a seguito dell'applicazione del citato decreto federale e impiegati a scopi umanitari. Le persone interessate hanno inoltre la possibilità di richiedere la rispettiva documentazione presso le rappresentanze svizzere all'estero oppure rivolgendosi a un apposito servizio d'informazione a Berna.

Anche nel 1998 il Consiglio federale si è attenuto rigorosamente al principio di una ricerca incondizionata della verità e di un deciso rifiuto di giudizi collettivi e valutazioni che prescindono da qualsiasi fondatezza. In tal senso sono state rifiutate segnatamente le accuse formulate in due studi del Simon Wiesenthal Center sui campi di profughi in Svizzera e su presunte simpatie degli Svizzeri per il nazionalsocialismo.

Conformemente ai principi esposti, il Consiglio federale ha definito il mandato della delegazione negoziale svizzera per la Conferenza di Washington sugli averi nel periodo dell'olocausto, che si è svolta dal 30 novembre al 3 dicembre 1998. In tale contesto è anche stata chiarita la provenienza delle opere d'arte di cui la Confederazione entrata in possesso nel periodo dal 1933 al 1945. Solo per due opere non è stato possibile definire la provenienza e ricostruire le modalità dell'acquisizione. Il Consiglio federale ha pure preso atto di un rapporto sulla spoliazione di opere d'arte all'epoca del regime nazista («Raubkunst – Kunstraub: Die Schweiz und der Handel mit gestohlenen Kulturgütern zur Zeit des Zweiten Weltkriegs»), pubblicato l'11 novembre 1998. Esso è del parere che questo tema necessiti di un approfondimento scientifico di alcuni aspetti e di una contestualizzazione storica. Ritiene suo dovere esaminare accuratamente eventuali questioni relative alle collezioni della Confederazione. Nel caso dovessero risultare acquisizioni illecite, occorrerebbe vagliare immediatamente la possibilità di una restituzione o di un risarcimento.

B/5.3 Lavori preliminari intorno a un progetto per l'adesione della Svizzera all'ONU

Il 3 settembre 1997 il Consiglio federale ha accolto la mozione del consigliere nazionale Remo Gysin, con la quale quest'ultimo chiedeva che venisse preparata l'adesione all'ONU, senza tuttavia indicare scadenze temporali. I profondi mutamenti nel contesto internazionale richiedono di fatto un ampliamento della nostra partecipazione e delle nostre possibilità di codecisione a livello internazionale, sia in Europa che nel mondo.

In adempimento di un postulato del consigliere nazionale Andreas Gross, il Consiglio federale ha approvato il 1° luglio 1998 un rapporto sulle relazioni tra la Svizzera e l'ONU. Il rapporto illustra gli sviluppi del contesto internazionale dalla fine della Seconda Guerra mondiale, le relative ripercussioni sull'ONU e le diverse relazioni politiche, economiche e istituzionali tra la Svizzera e l'ONU. Dal rapporto emerge in particolare che gli obiettivi e le priorità dell'ONU coincidono ampiamente con gli obiettivi principali della nostra politica estera, che il nostro Paese partecipa di fatto già oggi alle attività dell'ONU e che a lungo andare lo status di osservatore della Svizzera si rivela sempre più insoddisfacente. Il Consiglio federale conclude affermando che intende raggiungere quanto prima, a dipendenza del clima politico, l'obiettivo strategico di un'adesione all'ONU. Questo rapporto, che riassume la situazione attuale, rappresenta per il Consiglio federale una prima tappa preparatoria in vista della discussione sull'adesione all'ONU.

Nel corso della sessione autunnale del 1998, il Consiglio degli Stati ha preso atto del rapporto del Consiglio federale e gli ha trasmesso senza opposizione la mozione Gysin, la quale era già stata accolta dal Consiglio nazionale. Un'iniziativa popolare lanciata nel settembre 1998 persegue la stessa finalità del Consiglio federale e provocherà senz'altro un'ampia discussione pubblica. Anche il Consiglio federale intende fornire un contributo alla discussione informando in modo più compiuto sulle attività della Svizzera in seno all'ONU, creando così i presupposti necessari affinché la popolazione sia informata in modo differenziato in vista di un'adesione a questa organizzazione.

Capitolo secondo:

Programma di legislatura 1995–1999: Rapporto sull'anno 1998

A Istituzioni e finanze

A/1 Riforma della direzione dello Stato e della Costituzione federale

A/1.1 Riforma giudiziaria

Nel quadro dei lavori intorno alla riforma della Costituzione federale, che sono giunti in porto con l'approvazione della nuova Costituzione federale nella sessione di dicembre, nel 1998 il Parlamento si è pure occupato della riforma giudiziaria. Parallelamente, il 4 novembre 1998 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della consultazione in merito al disegno di una legge federale sul Tribunale federale. Il disegno ha generalmente trovato una buona accoglienza nella procedura di consultazione. Ha suscitato pareri contrastanti la proposta procedura di esame preliminare, che rappresenterebbe il principale contributo allo sgravio del Tribunale federale. Un primo riassunto dei risultati della procedura di consultazione è stato stilato ancora prima dell'inizio del dibattito sulla riforma giudiziaria in seno al Parlamento. Il Consiglio federale deciderà come procedere nei lavori relativi alla revisione dell'organizzazione giudiziaria non appena il Parlamento avrà approvato la riforma giudiziaria.

A/1.2 Amministrazione e gestione amministrativa

Per quanto riguarda la riorganizzazione delle strutture amministrative, a seguito delle decisioni prese nel 1997 sono state adottate diverse misure. Tutti i dipartimenti, Cancelleria federale compresa, sono interessati da queste misure di ristrutturazione. L'Incaricato federale della protezione dei dati è passato alla Cancelleria federale. I compiti del settore formazione, ricerca e tecnologia sono stati riuniti in due dipartimenti (DFI e DFE). I compiti del settore migrazione sono ora concentrati nel Dipartimento federale di giustizia e polizia; gli organi di coordinamento sono stati ristrutturati di conseguenza. La Centrale nazionale d'allarme, l'Ufficio federale della protezione civile e la Scuola federale dello sport di Macolin sono stati integrati nel Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport. L'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale e l'Ufficio delle costruzioni federali sono stati trasferiti al Dipartimento federale delle finanze. Il Dipartimento federale dell'economia ha conosciuto una profonda trasformazione con l'istituzione dell'Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro e dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia. Al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni sono stati attribuiti la Divisione principale della circolazione stradale e l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio.

Parallelamente il Consiglio federale ha preso decisioni di principio per l'istituzione di un Istituto svizzero dei medicamenti e di un'Agenzia nazionale della sicurezza. In quest'ultima confluiranno diversi compiti di vigilanza nel settore della sicurezza (ambiente, trasporti, energia).

Per quanto riguarda i processi di gestione, l'accento è stato posto soprattutto su misure intese a rafforzare la capacità di conduzione del Consiglio federale e a migliorare il sostegno al presidente della Confederazione. Tali misure comprendono il rafforzamento dell'identificazione tempestiva, l'ottimizzazione degli strumenti di pianificazione, controlling e vigilanza e una migliore preparazione degli affari del Consiglio federale. Inoltre, il Dipartimento federale

dell'economia e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni hanno colto l'occasione offertasi con la profonda ristrutturazione per riesaminare i propri processi di conduzione ed elaborare una nuova strategia dipartimentale.

I dipartimenti e la Cancelleria federale stanno inoltre realizzando le misure di risparmio imposte, anche nel settore del personale. Circa 250 degli 800–1000 posti da smantellare o riconvertire sono stati realizzati entro la fine del 1998. Allo scopo di evitare licenziamenti ingiustificati è stato concordato un piano sociale con le associazioni del personale.

Nel corso del 1998 il Consiglio federale ha preso anche altre decisioni relative alla struttura amministrativa, le quali saranno attuate nel 1999. In tale contesto vanno evidenziati tre aspetti: l'integrazione della Direzione federale delle misure catastali, attualmente nel Dipartimento federale di giustizia e polizia, nell'Ufficio federale di topografia, in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport; la riunione dell'economia interna e di quella esterna nel Dipartimento federale dell'economia nonché la riorganizzazione dell'informatica e della telecomunicazione interna. In seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, la Scuola federale dello sport di Macolin è stata trasformata in Ufficio federale dello sport, è stato istituito un nuovo sottogruppo per il promovimento della pace e la cooperazione in materia di sicurezza nonché dissolto l'Ufficio centrale della difesa. Infine, nel Dipartimento federale delle finanze il nuovo Ufficio federale delle costruzioni e della logistica sostituisce l'Ufficio delle costruzioni federali e l'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, garantendo nel contempo il coordinamento con le costruzioni militari e le costruzioni dei Politecnici federali (cosiddetta soluzione settoriale «civile, militare, Politecnici»).

La legge federale sulle imprese d'armamento della Confederazione prevede per queste ultime la trasformazione da aziende finora dipendenti in società anonime, di diritto privato. Saranno riunite in un gruppo (RUAG Svizzera SA) che in una prima fase rimarrà al cento per cento proprietà della Confederazione. Sotto il tetto della RUAG Svizzera SA le imprese d'armamento della Confederazione saranno operative dal 1° gennaio 1999 nell'economia privata quali società anonime. Il 9 settembre 1998 il Consiglio federale ha stabilito la strategia quale azionista maggioritario, con la quale obbliga la RUAG Svizzera SA a rispettare determinati obiettivi strategici. Si tratta della garanzia dei beni d'armamento e delle tecnologie necessari alla difesa nazionale, della politica relativa alle partecipazioni in capitale e voti alle società del gruppo e ad altre imprese nonché dell'attività futura nei mercati civili. La strategia quale azionista maggioritario pone inoltre condizioni in merito alla politica del personale e all'impiego degli utili. Il Consiglio federale ha pure autorizzato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport a fondare società anonime ai sensi delle legge federale sulle imprese d'armamento della Confederazione, vale a dire a trasformare le attuali aziende d'armamento in società anonime. Il 28 ottobre 1998 il Consiglio federale ha stabilito gli statuti e la composizione del primo consiglio d'amministrazione della società.

In vista della realizzazione di costruzioni e impianti, attualmente occorre di regola seguire diverse procedure d'approvazione parallele o successive. La moltitudine di procedure e gli ordinamenti procedurali divergenti a livello federale e cantonale possono causare doppioni, approvazioni parziali insufficientemente coordinate e in particolare – considerate le possibilità di ricorso a più livelli – considerevoli ritardi. Il 25 febbraio 1998 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente una legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani. Con questo atto legislativo saranno modificate 18 leggi federali. Il nuovo ordinamento delle procedure decisionali ha lo scopo di migliorare il coordinamento e di semplificare e accelerare le procedure d'approvazione per le costruzioni e gli impianti, in particolare per i progetti sottostanti al diritto federale; ne fanno parte le procedure d'approvazione e d'autorizzazione per gli impianti militari, gli impianti ferroviari e di trasporto in condotta, gli impianti idroelettrici di frontiera, gli impianti delle imprese di navigazione pubbliche, gli impianti elettrici, gli impianti aeroportuali e filoviari. In vista della revisione totale della legislazione sull'energia nucleare, gli impianti nucleari non sono stati inclusi in questo elenco. È pure stato escluso il settore degli impianti di

trasporto turistici, dato che in questo caso – con riguardo a un'eventuale separazione di competenze tra Confederazione e Cantoni – è necessaria un stretta cooperazione con i Cantoni.

A/1.3 Cassa pensioni della Confederazione: statuto generale, risanamento

La Cassa federale d'assicurazione (CFA) è composta dalla Cassa pensioni della Confederazione (CPC), dalla Cassa federale di compensazione (CFC) e dal settore sociale. Ai fini del nuovo orientamento della Cassa pensioni della Confederazione (istituzione di un'azienda autonoma di diritto pubblico nel 3° cerchio dell'amministrazione federale), nel 1999 il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un messaggio concernente una legge federale sulla previdenza professionale del personale federale.

Per quanto attiene al sistema di finanziamento della CPC, il suo principale svantaggio è stato individuato nel reddito relativamente esiguo dei fondi. Nel contempo i mezzi della CPC risultano troppo onerosi per la Confederazione, specialmente in presenza di interessi bassi sul mercato monetario e dei capitali. Attualmente circa 21 miliardi di franchi dei mezzi della CPC sono investiti presso la Confederazione, la quale fa fruttare un interesse corrispondente al reddito medio delle obbligazioni della Confederazione, applicando tuttavia almeno il 4 per cento. Nel periodo 1985–1997 il reddito dei mezzi investiti presso la Confederazione è stato pari al 4,8 per cento, trovandosi quindi ben al di sotto del reddito che le casse pensioni potevano realizzare negli ultimi 13 anni. L'indice LPP attesta per tale periodo un reddito di oltre il 7,6 per cento.

Il 22 aprile 1998, il Consiglio federale ha approvato un messaggio concernente la politica d'investimento della Cassa pensioni della Confederazione. Con tale messaggio il Consiglio federale intende istituire le basi giuridiche per il passaggio a una moderna gestione di portafoglio, improntata a una vasta diversificazione degli investimenti. Gli statuti della CPC vanno adeguati alle nuove esigenze. Inoltre occorre integrare l'articolo 36 della legge sulle finanze della Confederazione con una deroga per i fondi della CPC, in quanto attualmente tale articolo vieta l'acquisto di titoli e immobili a scopo d'investimento.

A/2 Politica finanziaria e finanze federali

A/2.1 Misure intese a risanare le finanze federali

Oltre al Programma di stabilizzazione illustrato nel capitolo primo, il Consiglio federale ha preso atto il 28 gennaio 1998 del rapporto intermedio sulla fase iniziale dell'attuazione del primo rapporto sui sussidi federali, pubblicato alla fine di giugno del 1997. Il rapporto evidenzia che la maggior parte delle misure avviate manifesterà i propri effetti a partire dal 2000. Dal 2002 in poi si potrà contare con uno sgravio delle finanze federali pari a circa 180 milioni di franchi. All'inizio del 1999 il Consiglio federale prenderà conoscenza del secondo e conclusivo rapporto, che renderà conto dei risultati del secondo ciclo d'esame.

Il progetto «Nuova perequazione finanziaria», sostenuto a titolo paritetico dalla Confederazione e dalla Conferenza dei Governi cantonali, si prefigge l'obiettivo di raggiungere, per quanto opportuno e possibile, una separazione dei compiti, delle competenze e dei flussi finanziari tra Confederazione e Cantoni, determinandone in modo chiaro le responsabilità. Anche nei rimanenti settori di attività comune va chiarita la questione delle competenze. Si era previsto di effettuare nel 1998 una consultazione in merito alle proposte di dettaglio. La realizzazione del bilancio degli effetti si è tuttavia protratta oltre il previsto. Nel 1998 è comunque stato possibile concludere i lavori degli esperti. Il Consiglio federale effettuerà una consultazione ancora nel primo semestre del 1999.

A/2.2 Legislazione fiscale – Punto della situazione in materia di politica fiscale

Con l'entrata in vigore graduale, il 1° gennaio e il 1° aprile 1998, e l'applicazione della riforma dell'imposta sulle società, è stato fatto un passo importante per migliorare l'attrattiva della piazza economica svizzera.

I lavori preliminari necessari per fare il punto della situazione in materia di politica fiscale sono stati portati avanti nel 1998. Il rapporto della commissione peritale intitolato «Lacune fiscali» dell'8 luglio 1998 è servito al Consiglio federale come base per determinare le misure immediate, sul versante degli introiti, del Programma di stabilizzazione 1998, volte a colmare le lacune fiscali ingiustificate. Le proposte avanzate dal Consiglio federale nel quadro del Programma di stabilizzazione prevedono fra l'altro la limitazione della deduzione di interessi su debiti privati, un tetto per il salario assicurato nel secondo pilastro e il riesame dei privilegi fiscali nel secondo e terzo pilastro, nella misura in cui non servano alla previdenza. Inoltre, l'alienazione di beni patrimoniali che non avviene nell'ambito della mera gestione del proprio patrimonio sarà tassata, in virtù della legge, alla stregua di un'attività lucrativa indipendente. Nel 1998 è pure stato elaborato il rapporto peritale «Imposizione delle famiglie», quale contributo a una futura panoramica completa in materia.

In riferimento alla revisione della legge sulle tasse di bollo, proposta con decreto del 14 dicembre 1998 (tre progetti di revisione sotto forma di decreto federale urgente), il Consiglio federale si attende solo lievi perdite fiscali, motivo per cui non accorda momentaneamente alcuna priorità alla questione delle misure compensatorie sulla base delle proposte formulate.

Infine, il 21 e 28 ottobre 1998 il Consiglio federale ha stabilito, sulla base dei lavori preliminari di un gruppo di lavoro interdipartimentale, la strategia nel settore dell'imposizione energetica. La riforma fiscale ecologica sarà integrata nei lavori intorno al vigente ordinamento finanziario, che dovrà essere sostituito al più tardi entro la fine del 2006. Quale pilastro principale della riforma è prevista una maggiore imposizione energetica. Il nuovo ordinamento finanziario con incentivi ecologici sarà impostato in modo tale da non influire sul gettito e sulla quota statale. Con i proventi dalla prevista imposta sull'energia si intende quindi in primo luogo abbassare il livello degli oneri salariali complementari. Sono così perseguiti due obiettivi: da un lato, la modifica dei prezzi relativi dovrebbe produrre effetti benefici per la qualità dell'ambiente, mentre dall'altro, con la riduzione delle trattenute percentuali sui salari vi sarà un influsso positivo sull'economia e sui posti di lavoro. Nel quadro della riforma saranno inoltre riesaminati i sussidi e le imposte con incentivi ecologici sbagliati. Il Consiglio federale intende garantire il futuro finanziamento delle assicurazioni sociali in primo luogo adeguando l'imposta sul valore aggiunto. Nel capitolo primo è stata presentata la soluzione transitoria proposta dal Consiglio federale, che intende introdurre rapidamente un'imposta sull'energia allo scopo di finanziare provvedimenti specifici nell'ambito della politica energetica.

Considerate le differenti attività in materia di politica fiscale a livello federale, saranno portati avanti i lavori, iniziati nel 1998, intesi a realizzare una sintesi completa che servirà da base per una politica fiscale coerente. Un piano direttore ancora da elaborare riunirà la politica delle entrate e quella delle uscite per assicurare un'unità strategica.

A/2.3 Questioni finanziarie concernenti lo sviluppo dei trasporti pubblici

Il 27 settembre e il 29 novembre 1998, rispettivamente, Popolo e Cantoni hanno accolto a chiara maggioranza la legge federale concernente una tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni e il decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dei progetti d'infrastruttura dei trasporti pubblici, confermando i piani del Consiglio federale in materia di finanziamento dei trasporti. Visto che le votazioni popolari hanno avuto luogo solo a fine anno, il credito globale per le NTFA e il messaggio con decreto federale concernente il risanamento acustico delle ferrovie (progetto di risanamento, programma d'investimenti e finanziamento) non hanno potuto essere approvati nell'anno in rassegna.

A/2.4 Vigilanza sui mercati finanziari

Sulla base delle proposte formulate nel rapporto della commissione peritale relativo alla verifica dello statuto delle banche cantonali, come pure dei risultati della procedura di consultazione svoltasi nel 1997, con decreto del 27 maggio 1998 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la revisione della legge sulle banche. La revisione ha lo scopo di adattare lo statuto delle banche cantonali al nuovo contesto economico. Fra le altre cose, il Consiglio federale propone di rinunciare alla garanzia dello Stato quale elemento costitutivo. In futuro dovranno essere determinanti le basi giuridiche esistenti nel diritto cantonale e la partecipazione del Cantone per almeno un terzo del capitale e dei voti. Inoltre tutte le banche cantonali, anche quelle che beneficiano della garanzia integrale dello Stato, saranno sottoposte alla vigilanza della Commissione delle banche, mentre le prescrizioni speciali concernenti la costituzione di riserve e le disposizioni in materia di responsabilità saranno abrogate. Per le banche cantonali con piena garanzia dello Stato saranno invece mantenute le regole speciali riguardanti l'assoggettamento all'obbligo di ottenere un'autorizzazione, lo scioglimento di tali banche da parte dei Cantoni e la deduzione dei fondi propri. La revisione legislativa proposta dal Consiglio federale ha inoltre lo scopo di porre le basi necessarie per attuare una vigilanza transfrontaliera sulle banche, le borse e i commercianti di valori mobiliari. Il disciplinamento proposto segue la falsariga dell'assistenza amministrativa. Attualmente la vigilanza sulle banche, sui commercianti di valori mobiliari e sui mediatori finanziari è organizzata solo a livello nazionale. Allo scopo di assicurare comunque una vigilanza efficace su scala internazionale, negli ultimi decenni il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria ha elaborato una serie di principi da applicarsi alla vigilanza sulle banche attive internazionalmente. Secondo questi principi, i gruppi bancari internazionali vanno sorvegliati nel Paese d'origine da un'autorità che sia in grado di effettuare una vigilanza su base consolidata. Le autorità del Paese d'origine devono avere il diritto di richiedere informazioni alle succursali estere dei gruppi bancari della cui vigilanza sono responsabili nel quadro del controllo nel Paese d'origine.

A/2.5 Riforma del regime costituzionale in materia monetaria

Nel capitolo primo abbiamo riferito sui lavori in vista di un nuovo ordinamento monetario a livello costituzionale, il quale mira a eliminare il vincolo obsoleto che lega il franco all'oro. Una volta sciolto tale vincolo sul piano costituzionale, saranno necessari adeguamenti a livello legislativo. Sulla base dei lavori preliminari del gruppo di esperti «Riforma dell'ordinamento monetario», il 21 ottobre 1998 il Consiglio federale ha quindi deciso di avviare la consultazione in merito a una nuova legge federale sulla moneta e i mezzi di pagamento. La procedura di consultazione durerà fino al 22 gennaio 1999. Se la nuova legge dovesse suscitare un'eco positiva, il Consiglio federale potrà presentare il relativo messaggio al Parlamento presumibilmente nell'estate 1999. La nuova legge disciplinerà tutti gli aspetti rilevanti della valuta e della moneta dal profilo dell'interesse pubblico. L'attuale legge sulle monete sarà assorbita interamente – a meno che le sue disposizioni non decadano in seguito alla soppressione della parità aurea – dalla nuova legge federale. Le disposizioni della legge sulla Banca nazionale che riguardano i biglietti di banca saranno trasferite nella nuova legge sulla moneta e i mezzi di pagamento. In tal modo tutte le disposizioni relative al franco quale unità monetaria e il disciplinamento della circolazione di denaro contante si troverebbero in un solo atto legislativo.

B Compiti principali

B/1 Economia e competitività

B/1.1 Politica di concorrenza generale

Dopo che nella votazione popolare del 1° dicembre 1996 il primo progetto di revisione della legge sul lavoro era stato nettamente respinto, il Consiglio federale, sostenuto dalle parti sociali, prima che si compiesse l'anno ha sottoposto al Parlamento un progetto rielaborato, approvato a larga maggioranza dalle Camere federali il 20 marzo 1998. Indetto nuovamente il referendum e in seguito al chiaro responso positivo scaturito dall'urna il 29 novembre 1998 in merito al secondo progetto di revisione della legge sul lavoro, nell'epilogo del 1998 è ancora stato possibile mettere mano ai necessari adeguamenti a livello di ordinanza (revisione parziale dell'ordinanza 1 e revisione totale dell'ordinanza 2 relative alla legge sul lavoro). Questi lavori dovrebbero avanzare in modo che la legge e le ordinanze possano essere messe in vigore all'inizio del 2000.

Nell'anno in esame sono pure stati avviati i lavori di valutazione in merito agli strumenti, istituiti con la seconda fase della revisione dell'assicurazione contro la disoccupazione, intesi a combattere la disoccupazione. L'attenzione si è focalizzata su diversi progetti parziali: esame dell'efficienza degli uffici regionali di collocamento (URC) dal punto di vista dell'economia pubblica; analisi microeconomica dell'efficacia dei programmi d'occupazione, delle misure concernenti la formazione e del disciplinamento relativo al guadagno intermedio; esame dell'efficienza degli URC dal punto di vista dell'economia aziendale; fattori che influiscono sulla domanda di manodopera con qualifiche o requisiti differenti. I lavori si sono rivelati più complessi del previsto, di modo che i rispettivi rapporti peritali saranno disponibili presumibilmente soltanto alla fine del 1999. A titolo complementare, all'inizio del 1998 si è proceduto ad una valutazione qualitativa degli URC sulla base di sondaggi presso le persone in cerca di lavoro e i datori di lavoro. Dal momento che la legge riveduta sull'assicurazione contro la disoccupazione permette anche di eseguire esperimenti pilota che si scostano considerevolmente dalla legge e che consentono di sperimentare nuove misure nell'ambito del mercato del lavoro, vengono inoltre sottoposti a valutazione tutti i progetti pilota autorizzati. Si tratta di una valutazione continua intesa ad appurare se le misure danno buone prove e se sia opportuno sancirle nel diritto ordinario. Fino ad oggi sono state concluse due valutazioni, mentre altre due sono ancora in corso e quattro saranno prossimamente assegnate. Il Consiglio federale prenderà una decisione in merito all'idoneità dei nuovi strumenti per lottare contro la disoccupazione soltanto una volta disponibili i risultati delle valutazioni, vale a dire presumibilmente alla fine del 1999.

Nel 1997 il Consiglio federale ha svolto una procedura di consultazione in merito a una legge federale sulla promozione dell'economia esterna. Il nuovo atto legislativo sostituirà la legge federale del 6 ottobre 1989 che assegna un contributo all'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (USEC), la quale non soddisfa più le esigenze della legge sulle sovvenzioni del 1990. Il disegno posto in consultazione parte dalla premessa che l'USEC, il quale svolge per la Confederazione la funzione di un'organizzazione ufficiale per il promovimento delle esportazioni svizzere, come pure le Camere di commercio svizzere all'estero e le organizzazioni settoriali possano prendere, come già oggi, le iniziative essenziali e che la Confederazione possa sostenerle secondo il principio di sussidiarietà. Tuttavia il disegno non esclude che la stessa Confederazione possa prendere l'iniziativa e incaricare organizzazioni

dell'economia, retribuendole, di adottare determinate misure di promozione oppure che le svolga essa stessa (per esempio, manifestazioni da parte di ambasciate e consolati generali). Nel quadro della consultazione in merito al nuovo disegno di legge è stato chiesto un maggiore coordinamento degli strumenti per la promozione dell'economia, una concentrazione del sostegno sulle PME e sulle giovani imprese, come pure misure incentrate sull'efficacia. Una valutazione esterna, svolta parallelamente, raccomandava inoltre di effettuare adeguamenti nel settore operativo. L'esame di tali proposte e delle conseguenti modifiche necessarie in merito all'impostazione delle strutture e delle prestazioni di servizio è stato portato avanti nell'anno in rassegna. La necessità di procedere ad esami supplementari e i cambiamenti intervenuti a livello di organizzazione e di personale determineranno tuttavia nuovi ritardi, per cui i progetti non potranno essere adottati dal Consiglio federale prima della fine del 1999. La legge dovrebbe quindi essere messa in vigore il 1° gennaio 2001.

La mozione 97.3390 del Consiglio nazionale (LCSl e libertà d'opinione) chiedeva una revisione delle disposizioni penali della legge federale contro la concorrenza sleale (LCSl). La mozione, che il Consiglio federale proponeva di accogliere, è stata tuttavia respinta dal Consiglio degli Stati. In compenso, quest'ultimo ha trasmesso al Consiglio federale un postulato che gli conferisce l'incarico di esaminare in un rapporto la problematica relativa alla LCSl e la libertà d'opinione.

Mediante decreto federale del 14 dicembre 1998, il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la modifica della legge sul credito al consumo. Con tale revisione intende soddisfare la richiesta di una migliore protezione dei consumatori contro gli abusi e istituire i presupposti affinché le operazioni relative al credito al consumo possano essere svolte in tutta la Svizzera secondo le stesse regole giuridiche. La revisione approvata dal Consiglio federale non vieta i crediti al consumo, ma migliora la protezione, in tutta la Svizzera, di fronte all'assunzione frettolosa e irresponsabile di un credito. Secondo le nuove disposizioni, i consumatori possono ritirarsi dal contratto entro sette giorni. I crediti al consumo possono essere concessi soltanto se il reddito del cliente è tale da permettere che il credito possa essere restituito entro due anni. I creditori che non si attengono alla legge perdono prestito e interessi. Inoltre, la concessione a titolo professionale o la mediazione di crediti al consumo saranno sottoposte all'obbligo dell'autorizzazione, mentre il Consiglio federale avrà la facoltà di fissare un interesse massimo. Il disegno chiarisce infine in quali casi i contratti di leasing, come pure le carte di credito e le carte cliente, sottostiano alla legge sul credito al consumo. La nuova legge sul credito al consumo ha carattere esaustivo, di modo che sono escluse misure cantonali supplementari per la protezione dei consumatori. In tal modo, il diritto sul credito al consumo sarà uniforme in tutta la Svizzera e soddisferà anche una richiesta della legge sul mercato interno, in vigore dal primo luglio 1996.

Il 13 maggio 1998 il Consiglio federale ha inoltre preso atto dell'ampio consenso ottenuto dal disegno, sottoposto a consultazione, di una legge federale sulla libera circolazione degli avvocati. Da un lato, l'avamprogetto intende realizzare la libera circolazione degli avvocati con l'ausilio di registri cantonali degli avvocati. Dall'altro, il disegno intende armonizzare alcune condizioni per l'esercizio della professione nei settori delle regole professionali, della vigilanza disciplinare e degli onorari. Su questa base il Consiglio federale ha dato avvio, nel 1998, all'elaborazione definitiva del corrispondente messaggio. Dal momento che, sulla base dei negoziati bilaterali settoriali conclusi l'11 dicembre 1998 con l'UE, il disegno dovrà ancora essere adattato alle direttive europee relative alla libera circolazione degli avvocati, l'oggetto non ha potuto essere licenziato nell'anno in esame.

Il 18 febbraio 1998 il Consiglio federale ha approvato la sua strategia per una società dell'informazione. La strategia contiene i quattro principi seguenti. Primo, tutti gli abitanti della Svizzera devono avere le stesse possibilità di accedere alle nuove tecniche di informazione e comunicazione. In secondo luogo, grazie a una formazione e a un perfezionamento continui dovrà essere promossa la capacità di usare queste tecniche. In terzo luogo, la società dell'informazione dovrà svilupparsi nel contesto della libera concorrenza grazie all'iniziativa di tutti, anche se lo Stato dovrà vigilare affinché la sua imposta-

zione sia sostenibile dal punto di vista sociale. Quarto, infine, dovrà essere promossa la fiducia nelle nuove tecnologie dell'informazione. Queste tecnologie dovranno essere usate con piena coscienza, i diritti fondamentali e i diritti dell'uomo dovranno essere garantiti e la legge dovrà essere sempre applicata. Per realizzare tali principi il Consiglio federale prevede nella sua strategia anche misure la cui attuazione spetta ai servizi amministrativi competenti. Tali misure consistono segnatamente in un'offensiva nella formazione (infrastruttura delle scuole, competenza del corpo insegnante, nuova didattica), nel traffico elettronico degli affari e tra le autorità (firma digitale, confidenzialità), in nuove forme della cultura (possibilità multimediali e interattive, accesso elettronico a biblioteche e musei), nell'adeguamento del quadro giuridico (diritto sul lavoro, sulle assicurazioni sociali, sui diritti d'autore e sulla protezione dei dati), e infine nell'accompagnamento e nel coordinamento interni all'amministrazione delle attività della Confederazione legate alle nuove tecniche di informazione e comunicazione. Nell'anno in rassegna è stata portata avanti l'attuazione della strategia. Sono stati elaborati programmi e piani d'azione coordinati da un gruppo interdipartimentale. Tali programmi e piani d'azione riguardano tutti i campi di provvedimenti e saranno decisi dal Consiglio federale in una prima versione all'inizio del 1999, e quindi pubblicati. Una misura immediata è consistita nel 1998 nell'apertura di un sito elettronico con indicazioni sulle attività dell'amministrazione federale nell'ambito della tematica della società dell'informazione, con interessanti «link» (www.isps.ch).

B/1.2 Agricoltura

Dopo che il 27 settembre 1998 Popolo e Cantoni hanno nettamente rifiutato l'iniziativa popolare «per derrate alimentari economiche e aziende agricole ecologiche» e che il 29 novembre 1998 hanno accettato il nuovo articolo sui cereali, il 7 dicembre 1998 il Consiglio federale ha fissato al 1° gennaio 1999 l'entrata in vigore della nuova legge sull'agricoltura e di 37 ordinanze di esecuzione (le ordinanze sul nuovo ordinamento del mercato lattiero entreranno in vigore il 1° maggio 1999). Sono così stati abrogati 99 atti legislativi. La nuova legge sull'agricoltura e le sue ordinanze d'esecuzione hanno lo scopo di avvicinare gradualmente l'agricoltura Svizzera alle condizioni in vigore nell'UE. Tale obiettivo sarà raggiunto soprattutto mediante una riduzione delle differenze esistenti a livello dei prezzi alla produzione per i prodotti agricoli. Secondo l'articolo 187 capoversi 2 e 3 della legge sull'agricoltura, le misure per il sostegno del mercato devono essere ridotte di un terzo entro cinque anni, dopodiché dovranno essere valutate nuovamente. Le modifiche delle leggi federali sul diritto fondiario rurale e sull'affitto agricolo, decise dal Parlamento nel quadro della Politica agricola 2002, sono entrate in vigore parimenti il 1° gennaio 1999. Le misure tengono conto del quadro finanziario stabilito nel preventivo 1999 e nel messaggio, licenziato il 18 novembre 1998, concernente un decreto federale per lo stanziamento di mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2000–2003. Mediante un decreto federale semplice, il progetto intende autorizzare lo stanziamento di mezzi finanziari per i settori principali dell'agricoltura e costituisce quindi un elemento costitutivo centrale della riforma agricola. Sono richiesti tre limiti di spesa sull'arco di quattro anni, i quali comprendono 1037 milioni di franchi per il miglioramento delle basi, 3490 milioni di franchi per la produzione e la vendita e 9502 milioni di franchi per i pagamenti diretti. Le decisioni esecutive del Consiglio federale in merito alla Politica agricola 2002 segnano la conclusione provvisoria di un dibattito politico, condotto fin dall'inizio degli anni Novanta, sulla definizione, da parte dello Stato, delle condizioni quadro per assicurare un'agricoltura ecologicamente sostenibile e impostata in funzione delle esigenze del mercato.

Dal 1996 a questa parte, il numero di casi di encefalopatia spongiforme bovina (ESB) è continuamente regredito. Occorre comunque continuare a fare tutto quanto possibile per impedire la trasmissione del morbo all'uomo. Con decisione dell'8 giugno 1998 il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza sulle epizoozie, adeguando le prescrizioni ai più re-

centi risultati della ricerca scientifica. La modifica è entrata in vigore il 1° luglio 1998. La diagnosi dell'ESB nell'animale vivo non è tuttora possibile. Tuttavia sono stati elaborati nuovi metodi che consentono di diagnosticare l'ESB nel cervello di mucche macellate, alcuni mesi prima che queste abbiano contratto il morbo. La modifica dell'ordinanza autorizza l'impiego di questi nuovi metodi di accertamento. Nuovi disciplinamenti riguardano l'armonizzazione con il diritto dell'UE, affinché il mercato europeo sia nuovamente accessibile alla carne bovina e ai prodotti bovini provenienti dalla Svizzera.

B/2 Ricerca e formazione nell'economia e nella società

B/2.1 Scuole universitarie professionali – politica di ricerca e formazione

In merito alla revisione delle disposizioni sull'aiuto alle università (comprese le scuole universitarie professionali) si è riferito nel capitolo primo. Oltre al nuovo orientamento fondamentale nel settore universitario, con decisione del 25 novembre 1998 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento anche le richieste di credito per gli anni 2000–2003 per i settori formazione, ricerca e tecnologia, come pure proposte complementari alla legge sulla ricerca. Per la prima volta le proposte relative ai settori formazione, ricerca e tecnologia sono state presentate in un solo atto e potranno quindi essere considerate e valutate in un contesto generale. Un'ulteriore novità è costituita dal fatto che la formazione professionale è stata integrata nella strategia globale. La riunione di tali oggetti in un solo messaggio corrisponde alla decisione, presa dal Consiglio federale il 29 settembre 1997 nell'ambito della riforma del Governo e dell'Amministrazione, di procedere a una pianificazione centralizzata delle prestazioni e delle risorse nell'interesse di un'impostazione coerente della politica in materia di formazione, ricerca e tecnologia.

Il messaggio concernente il promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003, approvato il 25 novembre 1998, svolge pure la funzione di una panoramica generale sul promovimento di questi settori da parte della Confederazione nei prossimi anni. Per il quadriennio 2000–2003 sono state proposte spese per un totale di circa 13,8 miliardi di franchi. Tale pianificazione comprende pure le proposte del settore dei PF (circa 6,3 miliardi di franchi) e quelle destinate alle organizzazioni scientifiche internazionali (circa 0,7 miliardi), le quali saranno sottoposte al Parlamento in sede separata. A prescindere da questi due settori, nel suo messaggio il Consiglio federale propone alle Camere federali nove decreti relativi a crediti per un totale di 6,8 miliardi di franchi. I mezzi della Confederazione per la formazione e la ricerca negli anni 2000 e 2001 dovrebbero svilupparsi conformemente al piano finanziario vigente, il quale è impostato in funzione del risanamento del bilancio della Confederazione entro l'anno 2001. Durante questa fase si prevede di finanziare nove progetti mediante ridistribuzioni interne. Per gli anni 2002 e 2003 il Consiglio federale chiede tuttavia un aumento delle spese del 5 per cento all'anno. Di questo 5 per cento, il 3 per cento è garantito, mentre in merito al rimanente 2 per cento il Consiglio federale deciderà in funzione della situazione del bilancio finanziario della Confederazione nell'anno 2001. Questo quadro finanziario dovrebbe consentire, secondo il Consiglio federale, di far fronte alle sfide su scala internazionale, ma anche di reagire in modo opportuno al numero di studenti in forte aumento.

Nel suo messaggio il Consiglio federale propone inoltre una revisione parziale della legge sulla ricerca, allo scopo di semplificare le procedure amministrative e precisare la definizione del ruolo svolto dai diversi organi attivi nella politica della ricerca. Le competenze del Consiglio della scienza, che diverrà il Consiglio per la scienza e la tecnologia, saranno parzialmente ridefinite. Verranno anche istituite le basi giuridiche per i contributi alla fondazione «Scienza e società», che ha lo scopo di promuovere il dialogo tra

la società civile e la scienza. Infine, i diritti relativi alla proprietà intellettuale nel caso di progetti di ricerca sostenuti dalla Confederazione saranno disciplinati sul modello americano.

La partecipazione ai programmi di ricerca dell'UE è stata in gran parte disciplinata mediante l'accordo dell'11 dicembre 1998, mentre nel settore della formazione i negoziati con l'UE per una partecipazione integrale della Svizzera ai programmi SOCRATES (formazione generale), LEONARDO DA VINCI (formazione professionale), GIOVENTÙ PER L'EUROPA III (attività extrascolastiche della gioventù) e CEDEFOP (Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale) non potranno essere avviati prima del 1999.

B/2.2 Riforma e consolidamento della politica in materia di formazione professionale

La formazione professionale si trova in una fase di transizione. I cambiamenti tecnologici e sociali mettono sempre più in discussione il modello di formazione tradizionale, incentrato sugli aspetti commerciali e industriali. L'esigenza di rendere maggiormente flessibili la formazione e i cicli di formazione tende a sfumare i confini netti tra formazione professionale e formazione scolastica da un lato e la cosiddetta «professione per la vita» dall'altro.

Nel 1998 una commissione di esperti composta da rappresentanti dell'economia, dell'istruzione, del mercato del lavoro e del diritto pubblico ha iniziato i lavori intorno alla revisione della legge sulla formazione professionale (LFPr) e ha elaborato entro la fine dell'anno un disegno di legge pronto per essere sottoposto a procedura di consultazione. Contemporaneamente le Camere federali hanno deciso, nell'ambito dell'aggiornamento della Costituzione federale, di sottoporre i cicli di formazione non accademica – e quindi anche la formazione professionale nei settori della sanità, del sociale e delle arti – alla competenza della Confederazione. In tal modo sono state ulteriormente migliorate le condizioni per una formazione professionale integrale a livello svizzero. In seguito alla complessità della materia e delle strutture della formazione professionale, il messaggio non ha potuto essere licenziato, come previsto – e come richiesto dal Parlamento –, alla fine del 1998. Il disegno per una nuova legge sulla formazione professionale preparato dagli esperti sarà sottoposto a procedura di consultazione all'inizio del 1999. A causa della complessità della materia, la consultazione durerà sei mesi.

Nell'anno in esame il decreto sui posti di tirocinio si è rivelato un catalizzatore efficace per i progetti nella formazione professionale: la Confederazione ha concluso accordi di prestazione con i Cantoni, cosa che ha permesso lo svolgimento di circa 170 progetti. L'attenzione si è focalizzata sul marketing inteso a creare nuovi posti di tirocinio, sull'offerta di attività di transizione volte a favorire il passaggio dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale, sull'istituzione di consorzi di formazione tra imprese che in base alle loro strutture non sono in grado di garantire autonomamente una formazione, sul rafforzamento dell'informazione sulle professioni con l'ausilio di tecnologie moderne dell'informazione nonché sul sussidiamento di corsi introduttivi. Inoltre è stato accordato il sostegno a 75 progetti a carattere nazionale o sovraregionale. Nel 1998 la campagna di motivazione nazionale, promossa dall'UFFPT, ha costituito un avvenimento di spicco. Una prima valutazione provvisoria dell'attuazione del decreto sui posti di tirocinio ha rivelato che il versamento di sussidi federali ha indotto terzi a versare importi analoghi e che sono stati creati circa 5000 posti di tirocinio.

Con il rapporto del Consiglio federale dell'11 settembre 1996 sulla riforma della formazione professionale si era proceduto a una panoramica generale sulla formazione professionale disciplinata dalla Confederazione. Dopo che nel 1997 il Parlamento ha preso atto del rapporto sostenendolo e integrandolo con interventi parlamentari, nel 1998 sono stati elaborati e pubblicati ulteriori rapporti su tematiche scelte, fra cui le seguenti: consulenza professionale nel futuro; formazione e perfezionamento professionale delle donne (rapporto relativo al postulato dell'onorevole Grossenbacher, 93.3359), perfezionamento in Svizzera (situazione e raccomandazioni). Il messaggio concernente il promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003 ha inoltre gettato le basi per

una pianificazione centralizzata delle prestazioni e delle risorse, nell'interesse di un'impostazione coerente della politica in materia di formazione, ricerca e tecnologia. Sulla base di questi lavori preliminari sarà elaborato un programma di formazione completo per la Svizzera (intervento della CSEC CN, 97.3245) nel quadro della risposta all'iniziativa parlamentare Zbinden (97.419, Articolo quadro sull'istruzione nella Costituzione federale).

B/3 Sicurezza sociale – sanità – politica sociale

B/3.1 AVS/AI – assicurazione malattie

Nella discussione politica intorno all'AVS il Consiglio federale ha preso posizione e ha presentato messaggi in merito a diverse iniziative popolari in questo settore. Già il 15 dicembre 1997 aveva licenziato un messaggio concernente le iniziative popolari «a favore di un'AVS flessibile – contro l'aumento dell'età di pensionamento per le donne» e «per un'età pensionabile flessibile dai 62 anni per donne e uomini». Il Consiglio federale ha raccomandato di respingere le due iniziative popolari, del resto praticamente identiche nei contenuti, in quanto la rendita di pensionamento proposta condurrebbe tendenzialmente a un abbassamento generale dell'età di pensionamento con le corrispettive conseguenze sul versante dei costi. Inoltre il Consiglio federale ha rifiutato nel suo messaggio del 13 maggio 1998 anche l'iniziativa popolare «per garantire l'AVS – tassare l'energia e non il lavoro!», senza presentare una controproposta. Il 27 settembre 1998, infine, Popolo e Cantoni hanno respinto l'iniziativa popolare «per la 10a revisione dell'AVS senza aumento dell'età di pensionamento», seguendo quindi le raccomandazioni del Consiglio federale.

Il 21 settembre 1998 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la modifica della legge sul libero passaggio. Istituendo un ufficio di notifica centrale, intende risolvere il problema degli «averi dimenticati» nella previdenza professionale. Questo ufficio di notifica dovrà consentire, in collaborazione con l'Ufficio centrale di compensazione dell'AVS, di versare gli averi alle persone che ne hanno diritto in Svizzera e all'estero. Contemporaneamente l'ufficio di notifica dovrà svolgere il ruolo di un centro di contatto per gli assicurati, allo scopo di consentire a questi ultimi di rintracciare un'istituzione di previdenza o di libero passaggio che gestisce un conto a loro nome. Il Consiglio federale è dell'avviso che la Svizzera e le istituzioni della previdenza professionale abbiano un obbligo assistenziale verso gli assicurati in Svizzera e all'estero. Chi versa contributi a una cassa pensioni deve poter riscuotere le prestazioni che gli spettano per legge o regolamento.

Il 15 giugno 1998 il Consiglio federale ha approvato una modifica dell'ordinanza sulla compensazione dei rischi dell'assicurazione malattie (OCoR) e adeguamenti minori dell'ordinanza sull'assicurazione malattie (OAMal). In seguito alla revisione parziale della OCoR, la compensazione dei rischi sarà in futuro calcolata sulla base di un corpus di dati più attuale, mentre i flussi dei pagamenti delle compensazioni saranno accelerati. Gli adeguamenti dell'OAMal consentiranno di attuare una serie di miglioramenti nell'ambito dell'applicazione della legge sull'assicurazione malattie. Inoltre, il 28 settembre 1998 il Consiglio federale ha istituito una base giuridica per la conclusione di un accordo con l'industria farmaceutica in merito alla determinazione dei prezzi dei medicamenti. Infine sono anche stati eseguiti i lavori preparatori per la conclusione di una convenzione tra i Cantoni e il Concordato degli assicuratori malattia svizzeri. La convenzione ha lo scopo di disciplinare la questione del finanziamento dei trattamenti extracantonali nel reparto semiprivato e privato di ospedali pubblici o sussidiati dall'ente pubblico e permette di preparare un disegno per la revisione del finanziamento ospedaliero nella LAMal.

B/3.2 Politica sanitaria – lotta contro le tossicomanie – legislazione nel settore della tecnologia riproduttiva e genetica

Il 18 febbraio 1998 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente un decreto federale urgente sulla prescrizione medica di eroina. Lo scopo è di istituire il quadro giuridico per il trattamento di tossicodipendenti gravi con l'ausilio dell'eroina, quale forma di terapia complementare. Parallelamente sono stati portati avanti i lavori relativi alla revisione della legge sugli stupefacenti, con l'obiettivo di attuare le richieste incontestate della commissione di esperti Schild. In particolare si intende sancire nella legge la politica del Consiglio federale basata sui quattro pilastri – abbinata a una corrispettiva modifica della struttura della legge –, il rafforzamento della prevenzione e della tutela dei giovani, la prescrizione medica di eroina e il promovimento della ricerca, della formazione e del perfezionamento nel settore della droga.

Il netto rifiuto sia dell'iniziativa popolare «Gioventù senza droghe» il 28 settembre 1997 sia dell'iniziativa popolare «Droleg: per una politica ragionevole in materia di droga» il 29 novembre 1998 hanno evidenziato che la politica del Consiglio federale in materia di droga può contare su un ampio sostegno da parte della popolazione e che il Consiglio federale è legittimato a proseguire sulla via imboccata.

I lavori per un disegno di legge sui medicamenti sono proseguiti nel 1998 e sono ora prossimi alla conclusione, di modo che il Consiglio federale può trasmettere il relativo messaggio al Parlamento all'inizio del 1999. L'obiettivo della legge sui medicamenti è costituito da un disciplinamento unitario dell'ammissione e del controllo dei medicamenti. L'istituto competente, finora gestito dai Cantoni, sarà trasformato dal 1° luglio 2000 in un'istituzione appartenente alla Confederazione.

Il 3 giugno 1998 il Consiglio federale ha approvato un messaggio relativo alla modifica del decreto federale sul controllo del sangue, dei suoi derivati e degli espianti. Lo scopo è di disciplinare provvisoriamente il trapianto di organi, tessuti e cellule animali sull'uomo (xenotrapianti). A causa delle incertezze esistenti, segnatamente nel settore della protezione contro le infezioni, risulta opportuno disciplinare la problematica già prima dell'entrata in vigore di una legge compiuta sui trapianti. Con la modifica menzionata si intende fondamentalmente sancire un divieto, limitato nel tempo, del trapianto di organi animali sull'uomo. Costituisce un'eccezione a tale riguardo il trapianto di organi animali nel quadro della sperimentazione clinica, sottoposta all'obbligo di autorizzazione al pari del trapianto di tessuti e cellule animali.

Il 28 settembre 1998 il Consiglio federale ha dato avvio a una procedura di consultazione in merito all'avamprogetto di una legge federale sugli esami genetici umani (legge sugli esami genetici) nonché in merito alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la biomedicina (Convenzione sulla biomedicina) e al Protocollo aggiuntivo sul divieto di clonazione di esseri mani (Protocollo sulla clonazione). L'avamprogetto della legge sugli esami genetici disciplina gli esami in settori delicati, ossia a scopi medici, nei settori del lavoro, delle assicurazioni e della responsabilità civile nonché ai fini dell'identificazione. La relativa consultazione durerà sino alla fine di marzo 1999. La Convenzione sulla biomedicina prevede norme di diritto vincolanti a livello internazionale per il settore della medicina umana e della ricerca medica. Il Protocollo sulla clonazione vieta qualsiasi intervento destinato a generare un essere umano che sia geneticamente identico ad altri esseri umani, viventi o morti. Al Protocollo sulla clonazione possono aderire unicamente gli Stati che hanno firmato e ratificato il Protocollo sulla biomedicina. La procedura di consultazione in merito alla Convenzione sulla biomedicina e al Protocollo sulla clonazione durerà sino alla fine di febbraio 1999.

Mediante la mozione Gen-Lex, le Camere federali hanno chiesto, in occasione della discussione dell'iniziativa popolare «per la protezione della vita e dell'ambiente dalla manipolazione genetica (iniziativa protezione genetica)», che venissero colmate tutte le lacune esistenti nella legislazione sulla tecnologia genetica non umana. Il 27 aprile 1998 il Consiglio federale ha istituito la Commissione federale d'etica per l'ingegneria genetica nel settore non umano. La Commissione osserva e giudica, in un'ottica etica, gli sviluppi e le applicazioni della tecnologia biologica e genetica nel settore non umano e prende posizione,

sempre dal punto di visto etico, in merito alle relative problematiche. La Commissione si esprime segnatamente a proposito dell'osservanza dei principi del rispetto della dignità della creatura nonché della tutela della sicurezza dell'uomo e dell'ambiente, della protezione della varietà genetica della flora e della fauna e del loro impiego secondo criteri sostenibili. Dopo che Popolo e Cantoni hanno rifiutato il 7 giugno 1998 l'iniziativa popolare «per la protezione della vita e dell'ambiente dalla manipolazione genetica (iniziativa protezione genetica)», i lavori nell'ambito della mozione Gen-Lex hanno potuto essere portati avanti secondo programma. Il 28 ottobre 1998 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione in merito al progetto Gen-Lex e ha avviato l'elaborazione di un messaggio. L'avamprogetto ha registrato un'eco positiva in sede di consultazione.

B/3.3 Politica in materia di migrazione

Nel settembre 1996 il Consiglio federale ha istituito la commissione di esperti «Migrazione», incaricata di elaborare proposte per una futura politica in materia di migrazione. Il Consiglio federale ha preso atto del relativo rapporto il 18 giugno 1998 e lo ha trasmesso al Parlamento assieme al suo parere in merito. Esso ha constatato che le conclusioni e le proposte della commissione «Migrazione» corrispondono in larga misura agli attuali obiettivi di legislatura formulati dal Consiglio federale nel settore della migrazione. Si tratta di una migliore integrazione degli stranieri residenti in Svizzera, di un miglioramento qualitativo per quanto riguarda la circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, dell'accoglienza di rifugiati e persone bisognose di protezione conformemente alla nostra politica dei rifugiati umanitaria, della riduzione dell'incremento della popolazione straniera residente e della rinuncia al modello dei tre cerchi. Il Consiglio federale e la commissione sono inoltre del parere che l'attività legislativa deve concentrarsi su una revisione totale della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS). Nel quadro della politica delineata, dall'8 giugno al 31 luglio 1998 si è svolta una consultazione in merito all'ordinanza sulla limitazione del numero degli stranieri. In tale contesto spiccano due modifiche: la sostituzione del modello dei tre cerchi con un piano di reclutamento binario per la manodopera straniera da un lato e un'ulteriore riduzione della concessione di permessi stagionali dall'altro. Infine, nell'ottobre 1998 una commissione di esperti ha avviato i lavori per una revisione totale della LDDS.

B/3.4 Promovimento della comprensione e dello scambio tra le comunità linguistiche – politica culturale – Expo.01

Le celebrazioni per il 150° anniversario dello Stato federale hanno avuto luogo conformemente alle condizioni formulate nel messaggio del 1° marzo 1995. Complessivamente sono stati realizzati 52 progetti sostenuti da enti privati, comunali e cantonali, tra i quali citiamo esposizioni, tournée teatrali e pubblicazioni librarie. L'iniziativa per tali progetti è stata presa nelle più svariate cerchie della popolazione e in tutte le regioni del Paese. La Confederazione ha tematizzato le istituzioni statali e la loro storia mediante una grande esposizione itinerante che ha fatto il giro di tutta la Svizzera approdando in oltre 40 località, denominata «Storia per il futuro», e una grande esposizione a Palazzo federale. Tra le manifestazioni di maggiore rilievo in quest'anno segnato da molti eventi ricordiamo la «Giornata delle relazioni internazionali» il 4 giugno, la festa di tre giorni destinata alla popolazione «Das Fest – La Fête – La Festa» dall'11 al 13 settembre a Berna, i festeggiamenti del Parlamento il 6 novembre 1998.

Il 5 giugno 1998 è stato pubblicato lo studio storico sull'«Opera di soccorso per i bambini nomadi». Si tratta del primo riesame storico, basato su documenti dell'Archivio federale, sulla storia dell'Opera di soccorso appartenente alla Pro Juventute, nell'ambito della quale tra il 1926 e il 1973 oltre 600 bambi-

ni nomadi sono stati tolti ai genitori. Lo studio mostra la responsabilità della Pro Juventute, ma anche quella della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni per quanto riguarda i fatti in questione e formula proposte per ulteriori misure volte a riesaminare questo capitolo oscuro della politica in materia sociale e assistenziale in Svizzera. Nel suo parere del 5 giugno 1998 il Consiglio federale si è detto impressionato dai risultati dello studio. Il chiarimento del ruolo della Confederazione, la quale aveva una responsabilità politica, morale e finanziaria assieme ai principali responsabili (cioè Pro Juventute e autorità tutorie dei Cantoni e dei Comuni), era necessario e importante affinché gli sforzi profusi per riparare al danno arrecato potessero essere giudicati in retrospettiva. Il Consiglio federale ritiene che sia un compito primordiale per tutte le parti coinvolte, segnatamente anche per tutti i livelli dello Stato, di fare in modo che il presente e il futuro dei nomadi in Svizzera sia assicurato.

Sul versante della Confederazione, i lavori preparatori per l'Expo.01 si sono svolti secondo i piani. Il 15 giugno 1998 il Consiglio federale ha approvato le quattro tematiche che la Confederazione intende presentare all'esposizione nazionale. Mediante i temi «Sviluppo sostenibile», «Une nouvelle DestiNation», «Corpo e identità» e «Sicurezza nell'apertura» si vuole trasmettere al visitatore un messaggio chiaro e suggerirgli l'immagine di una Svizzera aperta, solidale, attenta allo sviluppo sostenibile, poliedrica e sicura. Il Consiglio federale ha incaricato il gruppo di lavoro interdipartimentale Expo.01 di portare avanti la concretazione dei progetti ricorrendo a specialisti e in stretta collaborazione con la direzione generale dell'esposizione. In tale contesto il Consiglio federale dovrà essere informato in merito a ogni fase importante dei lavori di attuazione e in particolare anche in merito all'utilizzazione dell'importo di 20 milioni di franchi, previsto per la partecipazione della Confederazione a Expo.01. Il primo luglio 1998 il Consiglio federale ha inoltre approvato il piano settoriale relativo a Expo.01. Quale strumento direttivo e di gestione sovraordinato, il piano settoriale assicura il coordinamento di tutte le misure importanti per lo svolgimento dell'esposizione nazionale che hanno un'incidenza sul territorio. Il piano tiene conto in maniera compiuta degli interessi in gioco per quanto riguarda i trasporti e l'ecologia. A proposito delle misure che saranno in atto soltanto durante l'Expo.01, eventuali svantaggi per l'ambiente, la popolazione e l'economia saranno limitati al minimo. Per quanto riguarda invece le misure che hanno effetto a lungo termine, il piano settoriale fornisce un contributo ottimale all'auspicato sviluppo territoriale.

I lavori per una legge sulle lingue ufficiali sono stati portati avanti nel corso del 1998 e si è già prossimi alla conclusione del relativo avamprogetto. Quest'ultimo disciplina in particolare l'uso del romancio quale lingua semiufficiale nelle relazioni tra la popolazione romancia e le autorità federali. Nel 1999 avrà luogo una consultazione in merito all'avamprogetto, dopodiché il Consiglio federale presenterà il relativo messaggio.

B/3.5 Politica in materia di mezzi di comunicazione

Il Consiglio federale ha proceduto a una nuova valutazione della politica in materia di mezzi di comunicazione e il 25 febbraio 1998 ha preso alcune decisioni di principio che saranno determinanti per il futuro sviluppo dei mezzi di comunicazione elettronici in Svizzera.

In tale contesto il Consiglio federale ha sottolineato la necessità che la SSR assicuri un servizio pubblico forte, concorrenziale e dinamico, e che sappia imporsi nei confronti delle emittenti straniere. Ha assicurato alla SSR il margine di manovra necessario in ambito giuridico e finanziario. Nel 1999 dovranno essere prese decisioni in merito a un aumento delle tasse di ricezione radiotelevisive e sull'istituzione e l'esercizio di una rete digitale (Digital Audio-Broadcasting; DAB) da parte della SSR.

Il Consiglio federale ha inoltre auspicato una maggiore varietà pubblicistica nei mezzi di comunicazione elettronici e ha prospettato un'ulteriore apertura del mercato radiofonico svizzero ai gestori privati. Infatti, a livello delle regioni linguistiche, in

particolare nella Svizzera tedesca, vi è un potenziale di finanziamento sufficiente per ammettere nuovi gestori. Di conseguenza, il primo aprile 1998 ha approvato la domanda di Tele 24 e il 22 giugno 1998 ha ampliato la concessione per Star TV.

Nel quadro delle sue decisioni di principio del 25 febbraio 1998, il Consiglio federale ha anche riesaminato il proprio atteggiamento nei confronti delle finestre di programmi svizzere nei programmi stranieri. La concorrenza internazionale e il diritto radiofonico europeo si sono ulteriormente sviluppati dopo la decisione negativa in merito alla finestra di programmi di RTL nell'estate 1994 ed è quindi necessario che la Svizzera adotti una politica maggiormente improntata all'apertura e alla partecipazione. La strategia difensiva intesa a proteggere i mezzi di comunicazione svizzeri non ha potuto impedire che ogni anno diversi milioni di franchi fossero spesi all'estero per la pubblicità. Quale conseguenza di questa nuova politica, il 22 giugno 1998 il Consiglio federale ha approvato la domanda di concessione di Sat.1 Schweiz per una finestra di programmi sul canale tedesco, vincolandola a condizioni speciali a favore della promozione dei film svizzeri.

B/3.6 Promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà

Il 2 settembre 1998 il Consiglio federale ha deciso di opporre all'iniziativa popolare «per delle pigioni corrette», inoltrata il 14 marzo 1997, una controproposta indiretta che mira a svincolare gli affitti dagli interessi ipotecari. Esso propone di modificare le regole relative all'impostazione degli affitti previste dal Codice delle obbligazioni, affinché il diritto possa essere applicato in modo più facile. Secondo le nuove regole, le pigioni verrebbero adeguate soprattutto sulla base dello sviluppo dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. Questo metodo presenta il vantaggio di essere semplice e trasparente sia per gli inquilini che per i locatori. In alternativa dovrà ancora essere possibile procedere ad adeguamenti delle pigioni in funzione dei costi giustificati dei locatori, escludendo le oscillazioni dei tassi ipotecari. Le modifiche previste non comporteranno un indebolimento della protezione degli inquilini, le cui disposizioni fondamentali rimarranno intatte. I lavori sono già stati avviati e il Consiglio federale presenterà il messaggio e la relativa proposta al Parlamento entro la fine del 1999.

B/3.7 Sport

Fondandosi sulla Concezione degli impianti sportivi d'importanza nazionale (CISIN), il 22 aprile 1998 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente il decreto federale sugli aiuti finanziari agli impianti sportivi d'importanza nazionale. Il messaggio relativo al credito prevede aiuti finanziari della Confederazione per un importo tra i 60 e gli 80 milioni di franchi negli anni 2000–2005. Questi importi serviranno da impulso (kick-off) per realizzare i singoli progetti di impianti sportivi (tra i quali anche le costruzioni in vista degli eventuali Giochi olimpici invernali 2006 nel Vallese), i quali sono finanziati per il 70 all'85 per cento da investitori privati nonché dai Cantoni e dai Comuni.

Il 19 agosto 1998 il Consiglio federale ha soddisfatto la richiesta dei responsabili della candidatura «Sion 2006 – Switzerland» autorizzando il consigliere federale Adolf Ogi ad assumere la presidenza dell'«Associazione per i Giochi olimpici invernali 2006», vale a dire del Comitato di candidatura. Con tale decisione il Consiglio federale sottolinea l'importanza che attribuisce a questa candidatura per il nostro Paese. Agendo in questo modo, è convinto di fornire un contributo per ottimizzare le possibilità di riuscita della città di Sion. La nomina del consigliere federale Ogi alla presidenza del Comitato di candidatura è avvenuta in occasione dell'assemblea generale dell'Associazione il 29 agosto 1998. Il mandato è limitato fino al 19 giugno 1999, data in cui verranno assegnati, a Seoul, i Giochi olimpici invernali 2006.

Il 18 novembre 1998 il Consiglio federale ha deciso di trasformare la Scuola federale dello sport di Macolin (SFSM) in un Ufficio federale dello sport (UFSPO). Nel quadro dell'attuazione giuridica della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), la nuova denominazione entrerà in vigore il 1° gennaio 1999. La trasformazione in un Ufficio federale dello sport avviene in primo luogo affin-ché vi sia un organo di contatto adeguato per il settore sportivo a livello federale. I compiti centrali dell'attuale SSFM rimangono invariati.

B/4 Infrastruttura – ambiente – ordinamento del territorio

B/4.1 Trasporti ferroviari e rete ferroviaria

Nel 1998 il Consiglio federale e il Parlamento hanno preso le decisioni necessarie affinché la riforma ferroviaria possa entrare in vigore, secondo i piani, il 1° gennaio 1999. Il 2 settembre 1998 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento il messaggio concernente la convenzione sulle prestazioni e il limite di spesa tra la Confederazione e la FFS SA. Per la prima volta, Consiglio federale e FFS hanno così stabilito congiuntamente l'orientamento strategico per un quadriennio (1999–2002), gli obiettivi e l'offerta di prestazioni nei settori dei trasporti e dell'infrastruttura. Il limite di spesa fissa il quadro per il finanziamento dell'infrastruttura per lo stesso periodo. Il 25 novembre 1998, il Consiglio federale ha preso cinque ulteriori decisioni in merito alla riforma ferroviaria. Si tratta della data di entrata in vigore delle leggi approvate dal Parlamento il 20 marzo 1998, del licenziamento di dieci ordinanze di esecuzione nuove o modificate, dell'approvazione degli statuti provvisori della FFS SA, del trasferimento di diritti su fondi alle FFS e della determinazione del futuro ufficio di revisione esterno delle FFS. Con queste decisioni il Consiglio federale ha creato i presupposti per attuare le basi giuridiche decise dal Parlamento in funzione della riforma ferroviaria. Gli atti più importanti dal punto di vista materiale e politico sono i seguenti: l'ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria, l'ordinanza sulla concessione per il trasporto di viaggiatori, l'ordinanza sul rilascio di concessioni per l'infrastruttura ferroviaria e l'ordinanza sul traffico combinato. Nella nuova ordinanza concernente l'accesso alla rete ferroviaria (OARF) sono concretizzati i principi già contenuti nella legge sulle ferrovie. In essa è illustrato il modo in cui l'accesso alla rete viene attuato dal punto di vista organizzativo (comprese le scadenze) e sono disciplinate le questioni inerenti all'esercizio che necessitano di un regolamento statale. L'OARF stabilisce inoltre i criteri per il calcolo del prezzo dei tracciati. La nuova ordinanza sulla concessione per il trasporto di viaggiatori (OCTV) disciplina in particolare la procedura e le competenze relative alla concessione nel settore del trasporto dei viaggiatori, divenuta necessaria in seguito alla separazione del trasporto e dell'infrastruttura. A seconda del tipo di corsa da effettuarsi, l'ordinanza prevede ora anche per le FFS una concessione e/o un'autorizzazione federale o cantonale, mettendo quindi la FFS SA allo stesso livello delle altre aziende di trasporto concessionarie. La nuova ordinanza sul rilascio di concessioni per l'infrastruttura ferroviaria (OCIF) disciplina, quale atto parallelo all'OCTV, la procedura per il rilascio della concessione per l'infrastruttura. La revisione dell'ordinanza sul traffico combinato (OTC) adegua la procedura di ordinazione e indennizzo del traffico combinato e del trasporto di autoveicoli accompagnati a quella adottata nell'ambito del trasporto regionale dei viaggiatori. Di conseguenza, l'intero traffico combinato (compresi i container) rientra nei generi di trasporti che danno diritto alle indennità.

Il 3 giugno 1998 il Consiglio federale ha inoltre avviato l'elaborazione di un pacchetto completo di misure intese a promuovere il traffico ferroviario di merci, allo scopo di accelerare lo spostamento del traffico di merci attraverso le Alpi dalla strada alla ferrovia. Il pacchetto di misure rappresenta un elemento costitutivo importante in vista dell'attuazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi. Nel 1998, la

determinazione del procedimento da adottare per attuare l'articolo sulla protezione delle Alpi è stata fortemente condizionata dall'esito delle votazioni sulla TTPCP e sulla modernizzazione della ferrovia, ma anche dallo sviluppo dei negoziati bilaterali. Per tale motivo, prima di elaborare il rispettivo messaggio si è aspettato che le condizioni in materia di politica dei trasporti fossero consolidate, motivo per cui il messaggio non ha potuto essere licenziato nell'anno in rassegna. Ora che Popolo e Cantoni hanno accettato a chiara maggioranza la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni, il 27 settembre 1998, e il decreto federale concernente la costruzione e il finanziamento dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, il 29 novembre 1998, confermando ancora una volta la validità dell'indirizzo scelto dal Consiglio federale, e dopo che l'11 dicembre 1998 i negoziati bilaterali sono giunti in porto, l'attuazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi potrà essere ulteriormente concretizzata.

B/4.2 Circolazione stradale e rete stradale

In seguito alle misure prese nel 1994 per risanare il bilancio della Confederazione, la quota federale alla manutenzione delle strade nazionali era stata ridotta di 20 punti percentuali, nella speranza che ciò inducesse i Cantoni a razionalizzare i compiti loro affidati, limitando pertanto le ripercussioni finanziarie di questo provvedimento. Tali aspettative non sono state soddisfatte. Diversi Cantoni non sono stati in grado, per motivi finanziari, di eseguire lavori di manutenzione urgenti, di modo che a lungo termine il mantenimento della qualità sembrava minacciato. Quale misura immediata, nell'ambito del programma d'investimento 1997 le Camere federali decisero di differire la riduzione dei tassi di sussidio per il biennio 1998–1999. Mediante una mozione della Commissione dei trasporti del Consiglio degli Stati, nel frattempo approvata, il Consiglio federale era stato invitato a presentare al Parlamento un progetto che garantisse a lungo termine il mantenimento della qualità delle strade nazionali. Il Consiglio federale ha soddisfatto tale richiesta con il messaggio del 9 settembre 1998 relativo alla modifica della legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata. In tale messaggio propone di estendere la latitudine dei tassi di sussidio per la manutenzione delle strade nazionali dall'attuale 40–80 per cento (in caso di necessità il 95 %) all'80–90 per cento (in caso di necessità il 97 %).

Il 7 aprile 1998 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati scaturiti dalla procedura di consultazione in merito alla modifica della legge sulla circolazione stradale e ha avviato l'elaborazione di un messaggio. La revisione è incentrata su una serie di misure volte a migliorare la sicurezza nel traffico.

Il 27 aprile 1998 ha inoltre preso atto del rapporto del gruppo di lavoro «Standard nella costruzione delle strade nazionali». Il gruppo di lavoro propone una serie di provvedimenti che possono essere suddivisi – conformemente al duplice mandato conferito dal Consiglio federale – nelle due categorie «risparmi sui costi» e «controlling dei progetti». Il Consiglio federale si attende risparmi sensibili, benché il potenziale di risparmio delle singole proposte non sia quantificabile né isolatamente né nel complesso. Contrariamente al parere del gruppo di lavoro, dovrà ancora essere fornita la prova che un'opera d'interesse nazionale non può essere realizzata altrove per ragioni di economia forestale. È già stata avviata l'attuazione di due proposte: l'integrazione dell'autorizzazione per dissodamenti e delle altre autorizzazioni speciali nella procedura principale nonché il trasferimento di competenze per quanto riguarda l'approvazione dei progetti esecutivi e la decisione in merito a eventuali ricorsi da parte dei Cantoni sono parte integrante di un messaggio complementare relativo alla legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure di approvazione dei piani (modifica della legge sulle strade nazionali). Il Consiglio federale ha licenziato questo messaggio il 4 novembre 1998. Le altre misure proposte dal rapporto del gruppo di lavoro saranno attuate entro la fine del 1999 a livello di ordinanza oppure mediante istruzioni.

Infine il Consiglio federale ha preso atto, il 9 settembre 1998, del rapporto finale del gruppo di lavoro «Mantenimento della qualità delle strade nazio-

nali». Come evidenzia il rapporto, il mantenimento della qualità dal punto di vista della tecnica e dei costi può essere migliorato mediante una serie di provvedimenti combinati e coordinati tra di loro. Per contro, il Consiglio federale rinuncia ad assumere la pianificazione generale per ampliare la rete esistente. Con il suo messaggio relativo alla modifica della legge federale concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata, sempre il 9 settembre 1998 il Consiglio federale ha attuato la proposta del gruppo di lavoro di mantenere in modo costante, come in precedenza, i tassi di sussidio della Confederazione per la manutenzione delle strade nazionali a un livello elevato, fino alla nuova ripartizione dei compiti. Le altre proposte saranno realizzate entro la fine del 1999 mediante istruzioni o modifiche a livello di ordinanza.

B/4.3 Politica ambientale nei settori del clima, della protezione del paesaggio e della protezione dell'aria

Nel capitolo primo abbiamo riferito sull'applicazione e la concretizzazione della legge sulla protezione dell'ambiente, entrata in vigore il 1° luglio 1997.

Il 9 settembre 1998 il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali, per approvazione, la Convenzione dell'ECE/ONU concernente le ripercussioni transfrontaliere degli incidenti industriali. La Convenzione obbliga le parti contraenti a evitare gli incidenti industriali che possono avere ripercussioni transfrontaliere, a prepararvisi e a combatterli. Con l'ordinanza del 1991 sugli incidenti rilevanti la Svizzera dispone delle basi giuridiche necessarie per adempiere le disposizioni della Convenzione. Ratificando la Convenzione, la Svizzera manifesta il suo impegno nelle questioni internazionali e testimonia la sua solidarietà con gli Stati dell'Europa centrale e orientale, per i quali la cooperazione è di grande importanza. Questi Paesi ottengono così un accesso diretto al know-how in materia di tecnica della sicurezza, al quale la Svizzera fornisce un contributo riconosciuto a livello internazionale.

Mediante la revisione della legge sulla protezione delle acque, il 28 ottobre 1998 il Consiglio federale ha indirizzato la protezione delle acque verso nuovi obiettivi ecologici. Le acque superficiali e sotterranee vengono protette in modo completo contro l'inquinamento e altri cambiamenti deterioranti. Tutte le attività che possono influire sui corsi d'acqua, i laghi e la falda freatica devono essere impostate in modo tale che le acque presentino a lungo termine caratteristiche il più possibile naturali.

I lavori intorno a un rapporto concernente le misure di igiene dell'aria da parte della Confederazione e dei Cantoni sono proseguiti nel 1998. Il rapporto potrà tuttavia essere licenziato solo nel 1999.

B/4.4 Politica energetica

Nel capitolo primo abbiamo riferito in merito alle decisioni fondamentali prese il 28 ottobre 1998. Il 16 settembre 1998 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione, svoltasi dal 23 febbraio al 15 maggio 1998, in merito alla legge sul mercato energetico e ha pubblicato il rapporto sulla consultazione. Il 21 ottobre 1998 ha deciso di rimaneggiare il disegno di legge, che dovrà prevedere una società di rete nazionale, ma nessuna indennità per investimenti non ammortizzabili nel caso delle centrali nucleari. Ha inoltre istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale, incaricandolo di esaminare se con la prevista tassa sull'energia si possa rinunciare all'indennizzo degli investimenti non ammortizzabili nel settore delle forze idriche e quali siano le possibilità per favorire le forze idriche. Il gruppo di lavoro ha fornito un primo rapporto intermedio alla fine di novembre 1998. La posizione delle forze idriche e l'ammontare della tassa sull'energia sono strettamente correlati, motivo per cui il Consiglio federale si esprimerà in merito all'ammontare della tassa soltanto quando avrà avuto visione del rapporto definitivo. L'elaborazione del disegno di legge e del relativo messaggio è già a buon punto.

B/4.5 Politica in materia di ordinamento del territorio

Nel quadro della sua politica di coesione economica e sociale, per gli anni 2000–2006 l'Unione europea prevede di ampliare la cooperazione regionale in Europa, soprattutto mediante una terza iniziativa INTERREG. Come già per le prime due, la Svizzera partecipa attivamente anche alla terza iniziativa.

Partendo da queste premesse, il 19 agosto 1998 il Consiglio federale ha dato avvio alla consultazione in merito a un decreto federale relativo alla promozione della partecipazione svizzera all'iniziativa comunitaria di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (INTERREG III) per il periodo 2000–2006. Il termine per la consultazione è scaduto il 30 novembre 1998. Il Consiglio federale propone di autorizzare un credito quadro di 39 milioni di franchi per gli anni 2000–2006, i quali consentiranno alla Svizzera di partecipare al programma comunitario dell'UE.

B/4.6 Trasporti aerei

Il 21 settembre 1998 il Consiglio federale ha adottato il messaggio relativo all'iniziativa popolare «contro gli idroplani sui laghi svizzeri!». L'iniziativa chiede l'introduzione di un nuovo articolo 37quater nella Costituzione federale, che vieterebbe l'utilizzazione di acque pubbliche da parte degli idroplani, ad eccezione dei casi d'emergenza. Il Consiglio federale ha giustificato il proprio rifiuto dell'iniziativa con il fatto che il traffico di idroplani è estremamente modesto in Svizzera e che è altamente improbabile che questo settore dell'aeronautica si evolva. Ciononostante il Consiglio federale ha presentato una controproposta all'iniziativa, allo scopo di evitare che in futuro possano essere istituiti nuovi aeroporti per idroplani.

Il Consiglio federale non ha potuto prendere l'auspicata decisione di principio in merito al centro di sicurezza aerea svizzero-francese a Ginevra (Centre commun), in quanto nella primavera 1998 la parte francese si è rifiutata di trattare per il momento le questioni ancora aperte. Il Consiglio federale ribadisce la necessità di istituire questo centro comune.

È stato realizzato un progetto relativo al «Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica» (PSIA). In merito a tale progetto è stata avviata una procedura di partecipazione, nella quale sono coinvolte, oltre ai Cantoni, anche le organizzazioni nazionali dell'aviazione, dei trasporti, della pianificazione del territorio, del turismo e della politica ambientale, come pure le associazioni dell'economia, i partiti politici e le autorità dei Paesi limitrofi.

B/5 Relazioni con l'estero

B/5.1 Negoziati bilaterali settoriali con l'UE

Nell'anno in esame, le relazioni tra la Svizzera e l'UE sono state caratterizzate – come durante gli ultimi tre anni – dai negoziati settoriali. L'interesse della Svizzera, come pure delle presidenze britannica e austriaca dell'UE, a una rapida conclusione dei negoziati, ma anche la disponibilità di entrambe le parti a scendere a compromessi, hanno condotto alla conclusione tecnica dei negoziati con la Commissione europea nel mese di giugno. Dopo un ultimo ciclo di negoziati l'8 e il 9 dicembre 1998, le trattative hanno potuto essere concluse anche a livello politico l'11 dicembre 1998. Il contenuto dei progetti di accordi nei sette settori può essere riassunto nei termini seguenti:

- Nel settore della ricerca il progetto prevede la partecipazione della Svizzera al 4° programma quadro di ricerca (PQR) dell'UE, praticamente a pari livello di uno Stato membro dello SEE. I rappresentanti e gli esperti svizzeri saranno inoltre ammessi quali osservatori in tutti i comitati rilevanti e costituenti del PQR. Le parti contraenti hanno elaborato una dichiarazione congiunta, nella quale si impegnano a intraprendere tutti i passi necessari per garantire la partecipazione della Svizzera al 5° PQR.
- La libera circolazione delle persone sarà introdotta a tappe e senza automatismi. I privilegi concessi alla manodopera indigena e i controlli discriminatori dei contratti di lavoro saranno aboliti al più tardi dopo due anni. La Svizzera potrà comunque continuare a fissare contingenti. In una seconda fase, a partire dal sesto anno di validità del contratto, la Svizzera introdurrà a titolo sperimentale la libera circolazione delle persone. Una clausola di salvaguardia, che potrà essere invocata in modo unilaterale, le permetterà di impedire un aumento sproporzionato dell'immigrazione. La libera circolazione delle persone sarà realizzata in maniera definitiva dopo circa 12 anni. A partire dal tredicesimo anno dall'entrata in vigore dell'accordo, sia la Svizzera che l'UE hanno la possibilità di far valere, in caso di gravi problemi, una clausola di salvaguardia consensuale oppure di sciogliere il contratto. Inizialmente il contratto sarà concluso per un periodo di validità di sette anni. In mancanza di una decisione contraria delle parti contraenti, alla scadenza dei primi sette anni il contratto sarà prorogato a tempo illimitato. Se del caso, la Svizzera potrà prendere la decisione in merito alla proroga del contratto dopo lo svolgimento di una votazione popolare.
- Le regole dell'OMC per il settore degli acquisti pubblici vengono estese ai Comuni, di modo che la Svizzera raggiungerà il livello di liberalizzazione degli Stati dell'UE. D'ora in poi saranno considerati anche i mandati di imprese concessionarie di diritto privato nei settori dell'approvvigionamento idrico e energetico, dei trasporti cittadini e regionali nonché i mandati di imprese di diritto pubblico nei settori delle ferrovie e della telecomunicazione.
- Nel settore degli ostacoli tecnici al commercio, il commercio di prodotti agricoli tra la Svizzera e l'UE sarà semplificato grazie all'accordo bilaterale riguardante il riconoscimento reciproco di rapporti d'esame, certificati e segnalazioni di conformità per i prodotti originali delle parti contraenti. L'accordo prevede che vengano riconosciute le procedure di valutazione della conformità svolte nel Paese esportatore secondo le disposizioni dell'altra parte contraente. Nei casi in cui le prescrizioni giuridiche tecniche sono riconosciute come equivalenti, le procedure di valutazione della conformità svolte nel Paese esportatore secondo le proprie disposizioni saranno parimenti riconosciute dall'altra parte, di modo che saranno evitati doppi esami costosi e impegnativi.
- Lo scambio di determinati prodotti agricoli tra la Svizzera e l'UE sarà agevolato. Ne sono interessati soprattutto i prodotti lattieri (per es. il formaggio), le specialità di carne, frutta e verdura, il giardinaggio (fiori recisi e piante in vaso), per i quali sono state concordate concessioni tariffali (tariffe zero o contingenti di tariffe zero, smantellamento tariffario). Vengono pure eliminati gli ostacoli tec-

nici al commercio nei settori della veterinaria, della protezione delle piante, delle sementi, dei foraggi e dei prodotti biologici. È inoltre prevista la protezione reciproca di denominazioni d'origine per vini e bevande spiritose.

- L'accordo sui trasporti terrestri prevede la reciproca apertura graduale dei mercati stradali e ferroviari per i trasporti delle persone e delle merci nonché una politica coordinata in materia di trasporti tra la Svizzera e l'UE, ai fini di una mobilità sostenibile, della protezione dell'ambiente, della comparabilità delle condizioni e dell'impedimento del traffico superfluo.

  L'elemento centrale del cosiddetto «Accordo di Kloten» è costituito dall'innalzamento graduale del limite del peso per i camion, parallelamente all'aumento della fiscalità stradale. Sarà mantenuto invariato il divieto di circolazione notturna esistente in Svizzera. Il 30 novembre e il 1° dicembre 1998 i ministri dei trasporti dell'UE hanno approvato l'accordo, apportandovi alcune modifiche.
- L'accordo sui trasporti aerei disciplina, sulla base della reciprocità, l'accesso delle compagnie aeree svizzere al mercato europeo liberalizzato dei trasporti aerei. Le istituzioni della CE ricevono competenze di sorveglianza e controllo nel settore del diritto concorrenziale, ma non per quanto riguarda i sussidi statali e gli aspetti rilevanti per l'ambiente. Come contropartita, la Svizzera potrà sedere in comitati rilevanti (comitologia, senza diritto di voto).

B/5.2 Garanzia della presenza svizzera mediante il potenziamento e l'approfondimento delle relazioni bilaterali e multilaterali su scala mondiale

Nella sua seduta del 6 maggio 1998, il Consiglio federale ha approvato il rapporto sulla cooperazione internazionale della Svizzera con i Paesi del Sud e dell'Est (1986–1995). Il rapporto, elaborato in adempimento del postulato dell'onorevole Rosmarie Zapfl-Helbling, si ricollega al rapporto, redatto dieci anni fa, che tracciava il bilancio del primo decennio di esistenza dell'aiuto allo sviluppo (1976–1985), ossia dall'entrata in vigore della legge del 19 marzo 1976. Dal 1986 due nuovi settori sono stati integrati nell'aiuto svizzero allo sviluppo. Di conseguenza, oltre alla cooperazione con i Paesi del Sud e l'aiuto umanitario, il rapporto si occupa pure della cooperazione con i Paesi dell'Europa orientale e quelli della Comunità di Stati Indipendenti (CSI), nonché della protezione dell'ambiente su scala globale. Il rapporto riferisce in merito ai mutamenti su scala mondiale registrati negli ultimi dieci anni e agli insegnamenti da trarne per la politica svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo. Quest'ultima è riuscita a reagire e ad adattarsi in modo flessibile e dinamico ai cambiamenti degli ultimi dieci anni. Sono state percorse vie innovative nei settori della costruzione della società civile, del promovimento dell'iniziativa privata, del buon governo e della protezione delle basi vitali. Nel 1986 non esistevano ancora misure quali lo sdebitamento o la partecipazione a fondi di capitali di rischio. Il rapporto evidenzia che in diversi Paesi meridionali e orientali sono stati fatti progressi considerevoli. Risulta nondimeno indispensabile migliorare e potenziare ulteriormente la collaborazione internazionale: è l'unica via per ridurre la povertà e raggiungere uno sviluppo sostenibile di tutti i Paesi. È stato riconosciuto in maniera inequivocabile che la collaborazione internazionale costituisce un investimento tanto utile quanto imprescindibile per il nostro futuro.

La cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale e della CSI si è mossa anche nel 1998 all'interno di un contesto politico ed economico difficile. Con riferimento all'Europa sudorientale, la regione geografica al centro dell'attenzione, le maggiori difficoltà si sono presentate con i Paesi dell'ex Jugoslavia e con l'Albania. Nonostante i conflitti bellici, gli avvenimenti nel Kosovo non hanno avuto ripercussioni sui programmi della cooperazione tecnica nei Paesi limitrofi Albania, Bosnia-Erzegovina e Macedonia. Il sostegno alla ricostruzione politica ed economica della Bosnia-Erzegovina è stato portato avanti cercando in particolare di sfruttare al meglio le sinergie con i programmi relativi ai rientri. In Albania il nuovo

orientamento del programma ha seguito la via di un maggiore appoggio alle istituzioni democratiche e alla società civile. Il continuo riaccendersi dei disordini conferma la necessità di iniettare mezzi più consistenti in questo settore. Per quanto riguarda la Russia, le turbolenze finanziarie hanno fatto sì che si istituisse un monitoraggio rigoroso abbinato a un adeguamento continuo dei programmi, cercando in questo modo di rispondere alla situazione instabile. Il 19 agosto 1998 il Consiglio federale ha approvato il messaggio relativo a un nuovo credito quadro (il terzo) per una somma di 900 milioni di franchi. Grazie a tale credito, la cooperazione della Svizzera con gli Stati dell'Europa centrale e orientale e quelli della CSI potrà essere portata avanti per almeno quattro anni. L'obiettivo principale di questa collaborazione è il mantenimento della sicurezza e della stabilità politica ed economica in Europa, mediante il promovimento di uno sviluppo economico, ecologico e sociale sostenibile nell'Europa orientale.

Nella seduta del 7 dicembre 1998 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento il messaggio concernente la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo. In tale contesto chiede un credito quadro di quattro miliardi di franchi per gli anni 1999–2002, allo scopo di attuare il programma della cooperazione allo sviluppo a livello bilaterale e multilaterale. L'aspetto principale del programma è ancora costituito dalla lotta alla povertà e quindi dalla solidarietà con le persone più svantaggiate nei Paesi in sviluppo. Nel suo messaggio il Consiglio federale illustra l'attuale situazione politica, economica, sociale ed ecologica dei Paesi in sviluppo in un'epoca segnata dalla progressiva globalizzazione, evidenziando quanto siano importanti le condizioni quadro politiche ed economiche per lo sviluppo di un Paese. Il promovimento dei principi dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo, la lotta contro la corruzione e il sostegno agli sforzi miranti alla decentralizzazione nei Paesi in sviluppo rappresentano quindi temi centrali della cooperazione allo sviluppo nel prossimo quadriennio. Ulteriori punti prioritari sono costituiti dal promovimento dello sviluppo rurale, dalla protezione dell'ambiente e dai miglioramenti nel settore della sanità e della formazione nei Paesi partner. Uno dei principi della cooperazione allo sviluppo svizzera è rappresentato dal forte coinvolgimento della popolazione locale, e in particolare delle donne.

Anche nel settore operativo della politica dello sviluppo sono state definite le priorità. In seguito agli esperimenti nucleari eseguiti dall'India e dal Pakistan, la collaborazione con questi due Paesi è stata sottoposta a verifica e parzialmente adeguata. Sulla base delle esperienze poco soddisfacenti, la collaborazione con il governo del Madagascar è inoltre stata sospesa (per contro è stato mantenuto il sostegno alle organizzazioni indipendenti). Infine, la cooperazione allo sviluppo con la Palestina è stata prorogata, allo scopo di fornire un contributo per far fronte alla difficilissima situazione economica della regione e alle difficoltà legate al processo di pace.

In occasione della loro conferenza annuale del 1995, i ministri dell'OCSE avevano deciso di avviare i negoziati in vista della conclusione di un accordo multilaterale sugli investimenti. Lo scopo dell'accordo è di migliorare, nell'interesse di tutti i partecipanti, la certezza giuridica per quanto riguarda l'accesso al mercato e l'esercizio degli affari da parte degli investitori, adottando nel contempo misure di sicurezza per far fronte agli eccessi della progressiva globalizzazione (per esempio evitando il dumping ambientale e sociale). Nell'aprile 1998 i negoziati sono stati sospesi per sei mesi, alfine di concedere ai Governi il tempo necessario per rielaborare internamente, a livello giuridico e politico, il complesso tema. Alcuni giorni prima della prevista ripresa dei negoziati formali nell'ottobre 1998, il Governo francese ha deciso di ritirarsi – almeno momentaneamente – dai negoziati. Nel frattempo i Governi degli Stati dell'OCSE hanno avviato ampie consultazioni interne in merito a una nuova «architettura» di un simile accordo nonché in merito alle modalità per il prosieguo dei negoziati. Per le imprese svizzere, soprattutto per le PMI sempre più attive a livello internazionale, la realizzazione di un ordinamento multilaterale degli investimenti è di grande importanza. Ma per la Svizzera risulta importante che nel settore degli investimenti, anche per motivi legati alla politica economica esterna, si giunga ad una soluzione a livello multilaterale, dal momento che le grandi potenze economiche (USA, UE, Giappone) possono eventualmente trovare un'intesa anche mediante accordi bilaterali, escludendo Stati terzi come la Svizzera.

Dal 18 al 20 maggio 1998 hanno avuto luogo a Ginevra la seconda conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e i festeggiamenti per il 50° anniversario del Sistema commerciale multilaterale. La conferenza ministeriale, posta sotto la direzione del capo del Dipartimento federale dell'economia, il consigliere federale Pascal Couchepin, ha tracciato un bilancio intermedio riguardo all'attuazione dell'accordo dell'Uruguay Round e si è occupata della preparazione di una nuova serie di negoziati commerciali. La festa del giubileo del 19 maggio 1998, presieduta dal presidente della Confederazione Flavio Cotti e alla quale hanno partecipato diversi capi di Stato e di Governo, è stata l'occasione per ricordare il contributo fornito dal sistema commerciale multilaterale alla ripresa economica nel dopoguerra e al rafforzamento della collaborazione internazionale dei Governi.

B/6 Sicurezza

B/6.1 Rapporto sulla politica di sicurezza 2000

L'attuale rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza risale al 1990. I cambiamenti nel frattempo intervenuti nel nostro contesto rendono necessaria l'elaborazione di un nuovo rapporto sulla politica di sicurezza. La minaccia militare tradizionale è fortemente diminuita, mentre sono emersi nuovi pericoli e rischi che per la maggior parte sono di natura transfrontaliera e possono essere affrontati con successo solo nell'ambito della cooperazione internazionale. Tenuto conto di questo mutamento, nell'agosto 1996 è stata istituita la Commissione di studi per le questioni strategiche (Commissione Brunner), allo scopo di elaborare le linee direttrici in materia di politica di sicurezza e militare per la Svizzera nel nuovo millennio. Dopo la sua pubblicazione, nel febbraio 1998, il rapporto Brunner è stato sottoposto a consultazione.

Il 9 settembre 1998 il Consiglio federale ha infine licenziato le Direttive politiche per il Rapporto sulla politica di sicurezza 2000, intitolate «Sicurezza attraverso la cooperazione». Conformemente alle raccomandazioni centrali del rapporto Brunner e ai risultati della consultazione in merito a questo rapporto, l'obiettivo principale formulato nel Rapporto 2000 è costituito dal rafforzamento della cooperazione. La cooperazione riguarda da un lato i nostri strumenti della politica di sicurezza, il cui impiego dovrà essere impostato in maniera più flessibile. Dall'altro, pur mantenendo la neutralità, la cooperazione con gli Stati esteri, ma anche con le organizzazioni internazionali, dovrà essere potenziata allo scopo di salvaguardare la nostra sicurezza di fronte alle minacce, ai pericoli e ai rischi attuali e futuri.

La politica di sicurezza serve a prevenire e contrastare la violenza diretta e indiretta di portata strategica nei confronti della Svizzera. I compiti strategici saranno costituiti dalla promozione della pace e dalla gestione delle crisi, dalla prevenzione e dalla lotta contro i pericoli esistenziali nonché dalla tutela dello spazio e dalla difesa. Tali compiti dovranno essere assicurati utilizzando i nostri strumenti collaudati della politica di sicurezza (politica estera, esercito, protezione della popolazione, politica economica esterna, approvvigionamento economico del Paese, protezione dello Stato e polizia, informazione). Di questi strumenti, l'esercito e la protezione della popolazione sono quelli che necessitano dei maggiori adeguamenti alle nuove circostanze. Il Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 servirà quindi in particolare come base per l'elaborazione dei piani direttori per l'esercito XXI e la protezione della popolazione XXI, come pure per le revisioni legislative necessarie in seguito. Anche se il sistema di milizia sarà mantenuto, in alcuni settori dell'esercito è prevedibile che la professionalità sarà ampliata. Nel settembre 1998 il Consiglio federale ha istituito un gruppo di progetto incaricato di redigere il Rapporto sulla politica di sicurezza 2000, che sarà licenziato all'attenzione delle Camere federali all'inizio dell'estate 1999.

B/6.2 Partecipazione agli sforzi intrapresi a livello internazionale per prevenire i conflitti – consolidamento della partecipazione al Partenariato per la pace (PfP)

Degli 87 conflitti attualmente registrati a livello mondiale, ben 84 sono di fatto guerre intestine. Le cause principali di tali conflitti vanno individuate nella discriminazione politica, etnica e religiosa, mentre la loro drammaticità è ulteriormente acuita dal sorgere di fenomeni quali povertà, precarietà delle risorse e problemi ambientali. La comunità internazionale è consapevole del crescente costo in termini umani e finanziari legato a questi conflitti. Gli sforzi intrapresi ai fini della pace e della stabilità si iscrivono oggi per lo più nell'ambito delle organizzazioni internazionali. A tale proposito, i principali partner multilaterali della Svizzera sono rappresentati dall'ONU e dall'OSCE. Nel corso del 1998, la partecipazione più importante della Svizzera si è avuta nel quadro dell'appoggio, con esperti e mezzi finanziari, fornito all'OSCE nel suo impegno sui Balcani (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Albania).

Il 21 ottobre 1998 il Consiglio federale ha preso la decisione di principio di mettere immediatamente a disposizione della nuova «Kosovo Verification Mission» del personale qualificato. Lo stesso giorno ha inoltre deciso di soddisfare una richiesta dell'OSCE, prorogando l'impegno della «Swiss Headquarters Support Unit», composta da 65 persone. Con un contingente leggermente ridotto, al massimo 55 specialisti, dal gennaio 1999 la Svizzera sosterrà per altri dodici mesi la missione dell'OSCE nella Bosnia-Erzegovina. L'impegno svizzero si è pure concentrato sui punti seguenti: attività di sminamento nei Balcani e nel Mozambico, un programma speciale per il promovimento della pace e della democrazia nel Sudafrica, la partecipazione di osservatori svizzeri alla «Presenza internazionale temporanea a Hebron» e l'organizzazione di colloqui tra i rappresentanti di diversi gruppi politici in Svizzera. Il 19 gennaio 1998 il Consiglio federale ha inoltre licenziato il messaggio relativo alla Convenzione del 18 settembre 1997 concernente il divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e della fornitura di mine antiuomo e la loro distruzione. Con tutti gli impegni illustrati, la Svizzera vuole svolgere un ruolo equilibrante e contribuire, nel limite del possibile, a evitare con misure preventive l'accendersi di conflitti.

Nel quadro della sua partecipazione all'OSCE, la Svizzera si è particolarmente impegnata per garantire i diritti dell'uomo, la democrazia e i principi dello Stato di diritto. Allo scopo di migliorare l'implementazione di queste norme e di questi impegni, che rivestono un'importanza particolare nella prevenzione dei conflitti, nell'ambito delle trattative in merito a una Carta europea della sicurezza si è impegnata a favore dell'istituzione di meccanismi più efficaci e del potenziamento degli strumenti diplomatici in fatto di prevenzione. La Svizzera ha pure presentato una proposta intesa a migliorare la tutela delle minoranze. In collaborazione con l'Alto commissario per le minoranze nazionali e l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti dell'uomo, ha infine organizzato una conferenza dell'OSCE sul tema delle minoranze.

Dall'11 dicembre 1996 la Svizzera prende parte al Partenariato per la pace (PfP), un'iniziativa lanciata dalla NATO per migliorare la collaborazione a favore della sicurezza e della stabilità in Europa. Il primo Programma di partenariato individuale (IPP) era stato presentato al Consiglio Nordatlantico il 18 giugno 1997. Il 22 aprile 1998 il Consiglio federale ha licenziato il rapporto sul primo anno della partecipazione svizzera al PfP, nel quale traccia un bilancio positivo. Il Partenariato per la pace non ha posto alcun problema in relazione alla neutralità. Il principio «à la carte», che permette a ogni Stato partecipante di determinare liberamente la portata e l'intensità del proprio coinvolgimento, ha dato ottimi risultati. Gli obiettivi della partecipazione svizzera al PfP sono stati raggiunti compiutamente nel primo anno. Senza contrarre impegni vincolanti, la Svizzera ha potuto istituire relazioni istituzionali con la NATO e presentare le proprie idee in materia di politica di sicurezza. Nell'ambito del PfP, la Svizzera ha fornito un contributo alla pace e alla stabilità in Europa, trasmettendo ai partner le proprie conoscenze specifiche in diversi settori importanti della sicurezza internazionale e organizzando attività volte a promuovere il diritto umanitario internazionale e il controllo democratico degli eserciti. La Svizzera ha a sua volta ampliato il suo bagaglio di esperienze e ha potuto accedere direttamente a informazioni rilevanti per le decisioni in tema di politica di sicurezza.

Sulla base di queste esperienze positive, il 1° luglio 1998 il Consiglio federale ha approvato il secondo IPP, il quale definisce il quadro della partecipazione svizzera al PfP prevista per il periodo 1998–2000. In linea di massima il secondo IPP persegue gli stessi obiettivi del primo, ma prevede un potenziamento della cooperazione: le attività offerte dalla Svizzera sono aumentate dal 1997 al 1998 da 18 a 27, mentre la Svizzera partecipa a 142 attività (rispetto alle 47 dell'anno precedente) organizzate dalla NATO e dagli Stati del Partenariato (corsi, seminari, esercitazioni ecc.). La cooperazione della Svizzera nell'ambito del PfP si è concentrata soprattutto sui settori seguenti: contributi al rafforzamento della pace, della stabilità e della democrazia in Europa mediante il promovimento della formazione in materia di politica di sicurezza e del controllo democratico degli eserciti, maggiore attecchimento e rafforzamento del diritto umanitario internazionale, sminamento umanitario e trasmissione di conoscenze specifiche nel campo del controllo dell'armamento e del disarmo. La Svizzera mette pure a disposizione la sua esperienza maturata nella collaborazione tra gli organi civili e militari nel settore dell'aiuto in caso di catastrofi. Inoltre intende fare in modo che l'esercito svizzero sia meglio preparato per partecipare alle esercitazioni internazionali nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofi e del salvataggio (in collaborazione con la catena di salvataggio) nonché alle operazioni di mantenimento della pace sotto il mandato dell'ONU e/o dell'OSCE.

Nel quadro del Consiglio del Partenariato Euroatlantico (EAPC), un forum consultivo dei 16 Stati membri della NATO e dei 27 Stati partner, nel 1998 hanno avuto luogo, a due riprese, consultazioni in merito alla sicurezza in Europa sia a livello dei ministri degli affari esteri sia a livello dei ministri della difesa. I contatti regolari ai livelli inferiori sono divenuti più consistenti e più importanti. Al centro delle consultazioni si sono trovati lo sviluppo della situazione nel Kosovo e in Bosnia nonché il futuro della cooperazione in fatto di sicurezza in Europa. In particolare durante la crisi del Kosovo la Svizzera ha potuto ricevere tempestivamente informazioni complete circa le misure della NATO, potendo a sua volta comunicare le proprie esigenze e proposte. La Svizzera ha partecipato concretamente ai programmi del PfP a favore degli eserciti albanese e macedone, con lo scopo di sostenere gli sforzi dei due Stati per far fronte alle ripercussioni della crisi del Kosovo. Questo sostegno logistico è stato percepito come un contributo essenziale da parte svizzera e sarà quindi portato avanti. In occasione dell'incontro dei ministri degli affari esteri dell'EAPC del 17 dicembre 1997, è stata decisa l'istituzione di una Euro-Atlantic Disaster Response Capability, la quale permetterà di impiegare in modo coordinato i mezzi militari a favore di compiti civili. Nell'ambito di questo organo di coordinamento è stato creato a Bruxelles un centro d'intervento (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre). La nuova istituzione è stata attivata per la prima volta nel giugno 1998 (voli d'approvvigionamento e trasporti in favore di profughi nell'Albania settentrionale). Infine, il 21 ottobre 1998 il Consiglio federale ha deciso che la Svizzera parteciperà in futuro al PfP Planning and Review Process (PARP), il quale consentirà all'esercito svizzero di collaborare con gli eserciti della NATO e degli altri Stati partner nei lavori di ricerca e salvataggio nel quadro delle operazioni di mantenimento della pace.

B/6.3 Sicurezza interna

Il 28 gennaio 1998 il Consiglio federale ha licenziato all'attenzione del Parlamento le «Misure volte a migliorare l'efficienza e la legalità nel perseguimento penale». Il fulcro di questo pacchetto di misure 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 un potenziamento dell'efficienza nella lotta contro le nuove forme di criminalità. Il progetto prevede che in determinati casi definiti dalla legge la Confederazione conduca la procedura fino alla messa in stato d'accusa. Tuttavia, la valutazione stessa spetterà al Cantone competente, almeno fino a quando non sarà stato istituito un tribunale penale federale di prima istanza. Oltre alle nuove competenze procedurali il progetto contiene diverse modifiche della procedura penale federale che prevedono un miglioramento dei diritti di difesa, ma anche determinati adeguamenti nell'ambito della dissociazione dei compiti del Ministero pubblico della Confederazione.

Il primo luglio 1998 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio concernente la legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni nonché la legge federale sull'inchiesta mascherata. Le due leggi perseguono l'obiettivo di definire in modo più restrittivo il quadro giuridico per i due metodi di inchiesta segreti e di proteggere in maniera più efficace i diritti della personalità delle persone coinvolte. Nell'ambito della consultazione in merito alla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni, la maggior parte dei Cantoni e gli organismi preposti al perseguimento penale ha chiesto di fissare i limiti in maniera non troppo restrittiva. Il messaggio tiene conto di queste riserve nei casi in cui gli interessi del perseguimento penale prevalgono in modo chiaro sul diritto alla protezione della sfera personale segreta.

Il 21 settembre 1998 il Consiglio federale ha licenziato il messaggio relativo alla modifica delle disposizioni generali del Codice penale e del Codice penale militare nonché a una legge federale sul diritto penale minorile. La modifica principale del progetto è costituita dal nuovo disciplinamento del sistema delle sanzioni, a proposito del quale vanno evidenziati due aspetti. Primo, nell'ambito della criminalità minore la pena detentiva di una durata fino a sei mesi senza la condizionale sarà sostituita, nei limiti del possibile, con una pena pecuniaria o un lavoro di pubblica utilità. In tema di prevenzione, queste pene hanno almeno la stessa efficacia della pena detentiva di breve durata e impongono inoltre al condannato una prestazione ragionevole a favore della comunità. In secondo luogo, diverse innovazioni nell'ambito del diritto delle misure, segnatamente un nuovo internamento per motivi di sicurezza e ulteriori misure di sicurezza nel procedimento relativo alla liberazione condizionale, provvederanno a una migliore protezione del pubblico dagli autori pericolosi di atti violenti. Un altro punto centrale del progetto è rappresentato dalla separazione del diritto penale minorile dal Codice penale e dal suo futuro disciplinamento in sede separata, cioè in una legge federale. In tal modo sarà possibile definire in maniera più precisa le sanzioni inerenti al diritto penale minorile.

Dal momento che la Svizzera, per il fatto di non essere membro dell'UE, non può momentaneamente partecipare all'opera normativa degli Stati di Schengen, allo scopo di evitare lacune in materia di sicurezza il Consiglio federale ha intrapreso già nel 1995 provvedimenti intesi a rafforzare la collaborazione transfrontaliera in materia di polizia e di diritto doganale con gli Stati limitrofi. Data questa premessa, l'11 maggio 1998 è stato concluso con la Francia un accordo che prevede, fra le altre cose, alcuni centri di cooperazione gestiti in comune. Il 28 ottobre 1998 è stato firmato un accordo di riaccettazione corrispondente alle esigenze odierne. Il 10 settembre 1998 sono stati siglati con l'Italia un accordo di polizia, un accordo di riaccettazione e un accordo supplementare relativo all'accordo europeo in materia di assistenza giudiziaria. Il 14 dicembre 1998 il Consi-

glio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio concernente gli accordi conclusi con questi due Stati. Le trattative con la Germania e l'Austria, nelle quali è coinvolto anche il Principato del Liechtenstein, sono molto progredite e i futuri accordi prevedono regole più dettagliate dal punto di vista materiale rispetto a quelli firmati con la Francia e l'Italia. Il Consiglio federale spera di poter firmare e ratificare questi accordi nella prima metà del 1999.

Compendio degli obiettivi 1998 del Consiglio federale: Bilancio a fine 1998

Obiettivo 98-1	Istituzione di una Fondazione svizzera per la solidarietà	*non realizzato*
Obiettivo 98-2	Proseguimento delle riforme nei settori del Governo e della giustizia	*realizzato*
Obiettivo 98-3	Riforma del federalismo per mezzo della Nuova perequazione finanziaria: Conclusione dei lavori preliminari	*non realizzato*
Obiettivo 98-4	Lavori di realizzazione nell'ambito della nuova legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione	*realizzato ampiamente*
Obiettivo 98-5	Concretamento della strategia «Società dell'informazione Svizzera»	*realizzato ampiamente*
Obiettivo 98-6	Proposte a livello costituzionale e legislativo per misure di risparmio e per la garanzia degli introiti fiscali	*realizzato*
Obiettivo 98-7	Attuazione di lavori di base per una riforma fiscale ecologica	*realizzato parzialmente*
Obiettivo 98-8	Misure volte a migliorare le condizioni quadro in materia di organizzazione dello Stato – Proseguimento degli adeguamenti strutturali nei settori mercato del lavoro, telecomunicazioni, posta e agricoltura	*realizzato*
Obiettivo 98-9	Proposte di riforma per il settore universitario – Promovimento della ricerca scientifica – Proseguimento della partecipazione alla ricerca e ai programmi di formazione a livello internazionale	*realizzato parzialmente*
Obiettivo 98-10	Riforma e rafforzamento della formazione professionale	*realizzato parzialmente*
Obiettivo 98-11	Decisioni di base in materia di politica sociale sulla scorta del rapporto finale IDA FiSo2 – Preparazione dell'11a revisione dell'AVS – Adeguamenti legali e autorizzazioni di credito nel settore della cassa malati	*realizzato ampiamente*
Obiettivo 98-12	Misure volte al risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione	*realizzato*
Obiettivo 98-13	Attuazione di lavori legislativi nel settore dell'ingegneria genetica non umana, proseguimento nell'ambito di quella umana	*realizzato*

Obiettivo 98-14	Consolidamento della politica del Consiglio federale in materia di tossicomania e droga	*realizzato*
Obiettivo 98-15	Progetto di futura politica in materia di migrazione – Esecuzione della vigente politica in materia di rifugiati	*realizzato*
Obiettivo 98-16	Promovimento e partecipazione ai festeggiamenti per la fondazione dello Stato federale e partecipazione della Confederazione all'Esposizione nazionale 2001 – Valorizzazione del romancio in quanto lingua semiufficiale	*realizzato parzialmente*
Obiettivo 98-17	Chiarimento del ruolo della Confederazione per quanto concerne il promovimento dello sport	*realizzato*
Obiettivo 98-18	Continuazione di una politica ambientale sostenibile	*realizzato parzialmente*
Obiettivo 98-19	Provvedimenti per rafforzare la competitività della ferrovia e delle compagnie di trasporto aereo	*realizzato parzialmente*
Obiettivo 98-20	Attuazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi per il tramite di provvedimenti non discriminanti di economia di mercato	*non realizzato*
Obiettivo 98-21	Liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica – Preparazione della legislazione sull'energia nucleare	*non realizzato*
Obiettivo 98-22	Rapporti con l'UE: Trasposizione dei risultati delle trattative bilaterali e preparazione delle fasi successive	*realizzato parzialmente*
Obiettivo 98-23	Preparazione dell'adesione della Svizzera all'ONU	*realizzato*
Obiettivo 98-24	Tutela degli interessi svizzeri nel dibattito «Svizzera – Seconda guerra mondiale» – Cura dell'immagine della Svizzera all'estero	*realizzato parzialmente*
Obiettivo 98-25	Garanzia finanziaria dell'ulteriore cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est, con la CSI e con i Paesi in sviluppo – Collaborazione agli sforzi internazionali di tutela degli investimenti esteri	*realizzato ampiamente*
Obiettivo 98-26	Consolidamento della partecipazione al Partenariato per la Pace (PfP)	*realizzato*
Obiettivo 98-27	Presentazione di nuove direttive sulla politica di sicurezza	*realizzato*
Obiettivo 98-28	Consolidamento dei provvedimenti volti al rafforzamento della sicurezza interna	*realizzato parzialmente*

Oggetti parlamentari principali annunciati per il 1998, secondo i punti essenziali

A Istituzioni e finanze

Stato di attuazione
(in adempimento della pianificazione 1998)

A/1 Riforma del Governo e della Costituzione

- Disposizioni costituzionali e legali sulla Fondazione svizzera per la solidarietà
- Messaggio del 14.12.98 — Legge sul personale federale/DF ai sensi dell'art. 48 dell'ordinamento dei funzionari (CPC)

A/2 Politica finanziaria e finanze della Confederazione

- Messaggio del 28.9.98 — Programma di risparmio 1998
- 2° rapporto sul riesame dei sussidi federali
- Messagio sulle misure di protezione fonica lungo la rete ferroviaria
- Messaggio del 27.5.98 — Revisione della legge federale sulle banche e le casse di risparmio
- Messaggio del 15.12.97 — Messaggio sull'iniziativa popolare «contro un'imposta sul valore aggiunto ingiusta sullo sport e nel settore sociale»

B Compiti principali

B/1 Economia e competitività

- Rapporto del 5.11.97 — Revisione della legge sul lavoro
- Messaggio del 18.11.98 — Messaggio concernente un decreto federale sullo stanziamento di mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2000–2003
- Rapporto (con ev. messaggio) su riforme regolatrici per le piccole e medie imprese
- Legge sul promovimento del commercio estero
- Messaggio del 14.12.98 — Legge federale sul credito al consumo
- Revisione delle disposizioni penali della legge federale sulla concorrenza sleale
- Legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (Legge sugli avvocati)
- Legge federale sulla protezione contro sostanze e preparati pericolosi (Legge sui prodotti chimici)

B/2 Formazione e ricerca nell'economia e nella società

Messaggio globale del 25.11.98

- Messaggio sul promovimento della cooperazione scientifica internazionale negli anni 1999–2003
  Revisione della legge sull'aiuto alle università
  Messaggio concernente il promovimento della formazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2000–2003
- Messaggio concernente la revisione della legge sulla formazione professionale
- Rapporto su un concetto unitario di formazione

B/3 Sicurezza sociale – Politica sociale – Sanità pubblica

- Revisione della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (revisione dell'assicurazione facoltativa)

Messaggio del 13.5.98
- Messaggio sull'iniziativa popolare «per un'AVS garantita – tassa sull'energia piuttosto che sul lavoro»

Messaggio del 15.12.97
- Messaggio sull'iniziativa popolare «per una flessibilizzazione dell'AVS – contro l'aumento dell'età di pensionamento delle donne»

Messaggio del 15.12.97
- Messaggio sull'iniziativa popolare «per un pensionamento flessibile dell'uomo e della donna a 62 anni»

Messaggio del 21.9.98
- Decreto federale concernente i contributi federali all'assicurazione obbligatoria contro le malattie negli anni 2000–2003

Messaggio del 21.9.98
- Modifica della legge federale sull'assicurazione contro le malattie

Incluse nel programma di stabilizzazione 1998
- Provvedimenti per il risanamento dell'assicurazione contro la disoccupazione

Rapporto del 28.10.98
- Mozione Gen-Lex (96.3363): Rapporto al Parlamento sui risultati della procedura di consultazione concernente le modifiche di leggi

Messaggio del 21.9.98
- Modifica del DF del 22.3.96 sul controllo del sangue, dei suoi derivati e degli espianti
- Legge federale sui medicinali

Messaggio del 18.2.98
- Decreto federale urgente sulla revisione della legge sugli stupefacenti concernente la prescrizione medica di sostanze stupefacenti

Rapporto del 8.6.98
- Politica migratoria. Rapporto
- Legge sulle lingue ufficiali
- Messaggio sull'iniziativa popolare «per pigioni corrette»

B/4 Infrastruttura – Ambiente – Sistemazione del territorio

- Rapporto sui provvedimenti della Confederazione e dei Cantoni per l'igiene dell'aria

Messaggio del 28.2.98
- Messaggio sul limite delle spese delle FFS e l'approvazione dell'accordo di prestazioni
- Decisione di principio risp. creazione di un centro binazionale franco-svizzero di sicurezza aerea
- Messaggio sull'attuazione dell'articolo sulla protezione delle Alpi
- Messaggio concernente la legge sul mercato dell'elettricità

Messaggio del 21.9.98
- Messaggio sull'iniziativa popolare «contro gli idroplani sui laghi svizzeri»
- Messaggio sulla revisione parziale della legge sulla circolazione stradale

B/5 Relazioni internazionali

- Rapporto sulle trattative settoriali Svizzera/UE con messaggi su diversi accordi e adeguamenti della legislazione interna da approvare da parte del Parlamento
- Rapporto sull'iniziativa «sì all'Europa»

Rapporto del 1.7.98
- Rapporto sulle relazioni tra la Svizzera e le Nazioni Unite

Messaggio del 7.12.98
- Messaggio concernente la continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo

Messaggio del 19.8.98
- Messaggio sulla continuazione della cooperazione con i Paesi dell'Europa orientale e centrale (3° credito quadro)
- Accordo multilaterale di investimento
- Messaggio relativo alla Convenzione del 9 dicembre 1948 sulla prevenzione e la repressione del genocidio

Messaggio del 19.1.98
- Messaggio relativo alla Convenzione sul divieto totale delle mine antiuomo

Messaggio del 9.9.98
- Ratificazione della Convenzione ECE/ONU sulle ripercussioni transfrontaliere degli incidenti industriali

B/6 Sicurezza

- Rafforzamento del perseguimento penale della corruzione

Messaggio del 14.12.98 (Francia, Italia)
- Convenzione bilaterale con l'Italia, la Germania e l'Austria sulla cooperazione transfrontaliera nel settore della sicurezza interna (Schengen)

Messaggio del 21.9.98
- Revisione della parte generale del Codice penale (CP, Parte generale, Libro terzo e legge federale sulla giurisdizione penale minorile)

Decreto federale che approva la gestione nel 1998 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 del 3 e del 17 febbraio 1999, del Tribunale federale dell'11 febbraio 1999 e del Tribunale federale delle assicurazioni del 31 dicembre 1998,

decreta

Art. 1
La gestione nel 1998 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 1998 del 3 e del 17 febbraio 1999

Rapporti del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni sulla loro gestione nel 1998 dell'11 febbraio 1999 e del 31 dicembre 1998

Mozioni e postulati dei Consigli legislativi 1998

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi il rapporto di gestione 1998.

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.

17 febbraio 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss
Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

RAPPORTO DEL CONSIGLIO FEDERALE SULLA SUA GESTIONE

Introduzione **1**

Capitolo primo:

Punti principali della gestione del Consiglio federale

A Istituzioni e finanze **7**

A/1 Riforma della direzione dello Stato e della Costituzione federale *7*

- A/1.1 Riforma della direzione dello Stato 7
- A/1.2 Attuazione della riforma del Governo e dell'Amministrazione 7
- A/1.3 Fondazione «Svizzera solidale» – Articolo costituzionale sulla moneta 9

A/2 Politica finanziaria e finanze federali *10*

- A/2.1 Programma di stabilizzazione 1998 10

B Compiti principali **12**

B/1 Economia e competitività *12*

- B/1.1 Swisscom SA e la Posta Svizzera: decisioni relative alla trasposizione pratica 12
- B/1.2 Promovimento delle piccole e medie imprese (PMI) 13

B/2 Ricerca e formazione nell'economia e nella società *14*

- B/2.1 Riforma dell'aiuto alle università 14

B/3 Sicurezza sociale – politica sociale – sanità *15*

- B/3.1 Revisioni nel settore delle assicurazioni sociali 15
- B/3.2 Politica in materia d'asilo: problemi attuali 16

B/4 Infrastruttura – ambiente – ordinamento del territorio *17*

- B/4.1 Esecuzione della riveduta legge sulla protezione dell'ambiente 17
- B/4.2 Decisioni in materia di politica energetica 18

B/5 Relazioni con l'estero *18*

- B/5.1 Lo Stato dei negoziati settoriali con l'UE alla fine del 1998 18
- B/5.2 Stato della problematica «Svizzera – Seconda Guerra mondiale» 19
- B/5.3 Lavori preliminari intorno a un progetto per l'adesione della Svizzera all'ONU 21

Editore: Cancelleria federale

ISSN 1423-1859

Internet: www.admin.ch

Stampato su carta ecologica Environment white 100% riciclato.

Capitolo secondo:

Programma di legislatura 1995–1999: Rapporto sull'anno 1998

A Istituzioni e finanze **23**

A/1 Riforma della direzione dello Stato e della Costituzione federale *23*

- A/1.1 Riforma giudiziaria 23
- A/1.2 Amministrazione e gestione amministrativa 23
- A/1.3 Cassa pensioni della Confederazione: statuto generale, risanamento 25

A/2 Politica finanziaria e finanze federali *25*

- A/2.1 Misure intese a risanare le finanze federali 25
- A/2.2 Legislazione fiscale – Punto della situazione in materia di politica fiscale 26
- A/2.3 Questioni finanziarie concernenti lo sviluppo dei trasporti pubblici 26
- A/2.4 Vigilanza sui mercati finanziari 27
- A/2.5 Riforma del regime costituzionale in materia monetaria 27

B Compiti principali **28**

B/1 Economia e competitività *28*

- B/1.1 Politica di concorrenza generale 28
- B/1.2 Agricoltura 30

B/2 Ricerca e formazione nell'economia e nella società *31*

- B/2.1 Scuole universitarie professionali – politica di ricerca e formazione 31
- B/2.2 Riforma e consolidamento della politica in materia di formazione professionale 32

B/3 Sicurezza sociale – sanità – politica sociale *33*

- B/3.1 AVS/AI – assicurazione malattie 33
- B/3.2 Politica sanitaria – lotta contro le tossicomanie – legislazione nel settore della tecnologia riproduttiva e genetica 34
- B/3.3 Politica in materia di migrazione 35
- B/3.4 Promovimento della comprensione e dello scambio tra le comunità linguistiche – politica culturale – Expo.01 35
- B/3.5 Politica in materia di mezzi di comunicazione 36
- B/3.6 Promovimento della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà 37
- B/3.7 Sport 37

B/4 Infrastruttura – ambiente – ordinamento del territorio *38*
- B/4.1 Trasporti ferroviari e rete ferroviaria 38
- B/4.2 Circolazione stradale e rete stradale 39
- B/4.3 Politica ambientale nei settori del clima, della protezione del paesaggio e della protezione dell'aria 40
- B/4.4 Politica energetica 41
- B/4.5 Politica in materia di ordinamento del territorio 41
- B/4.6 Trasporti aerei 41

B/5 Relazioni con l'estero *42*
- B/5.1 Negoziati bilaterali settoriali con l'UE 42
- B/5.2 Garanzia della presenza svizzera mediante il potenziamento e l'approfondimento delle relazioni bilaterali e multilaterali su scala mondiale 43

B/6 Sicurezza *45*
- B/6.1 Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 45
- B/6.2 Partecipazione agli sforzi intrapresi a livello internazionale per prevenire i conflitti – consolidamento della partecipazione al Partenariato per la pace (PfP) 46
- B/6.3 Sicurezza interna 48

Allegato 1: Compendio degli obiettivi del Consiglio federale nel 1998: Consuntivo 1998 50
Allegato 2: Affari parlamentari pianificati per il 1998 53