

90.221

**Istituzione di un organo parlamentare
di controllo dell'amministrazione****Iniziativa parlamentare delle Commissioni della gestione**del 12 febbraio 1990

Onorevoli colleghi,

Vi presentiamo il disegno di legge concernente l'istituzione di un organo parlamentare di controllo dell'amministrazione per assecondare le Commissioni della gestione nell'adempimento dei compiti. La proposta è frutto di quattro anni di lavori preparatori durante i quali sono state esaminate numerose varianti. Riteniamo che il proposto consolidamento dei nostri servizi sia indispensabile per un adempimento dei compiti in modo conforme alle esigenze legali e costituzionali.

Vi chiediamo pertanto l'approvazione del disegno.

12 febbraio 1990

In nome delle Commissioni della gestione:
I presidenti,
Andrea Iten, consigliere agli Stati
Karl Tschuppert, consigliere nazionale

3198



Legge sui rapporti tra i Consigli

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 85 numeri 1 e 11 della Costituzione federale;
vista l'iniziativa parlamentare delle Commissioni della gestione dei Consigli legislativi del 12 febbraio 1990¹⁾;

visto il parere del Consiglio federale del ... febbraio 1990²⁾;

decreta:

I

La legge sui rapporti tra i Consigli³⁾ è modificata come segue:

Art. 47^{sexies} (nuovo)

¹ Le Commissioni della gestione dispongono di un organo parlamentare di controllo dell'amministrazione.

² L'organo di controllo dell'amministrazione esamina, su mandato specifico delle Commissioni della gestione, i compiti dell'amministrazione, il loro adempimento e gli effetti dell'attività delle autorità e dell'amministrazione. Questo controllo è esercitato secondo i criteri della legalità, dell'opportunità, del rendimento e dell'efficacia.

³ L'organo di controllo gode, nei confronti dei servizi dell'amministrazione, degli stessi diritti delle Commissioni della gestione riguardo all'ottenimento di informazioni e atti. Tratta direttamente con tutti i servizi dell'amministrazione e, con l'approvazione delle Commissioni della gestione, può ricorrere ad esperti conferendo loro anche gli stessi diritti.

⁴ Le Commissioni della gestione coordinano il lavoro del proprio organo di controllo con quello delle altre commissioni di alta vigilanza, nonché con quello degli organi di controllo del Consiglio federale.

¹⁾ FF 1990 I 773

²⁾ FF 1990 I 798

³⁾ RS 171.11

II

Modificazione di altri testi

Legge federale del 19 dicembre 1980¹⁾ sull'Ufficio federale dell'organizzazione

Art. 9

Abrogato

III

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Entra in vigore il 1 ottobre 1990.

3199

Rapporto

1 **Bisogno di sostegno tecnico delle Commissioni della gestione**

Nei suoi rapporti concernenti la vigilanza sull'amministrazione (del 19 novembre 1986; FF 1987 II 592 ss) e il miglioramento del controllo amministrativo (del 12 novembre 1987; FF 1988 II 565 ss e 650 ss) la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha illustrato il genere di sostegno tecnico necessario per valutare come l'amministrazione adempia le sue funzioni. Per attuarlo ha proposto di istituire un organo che potrebbe assistere sia il Consiglio federale sia le Commissioni della gestione e che dovrebbe esaminare non soltanto l'efficienza dell'organizzazione e dei mezzi dell'amministrazione, bensì anche sottoporre a fondamentale analisi le attività stesse di quest'ultime e la loro efficacia.

Giusta il mandato, l'organo potrebbe esaminare se l'esecuzione dei compiti è conforme al diritto e agli obiettivi politici originari e se il processo amministrativo nonché l'utilizzazione delle risorse di personale, tecniche e finanziarie (nel senso dei riesami tradizionali dell'organizzazione) sono efficaci.

Per poter operare in modo credibile nella situazione attuale, le Commissioni della gestione devono disporre di criteri non soltanto politici, bensì anche tecnici e di consulenza. Esse dunque necessitano di un organo a cui possano conferire mandati concernenti non unicamente le questioni di struttura, di organizzazione e di procedura, bensì anche la direzione, le strategie, l'esecuzione concreta dei compiti e l'efficacia dell'attività statale, un organo che, con la costanza e la visione d'assieme necessarie, contribuisca ad affrontare il carattere aleatorio, superficiale e scarsamente efficace dell'alta vigilanza parlamentare, condivida l'ottica di un fondamentale controllo amministrativo, sia in grado di eseguire esso stesso mandati, attiri l'attenzione delle Commissioni della gestione sui campi dell'amministrazione necessitanti di un esame, effettui inchieste preliminari, accompagni i commissari durante le ispezioni e controlli a posteriori, accerti se e come le raccomandazioni della gestione sono state rispettate.

Se le Commissioni della gestione negli ultimi anni avessero già disposto di uno strumento siffatto, si sarebbe probabilmente tratto un maggiore profitto da diverse ispezioni.

Per esempio:

- la questione della fusione del Deposito federale di cavalli dell'esercito (EMPFA) e dell'istituto federale d'allevamento equino di Avenches, in sospeso da molti anni - un pesante fardello per il personale - avrebbe a lungo tempo potuto essere elucidata obiettivamente e chiarita dal Consiglio federale, d'intesa con la Commissione della gestione;
- il controllo a posteriori che doveva essere effettuato cinque anni dopo l'ispezione concernente gli ormoni nella carne di vitello avrebbe potuto essergli affidato in larga misura;
- l'ispezione, che non ha persuaso totalmente il Consiglio federale, relativa alle ripercussioni sulla politica regionale del programma di promozione dell'impiego 1983, avrebbe potuto essere preparata in modo più efficace;

- l'analisi del mandato della Biblioteca nazionale, come pure dei mezzi necessari all'esecuzione, avrebbe potuto essere intrapresa in modo più fattivo e raggiungere una fase matura per permettere una decisione.

Questa lista potrebbe essere completata a piacimento, in particolare con questioni che finora, in mancanza di un organo di controllo, non hanno potuto essere affrontate sensatamente, come ad esempio gli effetti a lungo termine del blocco del personale.

A tutt'oggi, le Commissioni della gestione non hanno mai potuto riesaminare la fondatezza dei compiti dell'amministrazione. La Commissione della gestione del Consiglio nazionale l'ha espressamente constatato durante «l'esame dei compiti in seno all'amministrazione federale», eseguito sul piano interno; ha perciò domandato un affinamento dei metodi all'uopo. (BU N 1985 1049 ss., 1052).

Infine, dopo aver elucidato i fatti in seno al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), la Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) esige dalle Commissioni della gestione un doppio lavoro, vale a dire un rafforzamento del loro diritto di prender visione degli atti, allo scopo di meglio controllare gli affari segreti dello Stato, e anche un riesame completo dei compiti nel quadro del controllo parlamentare. Una delle critiche essenziali della CPI, nel suo rapporto del 22 novembre 1989, è che le minacce gravanti sulla Svizzera devono essere meglio valutate; domanda così che il Consiglio federale ridefinisca i compiti della polizia federale e che il Parlamento la controlli.

Un rafforzamento del controllo parlamentare deve avvenire in due direzioni:

- una revisione degli strumenti dell'alta vigilanza parlamentare, onde il Parlamento possa esercitare un controllo sulle questioni essenziali inerenti al riesame dei compiti;
- un perfezionamento dei diritti d'informazione del Parlamento, affinché quest'ultimo diventi un interlocutore equivalente al Consiglio federale.

La creazione dell'organo proposto serve al primo scopo, il rafforzamento dei diritti delle Commissioni della gestione al secondo che è oggetto di un'iniziativa della Commissione d'inchiesta parlamentare (89.243 S Iv. Pa. della Commissione della gestione, Formazione di una delegazione).

2 Risultati delle ricerche del gruppo di lavoro delle commissioni della gestione¹⁾

21 Controllo amministrativo all'estero

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha fatto eseguire dall'Istituto svizzero di diritto comparato uno studio su quegli strumenti del controllo parlamentare all'estero che risultano paragonabili con l'organo proposto. Esso si è particolarmente interessato delle istituzioni degli Stati Uniti, della Svezia, dell'Italia, del Canada, della Francia e della Germania. Indicazioni interessanti concernono in parte la Svezia e il Canada, ma soprattutto gli Stati Uniti.

¹⁾ Consiglieri nazionali Seiler (presidente), Jeanneret, Leuenberger Moritz (sostituito da Eggenberg-Thun, e quindi da Brügger), Rutishauser (sostituito da Tschupert), Consiglieri agli Stati Iten, Zumbühl (sostituito da Simmen).

In *Svezia*, il Parlamento designa una delegazione di 12 membri (Riksdagens Revisorer) che, in virtù di un mandato costituzionale, deve vigilare sull'insieme delle attività dei servizi amministrativi (non però a livello governativo e a quello ministeriale). Originariamente questi delegati esercitavano soprattutto l'attività di revisori dei conti. Attualmente esaminano anche se le autorità applicano le leggi in modo efficace, se i servizi amministrativi forniscono prestazioni soddisfacenti, se i mezzi finanziari accordati servono agli scopi stabiliti dal Parlamento e se i provvedimenti amministrativi permettono di conseguire gli obiettivi previsti dalla legge. I delegati non si occupano soltanto di singoli problemi, bensì anche di interi complessi di compiti, per es. la politica d'asilo o la politica regionale. L'istituzione del *consulente civico* (ombudsman) interessa meno in questo contesto, in quanto non riceve né mandati né istruzioni dal Parlamento.

Nel *Canada*, il Parlamento dispone di un alto funzionario, il verificatore generale (vérificateur général, auditeur general) che ha una grande autonomia e ampi poteri d'inchiesta. Il suo ruolo principale è il controllo finanziario dell'amministrazione federale. Tuttavia, oltre all'economicità delle spese, valuta anche l'efficacia dei provvedimenti dell'amministrazione. I suoi diritti di ottenere informazioni sono illimitati e rafforzati da quello di udire testimoni. Rende conto della sua attività al Parlamento in un rapporto annuale o, se occorre, in rapporti speciali.

Il Canada dispone poi di organi di controllo amministrativo molto sviluppati. Così il Consiglio del tesoro (Conseil du trésor, Treasury Board) è una commissione ministeriale con ampie competenze, che determina l'orientamento generale delle attività dell'amministrazione federale, le controlla e vigila sulla gestione finanziaria. Ha la competenza di fissare gli obiettivi dei diversi settori amministrativi, emanando norme generali in materia e di stabilire in base alle medesime come debbano essere valutati i risultati dell'attività amministrativa.

Negli *Stati Uniti* il controllo amministrativo è più sviluppato rispetto agli altri Paesi. Malgrado le diversità dalla Svizzera per estensione, sono un esempio particolarmente interessante, in quanto la struttura, a livello del diritto costituzionale, è paragonabile alla nostra (federalismo, separazione dei poteri, sistema bicamerale) sotto diversi aspetti, eccettuati però quelli della forma di governo (sistema presidenziale americano) e delle culture politiche del tutto differenti). Un'istituzione particolarmente utile per il controllo amministrativo è il General Accounting Office (GAO), uno sviluppato controllo delle finanze in mano al Congresso. A differenza delle attività che esercitava in passato, il GAO esamina attualmente anche l'opportunità dell'azione amministrativa e verifica se sono state conseguite le finalità. Per l'essenziale, il GAO agisce su mandato delle commissioni parlamentari e in stretto legame con esse. Esamina per loro l'efficacia delle leggi all'atto dell'esecuzione ed elabora proposte di soluzioni nel quadro della legislazione. Procede pure, in questo contesto, a studi di fattibilità.

Il GAO esamina in particolare le seguenti questioni: concordanza dei mezzi di esecuzione con i testi legali relativi; corrispondenza dei risultati con gli obiettivi prestabiliti dal legislatore; possibilità di conseguire gli stessi risultati a costo minore; impiego economico dei fondi pubblici: affidabilità e veridicità delle informazioni al Congresso.

I servizi amministrativi sono, senza eccezione, obbligati a fornire al GAO tutte le informazioni da esso richieste. I collaboratori di quest'ultimo hanno il diritto di interrogare i funzionari, esigere atti, procedere a ispezioni e domandare rapporti o risposte scritte. Il potere esecutivo può tuttavia rifiutarsi di conseguire atti, avvalendosi del «privilegio speciale», donde la possibilità di controversie portate fino davanti alla Corte suprema degli Stati Uniti.

Il GAO, di massima, esegue le inchieste autonomamente e consegna i rapporti al Parlamento; può tuttavia essere interrogato come «testimone» dalle commissioni o delegare un esperto a partecipare a un'ispezione organizzata da una commissione parlamentare.

I controlli del GAO non consistono soltanto nell'esame a posteriori delle decisioni dell'amministrazione, bensì possono anche essere preventivi o attuali.

Il GAO non ha la competenza di dare istruzioni, ma può soltanto fare raccomandazioni. L'amministrazione colpita è tuttavia tenuta a far rapporto al Congresso sui provvedimenti presi. Il GAO pubblica la lista delle raccomandazioni non seguite dall'amministrazione.

I collaboratori del GAO (circa 5100!) sottostanno a un organico speciale che garantisce loro la necessaria autonomia.

22 Controllo dell'amministrazione nei Cantoni

Come risulta dagli esempi di Berna e Zurigo, i parlamenti cantonali non dispongono di mezzi d'azione paragonabili con l'organo proposto. Secondo le spiegazioni date al gruppo di lavoro dal deputato al Gran Consiglio *Bachmann*, presidente della Commissione della gestione, nel Cantone *Zurigo* il lavoro dipende dall'impegno personale dei membri della commissione che non dispone di alcun segretariato, né di particolari mezzi d'azione per vigilare su un'amministrazione comprendente ben 27 000 funzionari.

Nel Cantone *Berna*, dopo lo scandalo finanziario, il controllo parlamentare sull'amministrazione è stato rafforzato, in particolare con provvedimenti come l'istituzione di un servizio delle commissioni (segreteria del Consiglio) e di un servizio di revisione del Gran Consiglio, incaricato d'esaminare l'efficacia dell'amministrazione e delle sue misure in funzione degli obiettivi fissati dal Governo e dal Gran Consiglio. Un'innovazione è pure la possibilità per l'esecutivo di essere invitato, mediante mozione, a determinare le ripercussioni di decisioni e atti del Gran Consiglio (valutazione di programmi).

Come ha esposto il suo dirigente, *Hablützer*, il progetto EFFISTA, concernente l'amministrazione cantonale bernese, è imperniato in misura crescente sul controllo degli effetti e sulla promozione di un processo di apprendimento nell'insieme del sistema politico. *Hablützel* ritiene che il nuovo compito di un controllo amministrativo moderno sia quello di rendere Parlamento, Governo e amministrazione capaci di evolvere. Il Controllo non consiste nell'accertare carenze e nell'esigere miglioramenti tramite indottrinamento, bensì nell'avviare un processo di autocontrollo e nel premiare i successi. Non si tratta unicamente di esaminare se si «agisce adeguatamente» bensì anche se si fanno «cose adeguate».

Nel suo rapporto intermedio del 16 marzo relativo al progetto di cui sopra, l'executivo del Cantone Berna ha stabilito sei principi, di cui tre concernono particolarmente il controllo amministrativo.

Principio 1: Rendimento ed efficacia

Il Governo e l'amministrazione vogliono adempiere i loro compiti con rendimento ed efficacia. Il risultato dell'attività amministrativa deve corrispondere agli obiettivi politici ed essere ragionevolmente proporzionata alle spese. Per conseguenza occorre non soltanto controllare i mezzi impiegati (input), bensì anche accordare grande importanza alle prestazioni fornite (output).

Principio 3: Capacità evolutiva e flessibilità

Il Governo e l'amministrazione si adoperano per migliorare la capacità evolutiva del sistema politico. Le esperienze fatte nell'esecuzione delle norme e dei programmi statali devono essere rielaborate e ripercuotersi direttamente sul processo di formazione della volontà politica. Occorre rendere più flessibili le strutture amministrative.

Principio 5: Direzione e delega

Il Governo e l'amministrazione cercano di affrontare i problemi sempre più complessi con l'aiuto di una nuova concezione della direzione che prevede la messa a punto di strumenti moderni per la direzione, il controllo e la delega di competenze ai gradi inferiori della gerarchia.

23 **Esame sistematico nell'economia privata**

Basandosi sulle constatazioni della fiduciaria SA, Poretti ha esposto al Gruppo di lavoro lo sviluppo dell'esame sistematico nell'economia privata e ne ha tratto conclusioni per il controllo amministrativo. Nelle grandi imprese vi è, oltre al controllo finanziario, che valuta il risultato contabile, un servizio generalmente separato, qualitativo, che controlla il rendimento delle diverse branche, la pianificazione ed il sistema di direzione. L'esame sistematico ha come scopo la valutazione delle cause e il miglioramento delle attività dell'impresa e comprende, oltre alla retrospizione, la previsione. Esso ricava i suoi criteri dai principi della gestione d'impresa. Si tratta di determinare la validità e la capacità di rendimento dei diversi settori, l'adeguatezza della struttura organizzata, i quadri direttivi e il loro ritmo operativo, l'ampiezza e la qualità delle informazioni su cui si fondano le decisioni e infine il grado di attuazione degli standard interni in funzione dell'osservanza delle prescrizioni giuridiche.

L'esperto definisce come segue le mansioni del controllo amministrativo:

- riesaminare i compiti stessi, la proporzionalità tra il lavoro e il rendimento dell'amministrazione, il grado di adempimento dei compiti, di conseguimento degli obiettivi, di attuazione dei criteri di rendimento cui l'amministrazione deve attenersi nonché la funzionalità dell'organizzazione;
- elaborare una concezione dei criteri di rendimento e assicurarne l'applicazione nell'adempimento dei compiti;
- elaborare una concezione delle funzioni di controllo in seno ai diversi dipartimenti e assicurarne l'applicazione;
- procedere a studi di ubicazione e ad analisi dei rischi;
- sviluppare e applicare tecniche moderne di management.

24 L'apporto delle scienze amministrative

Le possibilità di istituire un organo di controllo amministrativo sul piano federale sono state delineate per la prima volta nel novembre del 1986 dalla signora Nugent, dell'Ufficio federale dell'organizzazione (UFO), in relazione con il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati concernente la vigilanza sull'amministrazione. Contrariamente alla prassi seguita finora, detto organo deve occuparsi di questioni fondamentali (esame dell'efficacia e del rendimento) e segnatamente accertano che gli effetti dell'attività amministrativa siano conformi al diritto che l'orientamento di tale attività sia in consonanza con gli obiettivi politici e infine quali siano i mezzi utilizzati (controllo delle risorse). A differenza delle condizioni attuali, siffatto controllo non deve soltanto limitare i mezzi e le possibilità d'azione dell'amministrazione, bensì essere maggiormente imperniato sugli effetti dell'attività amministrativa con le loro imbricazioni, onde trarne indicazioni che permettano di impostare i futuri programmi d'azione.

Per attuare siffatta proposta, l'amministrazione dovrebbe segnatamente formulare gli obiettivi in materia di rendimento (per esempio sotto forma di programmi annui) fissare quelli per i suoi servizi, migliorare l'informazione e sviluppare un sistema di calcolo dei costi; inoltre, per il riesame dei problemi interdipartimentali, impiegare i metodi delle moderne scienze amministrative.

Secondo la proposta precitata, l'organo preposto riesamina le problematiche inerenti alle attività amministrative interdipartimentali, su mandato del Consiglio federale o delle Commissioni della gestione; in questo secondo caso esso le assiste parimenti nella preparazione, l'esecuzione e la valutazione di ispezioni e cura l'esecuzione di mandati speciali a ditte esterne, quando si tratti di problemi risolvibili soltanto con conoscenze speciali.

Parti di questa proposta sono già state attuate nel quadro dei progetti EFFI e EFFI-QM.

Il professor *Freiburghaus* di Losanna ha fornito al gruppo di lavoro un compendio dei metodi di valutazione delle attività amministrative dal punto di vista della politologia e delle scienze amministrative, dal quale risulta la necessità di distinguere, in linea di massima, tra grandi settori di controllo: il controllo del management (riesame dell'organizzazione strutturale e funzionale), il controllo dell'esecuzione politica (controllo delle strategie e delle imbricazioni delle attività amministrative) e il controllo degli effetti (valutazione degli effetti e dei successi di una politica settoriale).

Il *controllo del management* concerne il campo della direzione tradizionale dell'amministrazione e ha per oggetto il riesame dell'organizzazione e dell'utilizzazione del personale, la pianificazione dei progetti e dello svolgimento delle operazioni, nonché l'esecuzione dei compiti. Di questi problemi si occupano la dottrina del management quale ramo speciale dell'economia aziendale e le scienze amministrative. Il controllo dell'esecuzione verte sui problemi della coordinazione finalizzata delle attività di un gran numero di servizi più o meno autonomi e sulle questioni di opportunità (strategie d'esecuzione); consiste segnatamente nell'esame delle imbricazioni di carattere federalistico, nella ripar-

tizione dei ruoli tra autorità o organismi competenti dello Stato e dell'economia privata, nel controllo dell'opportunità di sistemi d'incentivazione e nell'esame della capacità di apprendimento dei responsabili del sistema esecutivo nel suo insieme. Ad esso vanno applicati i metodi della ricerca applicata.

Il *controllo dell'efficacia* si occupa delle cause di successo o di insuccesso di una politica e valuta il grado di conseguimento degli obiettivi e il rendimento dell'attività statale. Ad esso si applicano i metodi della ricerca in materia di valutazione.

L'esperto sottolinea che i metodi delle scienze in questione sono ancora in piena evoluzione e che quindi non contrappongono una «verità scientifica» all'esperienza amministrativa, ma sono un mezzo per migliorare la capacità di apprendimento e comunicazione dell'amministrazione onde prevenire conflitti. Per essere efficaci gli specialisti che avviano e seguono siffatti processi in seno all'amministrazione devono da una parte essere indipendenti dalle autorità esecutive interessate e dall'altra collaborare fiduciosamente con esse. Su mandato del Parlamento, possono essenzialmente contribuire ad assicurare un controllo amministrativo adeguato ai compiti dello Stato moderno.

Il gruppo di lavoro delle commissioni della gestione ha esaminato se prima di decidere l'istituzione di un organo di controllo occorressero studi scientifici supplementari. In merito ha consultato due istituti specializzati (l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) in Losanna e quello del professor Franz Xaver Kaufmann in Bielefeld, Repubblica federale di Germania), entrambi in grado di eseguire uno studio bibliografico sui metodi delle scienze amministrative in materia di controllo amministrativo. L'istituto di Losanna avrebbe inoltre potuto stabilire un paragone tra diversi organi di controllo amministrativo così come operano all'estero. In effetti considera poco sensata l'elaborazione di varianti di modelli astratti per la ricerca di una soluzione svizzera e preferirebbe che i membri delle camere federali presentassero essi stessi proposte concrete suffragate da specialisti.

Siccome, alla fine del 1988, il Consiglio federale riteneva urgente una decisione concernente l'insieme dei problemi relativi al futuro dell'Ufficio dell'organizzazione (istituzione di un organo di controllo amministrativo e di un Ufficio federale di informatica, avvenire della funzione di consulenza dell'Ufficio dell'organizzazione), il gruppo di lavoro delle Commissioni della gestione ha rinunciato a far proseguire le ricerche scientifiche. In base alle informazioni raccolte era e rimane persuaso che le scienze amministrative possono contribuire utilmente al controllo amministrativo. Gli strumenti ad hoc dovranno essere elaborati prammaticamente dall'organo stesso. L'impostazione di detto controllo risulta facilitata da indicazioni preziose desumibili dagli esempi esteri già presentati nello studio di diritto comparato, che non esigono l'elaborazione di varianti di modelli travalicanti il quadro esposto qui appresso.

25 Ricerche in seno all'amministrazione

All'atto dell'elaborazione del catalogo dei provvedimenti relativi al progetto EFFI/QM, la ditta Mc Kinsey ha proposto un programma parziale di controllo

amministrativo. Scopo di tale programma sarebbe stato l'istituzione di un organo incaricato di riesaminare l'efficacia e l'efficienza delle attività amministrative, sia secondo i settori, sia secondo i compiti. Le mansioni principali sarebbero consistite nell'identificazione delle attività non più prioritarie al fine di un riesame corrente dei compiti, nel controllare i processi, la conformità legale delle attività amministrative nel senso di una concordanza tra stato di fatto e dati giuridici nonché l'orientamento delle attività. Detto organo sarebbe stato subordinato al Consiglio federale, alle commissioni della gestione.

Il Consiglio federale ha tuttavia rifiutato di affidare alla ditta Mc Kinsey l'esame ulteriore di questo problema. Per contro, ha istituito in seno all'amministrazione un gruppo di lavoro che sotto la presidenza del cancelliere della Confederazione riuniva la maggior parte dei segretari generali dei Dipartimenti. La ditta Mc Kinsey è stata incaricata di trattare i temi connessi con il riesame dei compiti dell'UFO e con la creazione di un Ufficio federale di informatica.

Il gruppo di lavoro propone l'istituzione di un organo di controllo amministrativo, incaricato di assistere il Consiglio federale con un riesame sia dell'efficacia sia dell'economicità della totalità delle attività amministrative, che attribuisce però priorità alle analisi interdipartimentali. Oltre ad effettuare i tradizionali controlli dell'organizzazione, del processo, delle risorse e dell'esecuzione, l'organo dovrà innovare, vale a dire trattare soprattutto le questioni relative alla direzione, alla concezione e all'adempimento materiale dei compiti. Così, nella sua attività saranno integrati il controllo dell'orientamento, come pure dell'efficacia e dell'efficienza, imperniato sulla conformità agli obiettivi e sul riesame dei compiti. Il gruppo di lavoro interno è del parere che esso potrà lavorare in modo efficace, coordinato e autocontrollato soltanto se sarà subordinato direttamente a autorità unica che dovrebbe essere il Consiglio federale; ritiene inoltre più indicato che svolga la sua attività esclusivamente per quest'ultimo, affinché la definizione delle competenze e delle responsabilità non ponga problemi. Tuttavia, tenuto conto della necessità del Parlamento di essere informato, si domanda se non potrebbero anche essere soddisfatti determinati bisogni delle autorità parlamentari di controllo. Non lo esclude a priori, ma pensa che la facoltà di esercitare un'attività priva di frizioni potrà essere assicurata soltanto se le domande di chiarificazione di dette autorità sono regolarmente trasmesse all'esecutivo, che a sua volta darà l'incarico all'organo di controllo. Nasce così l'esigenza di un dialogo preliminare tra esecutivo e legislativo per determinare l'ampiezza e l'orientamento del mandato.

La ditta Mc Kinsey presuppone, per l'ulteriore elaborazione dei compiti parziali l'istituzione di un organo di controllo amministrativo nel senso delle sue prime proposte. Attribuisce segnatamente a questo servizio funzioni generali di controllo nel campo dell'informatica.

24 Parere delle Commissioni della gestione concernente il controllo democratico dell'amministrazione

All'inizio e alla fine delle sue investigazioni, il gruppo di lavoro delle Commissioni della gestione ha avuto colloqui con delegazioni del Consiglio federale.

In merito all'istituzione di un organo di controllo amministrativo, per lo meno di un organo comune, sono state espresse riserve dovute a malintesi. Così, sia che il controllo venga limitato unilateralmente alla vigilanza del superiore gerarchico nell'ambito delle proprie responsabilità, sia che il rapporto tra Parlamento ed esecutivo venga ridotto alla somma delle rispettive competenze decisonali, riducendo la subordinazione di dette attribuzioni alla responsabilità globale dello Stato, è necessaria qualche considerazione di principio sul controllo inteso come funzione dello Stato democratico.

Senso e contenuto del controllo amministrativo parlamentare dipendono in ampia misura dall'idea basilare della funzione di Stato. Nella dottrina e nella prassi sono sostenuti soprattutto due punti di vista, l'uno basato sullo Stato di diritto, l'altro sulla democrazia.

Secondo la tradizione liberale, lo Stato moderno, a differenza di quello confederale feudale, ha lo scopo di sostituire la predominanza della legge al potere personalizzato, cioè di neutralizzare l'esercizio del potere subordinandolo ai principi generali e astratti del diritto. Si tratta dello Stato di diritto in cui il Parlamento, nella sua funzione legislativa, codifica il potere politico in norme giuridiche garanti ottimalmente delle libertà individuali e della proprietà. In esso il potere legislativo rappresenta il diritto nei confronti dell'esecutivo che si occupa della politica. Corrispondentemente, la separazione dei poteri serve in primo luogo a limitare l'attività governativa con i poteri legislativo e giudiziario. Il controllo amministrativo permette dunque di verificare a posteriori se il governo e l'amministrazione si sono attenuti a questa limitazione.

Questa concezione è tratta dalla monarchia costituzionale di tipo teutonico e corrisponde a questa forma di Stato. Giusta detto sistema di governo, la rappresentanza del popolo salvaguarda gli interessi dei cittadini nei confronti del «monarca», obbligandolo ad attenersi ai principi dello Stato di diritto, alla legge e al preventivo.

Alla giustificazione attinente allo stato di diritto si oppone quella democratica del ruolo del Parlamento, della separazione dei poteri e del controllo dell'amministrazione. Il Parlamento non tutela soltanto i diritti dei cittadini che rappresenta nei confronti del potere politico, bensì anche gli interessi della prosperità comune che deve formulare in nome (e con la partecipazione) di tutti. Il Parlamento è esso stesso una forza politica e partecipa alle funzioni della direzione dello Stato e del governo. Corrispondentemente, la separazione dei poteri non assicura soltanto la limitazione, al servizio della libertà individuale, del potere dell'esecutivo, bensì anche un funzionamento armonizzato e democratico delle istituzioni che dirigono lo Stato. In questo aspetto, il controllo amministrativo è una forma di cooperazione dei poteri in base a una legittimazione democratica.

La storia e la costituzione del nostro Stato federale pongono nettamente l'accento su una combinazione di entrambi gli ordini di idee. Se quindi ci si basa nella stessa misura su un fondamento di diritto e su un fondamento democratico per definire il controllo amministrativo parlamentare a livello della direzione dello Stato, allora la vigilanza del Parlamento sull'amministrazione as-

sume il carattere di un controllo di tendenza, con effetti preventivi che si applicano alle attività governative e amministrative. *Il principio democratico* esige questa forma di controllo quale modo di partecipazione democratica adattata all'ordinamento concreto delle competenze in quella parte delle attività governative che rientra in primo luogo nella responsabilità dell'esecutivo.

Il principio basato sullo Stato di diritto esige che la vigilanza del Parlamento provveda affinché l'esecutivo, nell'esercizio del potere, assume le proprie responsabilità nei confronti dei cittadini, laddove i medesimi non possono ricorrere ad alcun rimedio giuridico. Il controllo del Parlamento deve pertanto colmare la lacuna presente nel nostro ordinamento delle competenze e della procedura tra il campo della partecipazione democratica della collettività e quello della partecipazione del cittadino al processo amministrativo secondo le norme dello Stato di diritto.

La nostra organizzazione statale conosce, da una parte, un ordinamento delle competenze quanto mai trasparente, che ripartisce concretamente le competenze decisionali tra i singoli poteri, dall'altra, la subordinazione di queste alla direzione dello Stato che implica responsabilità comune del governo e del Parlamento. Le attribuzioni di queste autorità in materia di partecipazione e decisione sono all'occorrenza mezzi per l'adempimento dei compiti statuali comuni, che esige sotto molteplici aspetti la concertazione dell'azione di entrambi. Questo gioco d'insieme va alla pianificazione al controllo amministrativo, passando per l'attività legislativa e la gestione delle finanze e include sia un accordo, sia un'opposizione tra i due poteri.

Il controllo democratico dell'amministrazione esige in questo contesto la partecipazione di ciascuno dei due poteri, secondo la rispettiva ottica e le rispettive attribuzioni. Necessariamente il ruolo del Parlamento si limita alla formulazione del proprio parere ma diviene un dialogo con l'esecutivo. Questo dialogo stabilisce se il Consiglio federale e l'amministrazione adempiono il loro compito, vale a dire rende conto dell'esercizio delle competenze dell'esecutivo. Il controllo parlamentare non dà importanza alla singola prestazione o al singolo errore, bensì all'orientamento della pratica amministrativa risultante. Non consiste neppure in «ingerenze» sul piano delle competenze decisionali, in quanto non si svolge nella fase di attuazione, bensì successivamente, al momento degli effetti. Si determinano le responsabilità per gli insegnamenti da trarne in base all'ordinamento concreto delle competenze: il dialogo di controllo sfocia in decisioni autonome del Consiglio federale o del Parlamento prese da ciascuna di queste autorità nel proprio ambito di competenza; costituisce però un elemento importante della coordinazione di dette funzioni parziali dello Stato.

Il doppio significato del controllo nel senso delle esigenze dello Stato di diritto e dei valori democratici si esprime nel concetto di *dialogo di controllo*: il controllo amministrativo politico consiste, da una parte nell'indurre i responsabili a rendersi conto del modo di esercitare le competenze, dall'altra in un dialogo democratico sull'adempimento dei compiti statuali. Per un verso vi è naturalmente una tensione tra Consiglio federale e Parlamento, per l'altro, comunanza nell'ottica e negli obiettivi. Questa comunanza di vedute dovrebbe affermarsi maggiormente nel quadro del controllo di tendenza. In linea di massima

il sostegno tecnico costituito dal controllo amministrativo parlamentare deve creare una base per il dialogo, che permetterà al Consiglio federale e al Parlamento di meglio accordarsi via la finalità, il senso e i mezzi dell'amministrazione federale.

3 Le diverse varianti

31 Compendio

Il gruppo di lavoro delle Commissioni della gestione ha esaminato due modelli di base e parecchie loro varianti.

- La prima possibilità consiste nell'istituire un organo unicamente al servizio del Parlamento, che lavori su mandato delle Commissioni della gestione (eventualmente delle commissioni di controllo). (In questa ipotesi, è pensabile conferire a detto organo un proprio statuto legale che ne definirebbe la funzione nei confronti dell'amministrazione oppure integrarlo nel Segretariato delle Commissioni della gestione); in questo caso il Consiglio federale potrebbe istituire un organo analogo.
- La seconda possibilità consiste nel creare un organo comune al Parlamento e al Consiglio federale, beneficiante sul piano legale di una autonomia analoga a quella del Controllo federale delle finanze. (In questa ipotesi, si può pensare sia di istituire un ufficio autonomo subordinato alla Cancelleria federale o a un dipartimento e dotato di una competenza interdipartimentale, sia di formare in seno al Controllo federale delle finanze una sezione che tratterebbe direttamente con le Commissioni della gestione).

Per ragioni d'oggettività, sia il gruppo di lavoro, sia le Commissioni della gestione si sono dapprima pronunciati per un organo comune. Tuttavia, poiché le obiezioni della Delegazione delle finanze delle Camere federali hanno indotto il Consiglio federale a rinunciare al messaggio proposto, le Commissioni si sono finalmente decise per un organo al servizio unicamente del Parlamento.

32 Ragioni per l'istituzione di un organo comune

A prima vista, sembra che, per dare maggior peso al controllo sull'amministrazione, s'imponga l'istituzione di due organi distinti per il Parlamento e per il Consiglio federale, come d'altronde quest'ultimo ha sostenuto nei colloqui con il gruppo di lavoro delle Commissioni della gestione:

Concepire il controllo come componente direzionale induce ad esigere che il Consiglio federale disponga di un proprio strumento di controllo; l'idea del controllo parlamentare del Governo e dell'amministrazione incita per contro a mettere nelle mani del Parlamento un organo assolutamente indipendente dell'esecutivo. Un organo al servizio dei due poteri desta il sospetto di una sovrapposizione delle responsabilità e di una violazione del principio della separazione tra i poteri. In effetti, la vigilanza che il Consiglio federale, giusta l'articolo 102 numero 15 Cost., deve esercitare sulla gestione di tutti i funzionari e di tutti gli impiegati è diversa per natura dall'alta vigilanza del Parlamento sull'ammi-

nistrazione federale, giusta l'articolo 85 numero 11 Cost. La vigilanza del primo risulta dalla responsabilità concernente l'attività dei funzionari; per conseguenza è direttamente legata ai suoi poteri decisionali e alla sua competenza di dare istruzioni; per contro, l'alta vigilanza del secondo non si applica a persone, ma si riferisce alle funzioni dello Stato di cui esso è responsabile e ha piuttosto il carattere di insegnamenti tratti dalla pratica all'intenzione sua e a quella dell'opinione pubblica. Ecco perché si ritiene importante la vigilanza del Consiglio federale e soltanto sussidiaria quella del Parlamento, e vedrà le deficienze che quest'ultimo accerta non le comunica alle Commissioni della gestione, bensì all'esecutivo.

Questa maniera di vedere è pertinente nella misura in cui riguarda il campo della vigilanza esercitata da uffici e dipartimenti sui funzionari loro subordinati. Nel nostro contesto trattasi però della concezione del controllo interno del dipartimento, che è stata domandata dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati nel suo rapporto del 19 novembre 1986 concernente la sorveglianza sull'amministrazione (FF 1987 II 592 ss). Nel quadro di questo controllo preliminare e interno occorre utilizzare strumenti che siano integrati nello svolgimento degli affari e che restano esclusivamente in mano alle autorità di linea responsabili. La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha dichiarato nel suo rapporto del 12 novembre 1987 sul miglioramento del controllo dell'amministrazione federale (FF 1988 II 650 ss.) di essere interessata anzitutto affinché detto controllo fosse assicurato in misura e in modo adeguati. La commissione potrebbe limitarsi a informarsi a posteriori o a verificare con ispezioni come siano stati effettuati i controlli in un determinato affare. Le commissioni della gestione non vogliono partecipare a questi controlli della direzione.

Per contro il controllo del Consiglio federale sui dipartimenti è ancora soltanto in parte un controllo della direzione e come tale, nella misura in cui è integrato nello svolgimento dei diversi affari, è ampiamente assicurato dalla procedura di corapporto tra dipartimenti (un eventuale bisogno del Consiglio federale di ricorrere all'organo di controllo è possibile confidenzialmente, con l'esonero dall'obbligo di consegnare gli atti alle commissioni della gestione).

Inoltre, spetta al Consiglio federale esercitare sui dipartimenti quel controllo politico amministrativo che è una parte delle funzioni democratiche di controllo sue e del Parlamento. In merito, l'esecutivo assume il suo ruolo di Governo responsabile di concerto con il legislativo, in vista di assicurare la direzione comune dello Stato. Il controllo politico e segnatamente democratico costituiscono a questo livello un processo d'apprendimento riguardo alla correlazione delle funzioni dello Stato e serve a rafforzare la capacità delle autorità di risolvere l'insieme dei problemi. Se va rafforzata, questa funzione deve venir armonizzata con le condizioni caratteristiche del nostro sistema politico che vuole discussioni tra i poteri volte al consenso e non al confronto.

Le esperienze con l'istituzione mista del Controllo federale delle finanze sono un incoraggiamento alla creazione di una struttura analoga per il controllo amministrativo. I principi di autonomia e di trasparenza che reggono l'attività del Controllo delle finanze nei suoi rapporti con la Delegazione delle finanze e il

Consiglio federale hanno permesso di evitare che la credibilità sia messa fondamentalmente in dubbio dall'una e dall'altra. La norma procedurale proposta fa sperare in un risultato analogo per l'organo in questione.

Le commissioni della gestione hanno sempre sottolineato di non essere disposte a dividere a qualsiasi condizione un organo di controllo con il Consiglio federale. La situazione del controllo delle finanze, caratterizzata dall'indipendenza e dalla doppia funzione per i due poteri dovrebbe servire d'esempio. Le commissioni della gestione avrebbero bisogno di un accesso diretto e dello stesso valore all'organo di controllo. Se fosse subordinato al Consiglio federale non solo amministrativamente bensì anche funzionalmente, in modo da obbligare dette commissioni a passare per quest'ultimo, l'organo diverrebbe complicato al punto da risultare inservibile; inoltre uno strumento dipendente da istruzioni dell'esecutivo, qualora dovesse eseguire mandati critici delle Commissioni della gestione, incapperebbe in problemi di lealtà insopportabili per nessuna delle parti; infine, il diritto del Consiglio federale di codeterminare l'ampiezza e l'obiettivo dei mandati delle Commissioni della gestione farebbe dipendere la vigilanza dal vigilato, sicché sarebbe travisato il dialogo di controllo tra i poteri, potendo il Consiglio federale determinare la natura e l'ampiezza dell'informazione che il controllo parlamentare vorrebbe procurarsi col risultato che sarebbe vanificato il ricorso all'organo di controllo in quanto strumento d'ispezione e di verifica di risultati d'ispezioni.

33 Ragioni di un organo di controllo subordinato unicamente al Parlamento

In base all'opinione espressa precedentemente dalle Commissioni della gestione e su domanda del Consiglio federale, la Cancelleria federale nell'inverno 1988/89 ha abbozzato un messaggio e un disegno di decreto concernente una legge su un organo comune di controllo amministrativo. Le procedure interne ed esterne di consultazione hanno allora rivelato un ampio consenso a favore di una soluzione suscettibile di soddisfare le esigenze dell'Esecutivo e del Legislativo. Il Consiglio federale stesso aspettava, per pronunciarsi, le prese di posizione delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle finanze. Mentre le prime hanno approvato sostanzialmente il progetto, sollevando unicamente questioni di dettaglio, la seconda ha per contro messo obiezioni fondamentali.

Se è vero che non ha contestato in sé il diritto delle Commissioni della gestione di richiedere un organo che sostituisse l'Ufficio federale dell'organizzazione, detta Delegazione ha soprattutto messo in dubbio la costituzionalità di un organo comune alle Commissioni della gestione e al Consiglio federale, facendo presente le competenze e i ruoli diversi dell'esecutivo e del legislativo in materia di vigilanza. Ha in seguito sottolineato che determinati criteri del controllo amministrativo, segnatamente il rendimento e l'efficacia, coincidevano con criteri del controllo delle finanze, sicché le sue proprie funzioni potrebbero risultare toccate. Per evitare siffatte sovrapposizioni, suggerisce di rinunciare all'istituzione di un organo speciale e di affidare il controllo amministrativo a un'esten-

sione di un suo servizio (il Controllo federale delle finanze) denominata «controllo di rendimento», basandosi sul fatto che la vigilanza delle finanze e il controllo della gestione formano un tutto. Senza poter in merito garantir nulla alle Commissioni della gestione, non ha tuttavia escluso la possibilità per il Controllo federale delle finanze di eseguire anche mandati delle medesime, qualora le basi legali fossero adeguatamente modificate.

Dopo averle esaminate, il gruppo di lavoro ha dichiarato queste obiezioni non valide. In effetti, un organo comune puramente informativo non si oppone al diritto costituzionale. Inoltre va rilevato che, contrariamente alla vigilanza delle finanze, la funzione di alta vigilanza del Parlamento è priva di competenze decisionali e non può per conseguenza violare l'ordinamento delle competenze. Essenziale per il controllo della gestione è in effetti unicamente un diritto praticamente illimitato di prender visione degli atti e di adoperarsi affinché il Consiglio federale giustifichi l'uso delle competenze al livello delle Commissioni e del Parlamento. Per far sì che questo procedimento possa svolgersi sotto forma di un dialogo aperto ed oggettivo, l'esecutivo e le Commissioni della gestione devono avere accesso a fonti d'informazione affidabili ed equivalenti. L'organo pianificato deve soltanto permettere a dette commissioni di ottenere l'essenziale delle informazioni necessarie. Da questo punto di vista, le esigenze del Consiglio federale e del Parlamento coincidono, nonostante i diversi ruoli. Inoltre, se si volessero evitare sovrapposizioni tra le competenze della Delegazione delle finanze e quelle delle commissioni in questione bisognerebbe rimettere in dubbio non l'istituzione del nuovo servizio, bensì l'esistenza di queste ultime. Sempre le due commissioni di controllo hanno esaminato gli stessi affari amministrativi secondo criteri parzialmente sovrapposti, per esempio il rendimento e l'efficacia. Così, come dichiara la Delegazione delle finanze nel suo ultimo rapporto d'attività, esse si accordano costantemente e lavorano in stretta collaborazione. La temuta sovrapposizione non è dunque né nuova né pregiudizievole. Il carattere globale dell'alta vigilanza parlamentare non esige affatto che i compiti governativi e amministrativi siano valutati unicamente secondo il criterio finanziario. In caso contrario, in effetti, uno strumento – certamente essenziale – destinato al controllo dell'esecuzione dei compiti diverrebbe piuttosto il perno della direzione dello Stato. La costituzione e la legge permettono per contro una molteplicità di criteri di valutazione, dacché separano la vigilanza delle finanze dall'alta vigilanza generale e le affidano a due commissioni di controllo diverse.

Già nel 1986, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati aveva proposto alla Delegazione della finanze di fare del Controllo delle finanze un organo comune. Sarebbe allora stato necessario creare una sezione speciale avente la possibilità di trattare direttamente con le Commissioni della gestione; questa proposta è stata categoricamente rifiutata dalla Delegazione delle finanze. Orbene, attualmente, quest'ultima suggerisce di conferire al suo organo anche una funzione di controllo non dell'amministrazione, bensì del rendimento. In altri termini, al contrario dell'organo pianificato avente unicamente una funzione di controllo a posteriori, il Controllo federale delle finanze dovrebbe manifestamente giudicare l'opportunità di un affare prima e nel corso del medesimo e potrebbe dunque influenzarne lo sviluppo. Per ragioni di di-

ritto costituzionale le Commissioni della gestione non potrebbero accettare un siffatto strumento di direzione. La Delegazione delle finanze stessa ha sottolineato nel penultimo rapporto d'attività che sarebbe contrario alla concezione elvetica della vigilanza delle finanze indurre il Controllo federale delle finanze a pronunciarsi a priori sull'opportunità degli atti dell'amministrazione.

Secondo le Commissioni della gestione, la responsabilità del Governo davanti al Parlamento esige di separare chiaramente il controllo della gestione dal controllo del rendimento. E dunque poco probabile che le proposte della Delegazione delle finanze soddisfino i bisogni delle Commissioni della gestione.

Il Consiglio federale ha preso conoscenza dell'opinione delle due parti. L'atteggiamento della Delegazione delle finanze l'ha indotto a rinunciare a presentare al Parlamento il messaggio che aveva preparato. Ha deciso, il 31 ottobre 1989, di creare per sé un proprio servizio di controllo amministrativo. L'ordinanza emanata all'uopo l'11 dicembre 1989 (RU 1990 260) prevede che questo servizio verificherà, su mandato dell'esecutivo, gli obiettivi e i compiti dell'amministrazione, basandosi sulla costituzione e le leggi, e che controllerà l'esecuzione, gli effetti, l'efficacia e il rendimento dell'attività amministrativa. Così, il Consiglio federale ha già istituito l'organo necessario.

Le Commissioni della gestione hanno per conseguenza deciso all'unanimità di proseguire l'elaborazione di un modello parlamentare bene accetto ad alcuni membri delle Commissioni perché elimina il rischio – forse soltanto apparente – di una dipendenza del controllo parlamentare dal Governo controllato.

Inoltre l'argomento dell'incostituzionalità non può essere addotto contro questa soluzione consistente semplicemente nel procurare alle Commissioni della gestione uno strumento moderno per adempiere il mandato costituzionale. Siccome i rapporti tra le autorità politiche della Confederazione non vengono affatto modificati, bensì soltanto rafforzati, non è il caso di temere sovrapposizioni di competenze in seno alla vigilanza parlamentare amministrativa. Risulta molto chiaramente che la coordinazione tra le commissioni di controllo non subirà alcuna modificazione e che si continuerà nell'applicazione di metodi di lavoro che hanno dato buoni risultati. La Delegazione delle finanze ha preso conoscenza dell'intenzione delle Commissioni della gestione di istituire per sé un organo di controllo amministrativo del quale essa riconosce la necessità.

34 Rafforzamento del Segretariato per via budgetaria

L'istituzione dell'organo di controllo non estende le competenze delle Commissioni della gestione, comprendenti tutto il campo di responsabilità del Consiglio federale. La gamma dei criteri di controllo è pure esaustiva, perché si adegua alle istruzioni date al Consiglio federale dalla Costituzione e dalla legge per l'adempimento dei suoi compiti. Soltanto i poteri decisionali sono importanti, i diritti all'informazione per contro relativamente limitati. Vi devono però essere gli stessi limiti per l'organo di controllo, e per conseguenza possibile subordinarlo al Segretariato delle Commissioni della gestione e fondare le sue investigazioni sull'articolo 11 del decreto federale del 7 ottobre 1988 sui servizi del

Parlamento (RS 171.115). Secondo detto articolo, il Segretario procede a ricerche su ordine delle commissioni o dei loro presidenti (cpv. 2 lett. e).

Si potrebbe pensare, per giustificare questa variante, che i diritti all'informazione e agli atti, necessari all'esecuzione dei compiti, siano pure conferiti automaticamente al Segretariato. Finora, questo meccanismo ha funzionato bene, ma le ricerche del Segretario sono sempre state limitate o erano preparazioni per sedute delle sezioni o delle commissioni. Se dovesse basarsi unicamente sui doveri del Segretariato, il lavoro dell'organo esigerebbe che venga esteso il capitolato d'onori di quest'ultimo, previa intesa con il Consiglio federale.

Il ricorso ad esperti da parte dell'organo, ricorso indispensabile all'esecuzione di studi sull'efficacia dell'attività molto ramificata dell'amministrazione federale, porrebbe un problema più delicato. Senza una base legale, non soltanto gli esperti dovrebbero sempre essere scelti e incaricati dalle Commissioni della gestione stesse, ma potrebbero svolgere il loro lavoro soltanto se i capi di dipartimento competenti lo permettessero e liberassero nei loro confronti l'amministrazione federale del segreto d'ufficio. Attualmente tuttavia nessuna disposizione legale obbliga il Consiglio federale a un procedura siffatta.

Per conseguenza, un organo di controllo amministrativo non chiaramente definito in seno al Segretariato delle Commissioni della gestione dipenderebbe, sotto certi aspetti essenziali, dal Governo che esso deve controllare. Se si volesse sperimentare questo sistema prammaticamente, senza creare basi legali, occorrerebbe in precedenza ottenere dal Consiglio federale che esso garantisca all'organo di controllo e ai suoi esperti gli stessi diritti di cui godono le Commissioni della gestione in virtù dell'articolo 47^{quater} della legge sui rapporti tra i Consigli (LRTC; RS 171.11) e del numero 622 delle istruzioni del 29 ottobre 1975 concernenti la comunicazione d'informazioni, l'autorizzazione a consultare documenti e la trasmissione di documenti (FF 1975 II 2101), nella misura in cui essi agiscano su mandato di una delle Commissioni della gestione o di uno dei loro presidenti.

La definizione della funzione dell'organo di controllo e dei criteri da utilizzare dovrebbe essere chiara e precisa, inoltre riconosciuta dall'amministrazione interessata. Essa potrebbe anche figurare nel regolamento delle Commissioni della gestione piuttosto che in un testo di legge ed essere sostituita, a titolo di prova, da un capitolato d'onori pubblicato.

In generale, l'organo di controllo, se non fosse definito legalmente, avrebbe meno peso e meno autonomia nei confronti dell'amministrazione. Inoltre, la qualità del suo lavoro sarebbe minacciata se la sua integrazione nel Segretariato dovesse avere conseguenze sulla retribuzione del suo direttore e dei suoi collaboratori: una doppia gerarchia al disotto del Segretario delle Commissioni della gestione renderebbe difficile la ricerca di personale in grado di soddisfare le esigenze elevate del compito complesso.

Considerata l'assenza di una base legale duratura, non è possibile, nel contesto di questa variante, rinunciare ai diritti delle Commissioni della gestione giusta la legge UFO, che, per conseguenza, non potrebbe ancora essere abrogata.

35 Creazione di una base legale

Se si decidesse di dare una base legale al nuovo organo, si avrebbero due possibili soluzioni: creare una nuova legge o completare la legge sui rapporti tra i Consigli. In entrambi i casi, sarebbe sufficiente un disciplinamento più conciso di quello che sarebbe stato necessario per l'istituzione di un organo comune al Parlamento e al Consiglio federale.

Se l'organo di controllo fosse integrato nel Segretariato delle Commissioni della gestione, sarebbe sufficiente un completamento dell'articolo 27^{quinquies} LRTC, inteso a determinare:

- lo statuto in seno al Segretariato,
- la descrizione del mandato,
- il diritto all'ottenimento di informazioni e di atti,
- il diritto di trattare direttamente con i servizi dell'amministrazione,
- il diritto di ricorrere ad esperti aventi, nei confronti dell'amministrazione, gli stessi diritti dell'organo di controllo.

L'obbligo di coordinare le attività con quella della Delegazione delle finanze e del Controllo federale delle finanze (e con quella degli organi di controllo del Consiglio federale) può figurare espressamente o implicitamente nel disciplinamento.

Se l'organo di controllo diventa un servizio a sé in seno ai servizi del Parlamento, subordinato soltanto funzionalmente alle Commissioni della gestione e al loro Segretariato, il disciplinamento può figurare sia nella legge sui rapporti tra i Consigli sia in una legge specifica sul controllo amministrativo. Esso deve essenzialmente avere lo stesso contenuto che nel caso dell'integrazione dell'organo nel Segretariato delle Commissioni della gestione. Occorrerebbe aggiungerci:

- lo statuto di mandatario delle Commissioni della gestione (e, se necessario, d'altre commissioni),
- il modo di nomina del direttore e dei suoi collaboratori.

36 Scelta della variante: revisione della legge

Il mero aumento dei posti di lavoro in seno al Segretariato delle Commissioni della gestione e dei crediti per gli esperti non mancherebbe a sufficienza l'innovazione auspicata. Nel preventivo, sarebbe sufficiente procedere agli adattamenti richiesti per l'istituzione dell'organo. Questo nuovo servizio avrebbe bisogno di una base legale che definisca il suo mandato verso l'amministrazione, gli conferisca il necessario diritto all'informazione e gli permetta dunque di impiegare esperti.

Tentare di introdurre l'organo per via budgetaria non sarebbe opportuno. Si rischierebbe allora di creare posti di lavoro stabili di cui non si potrebbe garantire l'utilità. Inoltre mancherebbero le premesse per uno sviluppo promettente. Infine, il nuovo organo contribuisce in modo essenziale alla funzione di controllo del Parlamento, da parte del quale necessita così di una decisione di principio.

Per contro, rinunciamo a elaborare una legge sul controllo amministrativo e a utilizzarla per disciplinare dettagli. Una legge specifica si sarebbe in effetti rivelata utile soltanto nel caso di un organo comune al Parlamento e al Consiglio federale e non semplicemente un nuovo servizio del Parlamento. Tuttavia, gli organi del Parlamento dovrebbero essere definiti nella legge sui rapporti tra i Consigli, che deve disciplinare tutte le questioni parlamentari.

Se si decide di integrare il disciplinamento nella legge sui rapporti tra i Consigli, sarà sufficiente completarne l'articolo 47^{quinquies}. Per contro, se si opta per una legge federale, il testo dovrà, come la legge federale sul controllo federale delle finanze, definire in quattro o cinque articoli lo statuto e i compiti del servizio, disciplinare l'attribuzione dei mandati e, per quanto concerne i diritti all'informazione, riprendere le prescrizioni della legge sui rapporti tra i Consigli o riferirvisi. Il completamento di quest'ultima sembra dunque più semplice.

L'organo proposto è inteso a colmare specifiche lacune nel lavoro delle Commissioni della gestione. È dunque concepito in funzione dei loro bisogni e dovrebbe essere impostato come uno strumento al loro servizio. Tuttavia esse potranno, in caso di bisogno, metterlo a disposizione delle altre commissioni di alta vigilanza, nell'ambito della coordinazione.

4 **Commento del nuovo articolo**

Capoverso 1

Per la collocazione dell'organo sarebbero possibili parecchie soluzioni:

- Potrebbe essere direttamente subordinato alle Commissioni della gestione. In questo caso, organizzativamente, si troverebbe allo stesso livello del Segretariato delle Commissioni. Questa soluzione è corroborata da due argomenti: l'autonomia legale dell'organo e il suo mandato che dal punto di vista materiale travalica le funzioni di un segretariato. Per contro essa complicherebbe il lavoro delle Commissioni, se queste ultime e le sezioni dovessero collaborare in parte con l'organo e per il resto con il Segretariato. Dato che l'organo potrà sempre soltanto cogliere aspetti parziali e non potrà mai sostituire l'esame diretto dell'amministrazione da parte delle Commissioni della gestione, si eliminerebbe un settore parziale del lavoro coordinato dalle ispezioni.
- Una seconda soluzione sarebbe integrare il Segretariato nell'organo di controllo, sicché si cumulerebbero la funzione di segretario e quella di capo dell'organo. In tal modo però si potrebbe tuttavia credere che l'organo di controllo assolva tutti i compiti necessari al buon funzionamento delle Commissioni della gestione. Invece, i servizi attualmente in funzione continuerebbero ad essere necessari per l'esame del rapporto di gestione e per le ispezioni dell'amministrazione. L'organo adempirebbe soltanto un frammento dei compiti delle Commissioni della gestione e il Segretariato ne avrebbe una veduta d'insieme.
- La soluzione da noi proposta subordina quindi il nuovo organo al segretariato, benché le mandanti siano le Commissioni della gestione. Essa è la più semplice, tenuto conto della struttura dei servizi del Parlamento. Infatti definisce chiaramente a tutti i livelli le competenze, facilita la coordinazione, ri-

sponde al principio dell'unità dei compiti, delle competenze e dei mezzi e della responsabilità. Il mandato legale garantirà all'organo l'indipendenza tecnica di cui ha bisogno. Il solo inconveniente risiede nel fatto che il capo dell'organo di controllo non potrà essere ammesso nella medesima classe di stipendio del segretario delle Commissioni della gestione; però visto che il Consiglio federale prevede il grado fuori classe per il capo del suo servizio di controllo, occorrerà, se possibile, l'equiparazione.

Deve essere comunque garantito che l'organo di controllo è alle disposizioni delle Commissioni della gestione. Per questa condizione basta il capoverso 1. Invece, l'inserimento dell'organo di controllo nei servizi del Parlamento deve essere alterato mediante il decreto federale sui servizi del Parlamento e non mediante la legge sui rapporti tra i consigli. Provvederemo alla preparazione del pertinente atto modificante.

Capoverso 2

L'organo deve assistere il Parlamento nell'esercizio del controllo politico amministrativo. Serve a elevare a un livello adeguato il dialogo tra i poteri esecutivo e legislativo sul senso e il risultato dello svolgimento dei compiti da parte dell'amministrazione e deve contribuire a sviluppare la capacità d'apprendere di quest'ultima e delle autorità.

L'organo ha *per compito* di trattare temi del controllo amministrativo secondo i criteri tecnici, con un procedimento metodico per l'insieme dell'amministrazione federale, nell'ottica di interrogazioni di principio e con la distanza di un osservatore senza responsabilità per quanto concerne lo svolgimento dei diversi compiti. Le sue mansioni possono essere classificate come segue:

- Riesame dei compiti

In base alla pratica amministrativa, l'organo esamina i compiti della Confederazione per quanto concerne la loro necessità, urgenza e concordanza con gli obiettivi superiori, come è prescritto nella costituzione e la legislazione, come pure nel programma di legislatura o nelle altre linee direttive del Parlamento e del Consiglio federale.

- Controllo dell'adempimento dei compiti

In base alla definizione principale dei compiti, l'organo esamina in primo luogo le concezioni che determinano il modo di lavoro degli uffici e dei servizi dell'amministrazione, soprattutto, fissando o convenendo gli obiettivi, l'impiego dello strumento di direzione. Grazie alle sue osservazioni, controlla se gli atti dell'amministrazione corrispondono alle finalità prefisse. Inoltre si occupa della direzione dell'amministrazione, dell'impiego dei mezzi di cui quest'ultima dispone (controllo dei processi e delle risorse), dell'organizzazione e dello svolgimento delle operazioni.

- Valutazione dell'efficacia delle attività dello Stato

Infine l'organo esamina se i successi e gli effetti secondari dell'attività amministrativa in seno alla società e all'economia sono conformi agli obiettivi che la legge e la politica impongono all'attività statale; esso deve pure valutare le leggi e le ordinanze in funzione dei loro effetti (conformità degli effetti all'obiettivo).

Questi diversi compiti parziali sono strettamente collegati. In particolare, l'esame dei compiti e il controllo dell'efficacia si condizionano vicendevolmente. I criteri del controllo amministrativo si determinano giusta l'articolo 4 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione (RS 172.010), che prescrive al Consiglio federale di assicurare l'attività legalitaria, appropriata ed efficiente dell'intera amministrazione federale. L'esigenza della legalità concerne la pratica amministrativa nell'insieme di un settore (il caso particolare serve soltanto come esempio) e gli effetti reali dell'esecuzione delle leggi. Il controllo dell'appropriatezza esamina l'orientamento delle attività amministrative verso gli obiettivi fissati dalla legge e dalle esigenze politiche (controllo dell'orientamento). Il controllo dell'efficienza infine si estende al rendimento (idoneità ed economicità) dell'organizzazione amministrativa, del processo amministrativo e dell'impiego dei mezzi.

L'organo di controllo amministrativo è un servizio a disposizione del Parlamento. Lavora soltanto su mandato, vale a dire nell'ambito di un programma annuo approvato o di altri mandati particolari. Il termine «mandato particolare» nel capoverso 2 fa risaltare che esso non può ricevere l'autorizzazione generale per l'esecuzione di controlli, che quindi è legato ai bisogni concreti delle Commissioni della gestione; d'altra parte che spetta al mandante fissare di caso in caso i compiti amministrativi da controllare, rispettivamente la profondità delle inchieste di conformità.

Le *attività dell'organo* possono essere descritte brevemente come segue:

- esso si procura una veduta d'insieme dei compiti, delle strutture, del modo di lavoro e dell'efficacia dell'amministrazione, analizzano gli aspetti essenziali di determinati dipartimenti in funzione dei suoi programmi di lavoro; comunica le sue osservazioni alle Commissioni della gestione;
- nel quadro della pianificazione annua, come pure in circostanze particolari, segnala alle Commissioni della gestione i settori e i temi dell'amministrazione che necessitano di un'inchiesta;
- su mandato delle Commissioni della gestione, procede ad analisi conformemente alla surriferita definizione dei suoi compiti;
- prepara le ispezioni delle Commissioni della gestione su mandato di queste ultime;
- se necessario assiste le Commissioni della gestione nel loro lavoro;
- in base al suo programma di lavoro o a un mandato particolare, verifica se le raccomandazioni delle Commissioni della gestione sono rispettate in seno all'amministrazione.

Capoverso 3

La legge deve menzionare che l'organo e gli esperti suoi mandatari godono, in rapporto all'amministrazione, degli stessi diritti all'informazione delle Commissioni della gestione. L'esercizio di detti diritti è funzione dei mandati conferiti dalle Commissioni della gestione.

L'ottenimento di informazioni e di atti si conforma, per questi mandati, al disciplinamento delle ispezioni delle Commissioni della gestione. Così, l'amministrazione è in generale obbligata a fornire all'organo le informazioni e gli atti che desidera, conformemente all'articolo 47^{quater} della legge sui rapporti tra i

Consigli e al numero 662 delle Istruzioni del Consiglio federale concernenti la comunicazione di informazioni e la trasmissione di documenti e fatto salvo un ordine precedente e contrario del Consiglio federale. Lo stesso obbligo vale parimenti per gli esperti a cui l'organo ricorre. Questi ultimi, da parte loro, sono tenuti al segreto. I rapporti tra le Commissioni della gestione e l'organo non sono ostacolati.

Capoverso 4

Si assicurerà la coordinazione, segnatamente con il servizio di controllo amministrativo del Consiglio federale. Le Commissioni della gestione (o, in altri casi, il Consiglio federale) hanno la competenza di decidere della data e del contenuto dei mandati. Si cercherà del resto di istaurare la miglior collaborazione possibile tra i due organi.

È stato convenuto con il Cancelliere della Confederazione che ciascuno dei due organi riceverebbe dai suoi mandanti un programma annuale esaminato in precedenza dal Consiglio federale, le Commissioni della gestione e la delegazione delle finanze o dai due organi di controllo e il Controllo federale delle finanze. Si eviteranno così doppioni. Si procederà similmente con i mandati particolari non rientranti nei programmi annui. Non è da escludere che mandati di un'istanza siano completati da punti di vista o questioni di una delle altre autorità. Si può pure prevedere, nel caso particolare, sia al momento del conferimento del mandato, sia in seguito, che i risultati di una vigilanza siano trasmessi a tempo debito alle altre autorità.

L'ordinanza del Consiglio federale concernente il Servizio di controllo amministrativo prevede, nell'articolo 6, che occorre tener conto, per i mandati e nel quadro dei programmi annui del servizio, «delle attività degli organi di controllo parlamentari e del Controllo federale delle finanze». Così dunque dovrebbe essere assicurata la coordinazione necessaria.

5 Ripercussioni sull'effettivo del personale e conseguenze finanziarie

Per affrontare un compito molto diversificato, l'organo deve soddisfare due condizioni: comprendere un gruppo di collaboratori altamente qualificati appartenenti a diverse discipline e cooperare strettamente con specialisti delle diverse tematiche da esaminare.

Segnatamente le analisi dell'efficacia e dei compiti devono essere eseguite, di massima, in un rapporto triangolare tra l'organo, gli esperti esterni e l'ufficio federale responsabile. I risultati devono risultare da un processo costruttivo di apprendimento in base all'interrelazione dell'esperienza amministrativa degli uffici federali, le conoscenze specialistiche degli esperti e la veduta d'insieme dell'organo.

L'organo di controllo dovrebbe per conseguenza comprendere almeno uno o due persone che potrebbero essere economi aziendali, giuristi, specialisti di scienze amministrative o politologi, come pure il personale necessario ai lavori di segretariato, vale a dire dovrebbe contare almeno cinque posti di lavoro.

Inoltre un credito annuo di 500 000 franchi dovrebbe essere sufficiente per il ricorso a esperti esterni. Il Parlamento determina questo ammontare in base alle previsioni budgetarie dei suoi servizi.

6 Costituzionalità

La legge deve essere modificata unicamente qualora le funzioni svolte dall'Ufficio federale dell'organizzazione a livello di Assemblea federale e delle Commissioni della gestione debbano essere affidate ad un altro organo (art. 9 della LF sull'Ufficio federale dell'organizzazione).

È stata posta in dubbio unicamente la costituzionalità di un organo comune al Consiglio federale e al Parlamento (cfr. n. 33). L'istituzione di un organo ausiliario incaricato di raccogliere informazioni spetta all'Assemblea federale in virtù della sua competenza di alta vigilanza sull'amministrazione federale (art. 85 n. 11).