

Rapporto

della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2008

del 30 aprile 2009

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 51 capoverso 4 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl, RS 171.10), vi sottoponiamo il rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali concernente la sua attività nell'anno trascorso.

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 3 della legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (LCF, RS 614.0), il Controllo federale delle finanze sottopone ogni anno alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale un rapporto sulla portata e sugli aspetti più importanti dell'attività di revisione, sugli accertamenti e sulle valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze e sui relativi motivi.

Di seguito vi offriamo una panoramica delle principali pratiche trattate nel 2008.

Gradite, onorevoli colleghi, l'espressione della nostra alta considerazione.

30 aprile 2009

In nome della Delegazione delle finanze delle Camere federali:

Il presidente, Bruno Zuppiger, consigliere nazionale
Il vicepresidente, Hans Altherr, consigliere agli Stati

Compendio

Il presente rapporto d'attività contiene in forma sintetica i temi più importanti che sono stati trattati con particolare attenzione dalla Delegazione delle finanze (DelFin) nel 2008.

Alla fine del 2004, il Consiglio federale ha approvato i principi della politica della Confederazione in materia di rischi, ma ha deciso di rinunciare a una strategia globale sul piano federale. Ogni dipartimento esamina e valuta i cinque rischi principali in modo autonomo. Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) funge tuttavia da servizio di coordinamento e cerca, ad esempio nell'ambito di seminari, di migliorare e armonizzare la definizione e la valutazione dei rischi. Nel 2008, sulla base di un esame trasversale condotto dal Controllo federale delle finanze (CDF), la Delegazione delle finanze ha ripreso questo tema attribuendogli la massima importanza e ha condotto colloqui in merito con i capi dei dipartimenti. La DelFin condivide il parere del CDF secondo cui occorre aumentare gli sforzi per giungere al trattamento armonizzato dei rischi, alla determinazione degli obiettivi in funzione del livello coinvolto e a una loro maggiore integrazione nei processi di gestione. Secondo il DFF, al Consiglio federale andranno sottoposte nel rapporto 2008 diverse proposte, in particolare sulla necessità di redigere istruzioni complementari, sui miglioramenti possibili quanto alla classificazione dei rischi in funzione della loro natura e importanza e sul miglioramento della trasparenza nei confronti del Parlamento.

Oggetto della verifica dei compiti è il portafoglio dei compiti della Confederazione che riunisce 18 settori. Nel 2006, il Consiglio federale aveva fissato, in una prima fase, un obiettivo di crescita per il bilancio federale e, in una seconda fase, le priorità strategiche e gli obiettivi per i 18 settori. Negli ultimi due anni ha eseguito una verifica approfondita dei compiti della Confederazione quanto al potenziale di riforma e riduzione e ha pubblicato i risultati di questi lavori, nell'aprile 2008, in un rapporto complementare all'attuale piano finanziario di legislatura. All'inizio di febbraio del 2009, il Consiglio federale ha però deciso un nuovo piano di attuazione del pacchetto di misure: gli indirizzi di riforma non saranno più concretizzati in un unico piano di azione e sottoposti al dibattito politico, bensì saranno attuati secondo calendari stabiliti individualmente dai dipartimenti. Durante l'estate del 2009, il Consiglio federale intende presentare le singole misure a grandi linee. La Delegazione delle finanze si informerà dettagliatamente su questa nuova strategia e seguirà con particolare attenzione il raggiungimento degli obiettivi di riduzione previsti nella pianificazione finanziaria.

Secondo la Delegazione delle finanze, tutta l'Amministrazione federale trarrebbe vantaggio dal coordinamento centralizzato ad opera dell'Ufficio federale del personale (UFPER) degli affari concernenti il personale, nonché da una politica del personale gestita centralmente. Nell'autunno del 2008, ha quindi sottoposto le sue richieste al Consiglio federale, il quale le ha accolte con favore sottolineando, tuttavia, la necessità di lasciare ai dipartimenti il margine di manovra necessario

per tenere conto delle loro specificità. Nell'ambito di una revisione della LPers¹ e dell'OPers², i parametri principali della politica del personale dovranno essere semplificati e centralizzati lasciando ai dipartimenti autonomia nell'applicazione delle normative. La Delegazione delle finanze continuerà a sostenere e a seguire con attenzione i lavori dell'UFPER in merito.

Nel 2008 è stata avviata la revisione dell'Accordo 2002 tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale in materia di vigilanza e controllo delle misure concernenti i quadri superiori dell'Amministrazione federale o delle aziende legate alla Confederazione. Se, da una parte, le basi legali su cui si fonda l'Accordo sono state parzialmente modificate, dall'altra, l'Amministrazione desidera un'impostazione più chiara delle procedure di approvazione. La Delegazione delle finanze intende mantenere la vigilanza finanziaria concomitante. L'articolazione dei campi di applicazione della vigilanza finanziaria concomitante e dell'alta vigilanza susseguente, e dunque del «reporting» sulla retribuzione dei quadri, deve essere ridefinita. Inoltre, nell'ambito della revisione dell'Accordo 2002 tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale in materia di misure concernenti il personale, deve essere esaminata anche la procedura di approvazione dei regolamenti e delle ordinanze sul personale di organizzazioni esterne e istituti della Confederazione, come ad esempio l'ordinanza del personale dell'autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA o il regolamento del personale dell'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni ASRE. È prevedibile che la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale si accordino ancora nel 2009 su una versione riveduta dell'Accordo.

La Delegazione delle finanze aveva già espresso nel 2007 il timore che impiegati della Confederazione andati in pensione anticipatamente siano mantenuti in servizio o riassunti sulla base di un rapporto di mandato e quindi, oltre alla rendita, percepiscano anche un reddito. Sia l'articolo 35 OPers (prolungamento del rapporto di lavoro) sia gli articoli 394 segg. CO³ (mandato) infatti lo consentono. La Delegazione delle finanze si è occupata di questa problematica nell'estate del 2008. Dal 1° gennaio 2006 sono stati registrati nell'Amministrazione federale centrale e in imprese e istituti esterni della Confederazione circa 530 casi. La Delegazione delle finanze è favorevole a un'applicazione quanto più restrittiva di questa pratica e condanna in particolare quelle situazioni in cui vengono percepiti sia una pensione sia un reddito. Il Consiglio federale informerà la Delegazione delle finanze sugli sviluppi in questo settore presumibilmente nel 2010.

Pratiche riguardanti i crediti: vista la crisi mondiale dei mercati finanziari, la Delegazione delle finanze ha approvato, in una seduta straordinaria, un credito di sei miliardi di franchi destinato ad alimentare i fondi propri di UBS. Questa approvazione è però soggetta a diverse condizioni. Occorre innanzitutto concretizzare al più presto la revisione della protezione dei risparmiatori. Il Consiglio federale deve inoltre esigere da UBS che non inasprisca il sistema di concessione di crediti alle piccole e medie imprese svizzere. Infine, la Delegazione delle finanze si aspetta

¹ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1).

² Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3).

³ Codice delle obbligazioni (RS 220).

adeguamenti concreti nel settore del governo d'impresa. Per quanto riguarda le altre anticipazioni approvate dalla Delegazione delle finanze, il loro numero e importo è rimasto allo stesso livello degli anni precedenti. Come sempre, la Delegazione delle finanze attribuisce grande importanza alla prova dell'urgenza delle domande di anticipazione. In un caso ha fatto notare al dipartimento competente e al Consiglio federale che, con una migliore pianificazione e un trattamento più celere dell'affare, i crediti necessari avrebbero potuto essere chiesti nell'ambito della procedura normale per i crediti aggiuntivi.

Il Consiglio informatico della Confederazione (CIC) si assume la responsabilità globale strategica per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nell'Amministrazione federale. L'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) è l'organo di stato maggiore del CIC. Esso elabora le direttive per la dotazione informatica nella Confederazione e le sottopone al CIC. L'OSIC coordina l'applicazione delle direttive da parte dei dipartimenti e della Cancelleria federale e assicura un adeguato controlling informatico per il CIC. Dirige inoltre progetti e programmi interdipartimentali. Nel 2008 il Consiglio federale ha incaricato il CIC di riesaminare le sue strutture di gestione. Lo scopo è di semplificarle e di verificare in particolare la delega di competenze al CIC. Secondo la Delegazione delle finanze, i delegati o l'OSIC dovrebbero assumere la responsabilità di un controllo centralizzato, nonché di una verifica centralizzata della compatibilità dei sistemi. Il Consiglio federale ha assicurato alla Delegazione delle finanze che dal 2009 le fornirà annualmente una panoramica sui progetti TIC e che, nell'ambito della verifica della struttura di gestione TIC, tratterà la questione di un «reporting» centralizzato sui progetti strategici.

Nel 2008 il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha avviato la riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), che prevede un radicale cambiamento nell'organizzazione e nel metodo di lavoro, nonché una concentrazione tematica e geografica più accentuata. A medio termine, la presenza della DSC sul terreno sarà nuovamente potenziata e gli uffici di cooperazione saranno investiti di maggiori responsabilità. Anche la collaborazione con altri servizi del DFAE e dell'Amministrazione federale sarà migliorata. La riorganizzazione non comporta una riduzione del personale, ma la riforma rende necessari adeguamenti anche nel resto del Dipartimento. Gli ispettorati finanziari, ad esempio, saranno riuniti e subordinati alla Segreteria generale. La Delegazione delle finanze approva e sostiene l'orientamento della riorganizzazione della DSC. Ne seguirà l'evoluzione e, a tempo debito, chiederà di riferire sui progressi compiuti.

Prestazioni di vecchiaia secondo la LPP⁴: il Controllo federale delle finanze (CDF) ha condotto una valutazione sull'imposizione e sull'efficacia previdenziale delle prestazioni in capitale provenienti dal secondo e dal terzo pilastro, e ha formulato la raccomandazione di considerare la possibilità di versare determinate prestazioni minime esclusivamente sotto forma di rendite. L'ufficio federale competente non ha ritenuto urgente allestire un rapporto su questa raccomandazione, poiché la prima

⁴ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40).

revisione della LPP risale a soli tre anni fa. Secondo la Delegazione delle finanze, tuttavia, vi è un rischio notevole che il capitale ottenuto a titolo di liquidazione di una prestazione di vecchiaia venga un giorno esaurito e i beneficiari debbano ricorrere alle prestazioni complementari o agli aiuti sociali. Invita quindi il dipartimento competente a procedere rapidamente con gli accertamenti statistici e a riferire sulle possibili misure.

Gli Accordi di Schengen e Dublino sono stati firmati dalla Svizzera nel 2004 e formalmente sono entrati in vigore il 1° marzo 2008. La cooperazione operativa tra la Svizzera e l'UE in materia di sicurezza, visti e asilo, prevista da detti Accordi, è iniziata il 12 dicembre 2008. Nonostante i termini stretti impartiti dall'UE, il Consiglio federale si è impegnato per garantire l'entrata in vigore degli Accordi nel 2008. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), in particolare, ha profuso sforzi straordinari per raggiungere l'obiettivo politico stabilito. L'implementazione delle applicazioni informatiche necessarie per la cooperazione operativa è dunque avvenuta in una situazione di forte pressione temporale e di permanente penuria di personale. La DelFin è pertanto molto soddisfatta di constatare che l'applicazione di questo complesso progetto, di grande importanza anche per la Svizzera, procede secondo i piani. La Delegazione delle finanze continuerà a seguire con attenzione l'implementazione delle applicazioni informatiche e l'evoluzione dei bisogni in materia di risorse finanziarie e umane.

Le esperienze fatte con l'Esposizione nazionale EXPO 01/02 hanno indotto la Delegazione delle finanze ad occuparsi con grande attenzione dei preparativi relativi ad EURO 2008. In stretta collaborazione con i responsabili del progetto e con il Controllo federale delle finanze (CDF), è stato istituito un sistema di rendiconto sistematico e dettagliato. Nell'anno in rassegna, la DelFin si è occupata principalmente di aspetti inerenti alla sicurezza e alla richiesta di crediti. Tuttavia ha esaminato anche questioni riguardanti la collaborazione con l'Austria, l'impiego di forze di polizia estere, il disciplinamento del traffico aereo e l'imposizione alla fonte. Una visita informativa a Basilea ha chiarito aspetti riguardanti la sicurezza all'interno e al di fuori dello stadio e la collaborazione con i servizi di sicurezza (polizia, pompieri, protezione civile e sanitari), nonché di valutare la situazione in materia di rischio. In merito alle richieste di credito, la Delegazione delle finanze si è concentrata sulla valutazione critica dell'utilizzazione della riserva approvata dal Parlamento nel 2006, pari a 10 milioni di franchi, per eventi imprevisi riguardanti la sicurezza. Nel complesso, la DelFin ha potuto prendere atto, sulla base del rapporto finale del Consiglio federale, che, a detta di tutti i partecipanti, EURO 2008 è stato un successo e che l'onere sopportato dalla Confederazione sarà inferiore del 20 per cento circa a quello preventivato.

Nel dicembre 2007 il Consiglio federale ha deciso che l'infrastruttura dell'asse del Lötschberg sarà gestita dalla BLS sino alla fine del 2020. Questa concessione è tuttavia vincolata alla condizione che l'intera infrastruttura della BLS venga scorporata e integrata, con la nuova Galleria di base del Lötschberg, in una nuova società controllata dalla Confederazione. (BLS Netz AG). In un primo tempo, la Confederazione sarà titolare del 50,1 per cento del capitale azionario che acquisirà a compensazione dei crediti concessi in passato. Nel corso dell'anno in rassegna la

Delegazione delle finanze si è occupata intensamente dei vari aspetti di questa operazione, in particolare della valutazione dei conferimenti in natura e di un'eventuale immediata partecipazione della Confederazione nella misura dei due terzi. La DelFin è giunta alla conclusione che la variante di una partecipazione della Confederazione del 50,1 per cento nella BLS Netz AG – con l'opzione di aumentare la quota a due terzi al termine della concessione di esercizio alla BLS – sia ammissibile. Ha tuttavia formulato tre richieste vincolanti riguardo al contenuto del patto di azionariato:

- 1. le condizioni per l'esercizio dell'opzione summenzionata devono essere definite chiaramente,*
- 2. al termine della concessione di esercizio alla BLS, la Confederazione deve acquisire la maggioranza dei due terzi e*
- 3. se dovessero cambiare i rapporti di forza presso la BLS, la Confederazione deve avere la possibilità di aumentare immediatamente a due terzi la quota di partecipazione.*

Nell'ambito della propria verifica del controllo cui è soggetta la Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le FFS 2007-2010, il Controllo federale delle finanze (CDF) è giunto alla conclusione che le modalità della Convenzione possono essere ottimizzate, che il controllo è poco efficace e che molti obiettivi in materia di infrastruttura non sono misurati. Il competente dipartimento ritiene incontestata la necessità di un controllo efficace visto che la Confederazione destina ogni anno quasi due miliardi di franchi del suo bilancio ordinario alla gestione e al mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria. Per questa ragione prevede di precisare in un'ordinanza le esigenze in materia di controllo. Primi provvedimenti dovrebbero già essere adottati dalle FFS, segnatamente per aumentare la trasparenza, potenziare gli incentivi a raggiungere gli obiettivi prefissati e mettere a punto un sistema di raffronto con valori di riferimento. La Delegazione delle finanze accoglie con favore questi provvedimenti e sottolinea l'importanza di attuare le raccomandazioni del CDF.

Una problematica analoga, almeno dal profilo della gestione aziendale, è stata riscontrata dalla DelFin presso FFS Cargo. Sulla base dei risultati del 2007 e alla luce delle difficoltà avute dalle Officine di Bellinzona, ha incaricato il CDF di esaminare i rendiconti periodici sul controllo della gestione, la contabilità aziendale e le sovvenzioni nel settore merci di FFS Cargo. Il CDF ha constatato che prima del 2007 le FFS non disponevano di alcun sistema di controllo strategico a livello di gruppo e che le strategie già elaborate nel 2005 da FFS Cargo per migliorare gli strumenti di gestione aziendale non sono state attuate per tempo. Complessivamente, il CDF è giunto alla conclusione che le lacune nell'ambito della contabilità aziendale – congiuntamente alle condizioni quadro definite dalla politica dei trasporti e dalla politica economica – hanno influito fortemente sulla gestione finanziaria di FFS Cargo.

Indice

Compendio	4640
Elenco delle abbreviazioni	4648
1 Mandato e organizzazione	4651
1.1 Compiti e competenze della Delegazione delle finanze	4651
1.2 Organizzazione della Delegazione delle finanze e oggetti trattati	4651
1.3 Collaborazione con il Controllo federale delle finanze (CDF)	4652
1.4 Coordinamento con le Commissioni di vigilanza	4654
2 Temi trasversali	4655
2.1 Pratiche in materia di personale	4655
2.1.1 Accordo 2002 fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale concernente misure in materia di personale	4655
2.1.2 Competenze dell'Ufficio federale del personale (UFPER)	4656
2.1.3 Reporting sulla retribuzione dei quadri 2007	4656
2.1.4 Retribuzione del personale imputata ai crediti per beni e servizi	4657
2.1.5 Mantenimento in servizio e riassunzione di beneficiari di rendite	4658
2.1.6 Indennità di partenza	4659
2.1.7 Pensionamenti anticipati	4661
2.1.8 Congedo non pagato e garanzia di riassunzione	4662
2.2 Crediti	4663
2.2.1 Amministrazione federale delle finanze. Rafforzamento della base di fondi propri di UBS	4663
2.2.2 Ufficio federale del personale. Contributo federale unico a PUBBLICA per gli aventi diritto alle rendite	4663
2.2.3 Dipartimento federale degli affari esteri. Fabbisogno immobiliare dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)	4664
2.2.4 Altre pratiche riguardanti i crediti	4664
2.3 Altre questioni trasversali	4665
2.3.1 Alta vigilanza sulla nuova perequazione finanziaria (NPC)	4665
2.3.2 Nuovo modello contabile (NMC), bilancio d'apertura	4666
2.3.3 Gestione mediante mandati di prestazione e preventivi globali (GEMAP)	4668
2.3.4 Gestione del rischio della Confederazione	4669
2.3.5 Verifica dei compiti	4670
2.3.6 Risanamento della Cassa pensioni delle Ferrovie federali svizzere (FFS)	4671
2.3.7 Conseguenze del nuovo certificato di salario nell'Amministrazione federale	4672
3 Altri controlli effettuati per dipartimento	4673
3.1 Autorità e tribunali	4673
3.1.1 Visita informativa della Sezione 1 al Tribunale federale a Losanna	4673
3.2 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)	4675

3.2.1	Visita informativa della Sezione 2 alla Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra	4675
3.2.2	Rete di ambasciate e uffici di coordinamento del DFAE	4676
3.2.3	Riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)	4678
3.3	Dipartimento federale dell'interno (DFI)	4679
3.3.1	Scuole svizzere all'estero	4679
3.3.2	Prestazioni di vecchiaia secondo la LPP: quota di base sotto forma di rendita	4680
3.3.3	Swissmedic	4681
3.3.4	Gestione dei rischi nel settore dell'indennità per perdita di guadagno (IPG)	4681
3.4	Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)	4682
3.4.1	Organizzazione del Ministero pubblico della Confederazione, stato del progetto Effizienz (EffVor)	4682
3.4.2	Applicazione degli Accordi di Schengen e Dublino	4683
3.5	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)	4684
3.5.1	Visita informativa della Sezione 3 alla base logistica dell'Esercito (BLE)	4684
3.5.2	Campionati europei di calcio 2008 in Austria e in Svizzera	4685
3.5.3	Liquidazione di immobili da parte del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)	4687
3.5.4	Sorveglianza dei progetti segreti e dei servizi d'informazione	4687
3.5.5	Sistemi informatici nel Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)	4689
3.6	Dipartimento federale delle finanze (DFF)	4691
3.6.1	Vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)	4691
3.6.2	Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC)	4692
3.6.3	Pacchetto di misure intese a stabilizzare il sistema finanziario svizzero	4694
3.6.4	PUBLICA e organizzazioni affiliate	4694
3.6.5	Revisione degli acquisti pubblici	4695
3.7	Dipartimento federale dell'economia (DFE)	4696
3.7.1	Visita informativa della Sezione 1 ad Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP)	4696
3.7.2	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE)	4698
3.7.3	Finanziamento dell'innovazione e della cooperazione nel turismo	4699
3.8	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)	4700
3.8.1	Visita informativa della Sezione 2 all'Ufficio federale delle strade (USTRA)	4700
3.8.2	Esecuzione di compiti negli uffici del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)	4702

3.8.3 BLS Netz AG	4702
3.8.4 Controllo nell'ambito della convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le Ferrovie federali svizzere (FFS)	4704
3.8.5 FFS Cargo	4705
4 Conclusioni	4706

Elenco delle abbreviazioni

AC LRD	Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione per l'invalidità
ALP	Agroscope Liebefeld-Posieux
armasuisse	Aggruppamento armasuisse
ASRE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti
BLEs	Base logistica dell'esercito
BLS AG	Bern Lötschberg Simplon Bahn AG
BLS AT	Bern Lötschberg Simplon Bahn AlpTransit AG
BNS	Banca nazionale svizzera
CCSAP	Competence Center SAP
CDF	Controllo federale delle finanze
CEs	Capo dell'esercito
CFB	Commissione federale delle banche
CIC	Consiglio informatico della Confederazione
CNO	Operazioni informatiche in rete (Computernetzwerkoperationen)
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni, RS 220)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP FFS	Cassa pensioni delle Ferrovie federali svizzere
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
CPS	Convenzione sulle prestazioni
CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelFin	Delegazione delle finanze
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DRE	Direzione delle risorse e della rete esterna
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EffVor	Progetto di efficienza per il potenziamento della lotta alla criminalità a livello federale

EURO	Campionati europei di calcio
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FIIF	Istituto di ricerca per il tempo libero e il turismo dell'Università di Berna (Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern)
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FIPOI	Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali
FMI	Fondo monetario internazionale
GBL	Galleria di base del Lötschberg
GEMAP	Gestione con mandato di prestazioni e budget globale
InnoTour	Legge federale del 10 ottobre 1997 che promuove l'innovazione e la collaborazione nel turismo (RS 935.22)
IPG	Indennità per perdita di guadagno
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LAPub	Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (RS 614.0)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LFINMA	Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati (RS 956.1)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS 171.10)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LPFC	Legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.2)
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.40)
LSIC	Legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (FF 2008 7211)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NMC	Nuovo modello contabile della Confederazione
NPC	Nuova perequazione finanziaria
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OFC	Ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (RS 611.01)

OIAF	Ordinanza del 26 settembre 2003 concernente l'informatica e la telecomunicazione nell'Amministrazione federale (Ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale, RS 172.010.58)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.061.1)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
Onyx	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del DDPS
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
OSIC	Organo strategia informatica della Confederazione
PC	Prestazioni complementari all'AVS e all'AI
PF	Politecnici federali
PGF	Polizia giudiziaria federale
PISA	Sistema di gestione del personale dell'esercito
PMI	Piccole e medie imprese
RIDIMA	Ripristino della disponibilità del materiale d'istruzione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SIC FT	Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri
SIS	Servizio informazioni strategico
SIS I	Sistema d'informazione Schengen di prima generazione
SIS II	Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione
Swissmedic	Istituto svizzero per gli agenti terapeutici
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
TPF	Tribunale penale federale
UE	Unione Europea
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UGI	Ufficio dei giudici istruttori federali
USTRA	Ufficio federale delle strade

Rapporto d'attività della Delegazione delle finanze delle Camere federali 2008

1 Mandato e organizzazione

1.1 Compiti e competenze della Delegazione delle finanze

Conformemente all'articolo 51 capoverso 2 LParl⁵, la Delegazione delle finanze è incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione finanziaria. Essa fa rapporto alle Commissioni delle finanze e formula proposte (art. 51 cpv. 4 LParl). Può occuparsi di altri oggetti in deliberazione e sottoporre per conoscenza i suoi accertamenti alle Commissioni delle finanze o ad altre commissioni (art. 51 cpv. 5 LParl).

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 1 LCF⁶, la Delegazione delle finanze riceve tutti i rapporti e gli atti relativi alla vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze (CDF). Svolge però anche visite informative e sopralluoghi di controllo presso i Servizi della Confederazione.

Conformemente all'articolo 169 della Costituzione federale, l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alle delegazioni speciali di commissioni di vigilanza. L'articolo 154 capoverso 2 LParl conferisce pertanto alla Delegazione delle finanze il diritto di consultare documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale o che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di informazione strategico-militari. La Delegazione delle finanze riceve pertanto correntemente e regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federale, corapporti inclusi (art. 154 cpv. 3 LParl).

Conformemente agli articoli 34 capoverso 1 e 28 capoverso 1 LCF⁷, la Delegazione delle finanze è competente dell'approvazione, a nome e per conto del Parlamento, dei crediti di spesa urgenti (cosiddetti crediti aggiuntivi con anticipazione ordinaria) e dei crediti d'impegno urgenti. Si rinvia anche al capitolo 2.2.

In base a un accordo concluso con il Consiglio federale nel 2002, la Delegazione delle finanze esercita anche un diritto di veto su determinati provvedimenti relativi alla retribuzione dei quadri superiori. Si rinvia al capitolo 2.1.1.

1.2 Organizzazione della Delegazione delle finanze e oggetti trattati

Le Commissioni delle finanze delle due Camere designano ciascuna tre membri nella Delegazione delle finanze, che si costituisce da sé (art. 51 cpv. 1 LParl⁸). Alla presidenza della Delegazione si alternano, ogni dodici mesi, un membro del Consi-

⁵ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, RS 171.10).

⁶ Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, RS 614.0).

⁷ Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0).

⁸ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, RS 171.10).

glio nazionale e uno del Consiglio degli Stati. Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze era così composta: Ernst Leuenberger (presidente), Hans Altherr e Urs Schwaller per il Consiglio degli Stati, Bruno Zuppiger (vicepresidente), Arthur Loepfe e Werner Marti per il Consiglio nazionale. Quest'ultimo è stato nel frattempo nominato presidente del consiglio di amministrazione di AlpTransit per il 2009 e si è pertanto dimesso dalla carica parlamentare per fine 2008. Nella Delegazione delle finanze gli è subentrata la consigliera nazionale Marina Carobbio Guscetti, il cui mandato inizia il 1° gennaio 2009.

La Delegazione delle finanze è strutturata in tre sezioni, ognuna composta di un consigliere nazionale e di un consigliere agli Stati. Queste sezioni assistono i sette dipartimenti della Confederazione, le autorità e i Tribunali.

La Delegazione ha preso spunto dalla propria costituzione a inizio legislatura per discutere di diversi aspetti organizzativi. In particolare ha affrontato la questione dell'accesso ai dossier via Extranet, della distribuzione dei verbali e del disciplinamento delle supplenze. Gli accertamenti giuridici eseguiti dai Servizi del Parlamento sulle supplenze nella Delegazione delle finanze hanno rilevato che il Regolamento dell'8 novembre 1985⁹ delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali non corrisponde più, sotto diversi aspetti, né al diritto vigente – in particolare alla legge sul Parlamento – né alla prassi. È pertanto in corso la sua revisione.

Durante il periodo in rassegna, la DelFin si è riunita in sei sedute ordinarie. Si sono inoltre svolte sei sedute straordinarie per la trattazione di oggetti urgenti. Nel 2008, le tre sezioni della Delegazione delle finanze hanno svolto complessivamente sei sedute informative.

Nel 2008, il Controllo delle finanze ha trasmesso alla DelFin 125 rapporti di revisione e di verifica (anno precedente: 124). La Delegazione delle finanze ha trattato 92 decisioni del Consiglio federale relative alla gestione finanziaria (anno precedente: 187) e 16 proposte (anno precedente: 21) per la retribuzione dei quadri superiori (conformemente all'Accordo 2002; cfr. anche n. 2.1.1). Inoltre ha trattato e approvato 9 domande di anticipazione per un importo complessivo di 6137 milioni di franchi (anno precedente: 7 per un totale di fr. 7194 mio.); si rinvia anche al capitolo 2.2.

1.3 Collaborazione con il Controllo federale delle finanze (CDF)

Il mandato del Controllo federale delle finanze (CDF) è sancito nella LCF¹⁰ che definisce:

- i criteri di controllo, quali regolarità, legalità e redditività (art. 5);
- i compiti di controllo, quali esame della gestione finanziaria, sistemi interni di controllo, esame dei prezzi e delle applicazioni EED (art. 6);

⁹ RS 171.126

¹⁰ Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, RS 614.0).

- i controlli dei calcoli della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri (art. 6 lett. j);
- le perizie, fra l'altro nei settori della contabilità, del traffico dei pagamenti, degli inventari, nonché la consulenza alle Commissioni delle finanze e alla Delegazione delle finanze (art. 7);
- il campo di vigilanza (art. 8) che comprende le unità amministrative dell'Amministrazione federale, i Servizi del Parlamento, i beneficiari di indennizzi e aiuti finanziari, le organizzazioni con compiti pubblici e le imprese della Confederazione;
- il sostegno agli ispettorati mediante esami dell'efficacia, nonché formazione e perfezionamento (art. 11)

Questa descrizione del mandato legale offre una panoramica delle prestazioni e delle priorità perseguite nell'adempimento dei compiti. Quasi il 60 per cento delle risorse è impiegato per la vigilanza finanziaria; un terzo circa per le verifiche finali. Il CDF imposta la sua attività tenendo conto delle procedure e dei rischi allo scopo di conseguire miglioramenti operativi, coprire sistematicamente i rischi d'esercizio e garantire una verifica efficiente grazie a una gestione integrata delle conoscenze e a strumenti di verifica automatizzati. Le esperienze e le constatazioni di interesse generale sono messe a disposizione dei servizi mediante lettere di audit o nell'ambito di incontri di formazione.

Collaborazione CDF/Delegazione delle finanze: il CDF definisce ogni anno il programma di revisione e lo sottopone per conoscenza alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale (art. 1 cpv. 2 LCF). Per ogni verifica conclusa redige un rapporto che trasmette alla DelFin unitamente al parere dell'organo oggetto della verifica e a un riassunto. Inoltre, sottopone ogni anno alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale un rapporto sulla portata e sugli aspetti più importanti dell'attività di revisione, sugli accertamenti e sulle valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze e sui relativi motivi (art. 14 LCF).

I rapporti del CDF consentono alla Delegazione delle finanze di adempiere il suo mandato di alta vigilanza sulle finanze della Confederazione e, in caso di bisogno, di intervenire presso i dipartimenti o il Consiglio federale. Inoltre, il CDF assiste la DelFin nei preparativi e nell'esecuzione di visite informative, mandati conseguenti a revisione e mandati speciali. Un ulteriore compito è costituito dai mandati che la Delegazione delle finanze può assegnare al CDF in virtù dell'articolo 1 capoverso 2 LCF. Dal canto suo, il CDF può rifiutare mandati speciali che pregiudicano l'attuazione del programma di revisione.

Preventivo 2009 del CDF: conformemente all'articolo 2 capoverso 3 LCF, il CDF presenta ogni anno il suo preventivo direttamente al Consiglio federale, il quale lo trasmette, senza modifiche, all'Assemblea federale. Dal canto suo, la Delegazione delle finanze formula una proposta sul preventivo del CDF. Il preventivo 2009 del CDF si basa sulle istruzioni del Consiglio federale e sulle direttive dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Con un totale di circa 17,7 milioni di franchi (senza le prestazioni del datore di lavoro che figurano nel preventivo dell'Ufficio federale del personale), il budget del CDF si situa al livello dell'anno precedente e rappresenta, come nel 2008, lo 0,3 per mille della spesa complessiva della Confederazione. La posizione di bilancio di gran lunga più consistente è rappresentata dai costi del personale (fr. 13,76 mio., ossia il 77,6%). Con il personale disponibile, il

CDF assolve circa il 90 per cento del programma d'attività annuo e per il restante 10 per cento ricorre ad esperti esterni. Con i circa 17,7 milioni di franchi a disposizione il CDF assiste il Parlamento e il Consiglio federale e copre entrambi i settori della vigilanza finanziaria e delle verifiche finali.

Considerati i nuovi compiti che sono stati affidati al CDF in questi ultimi anni e le maggiori sollecitazioni legate ai compiti esistenti, il CDF prevede di chiedere un aumento consistente delle risorse per il 2010. La Delegazione delle finanze provvederà a sondare il fabbisogno finanziario del CDF al momento opportuno.

1.4 Coordinamento con le Commissioni di vigilanza

Le commissioni e delegazioni di vigilanza del Parlamento esercitano l'alta vigilanza sull'operato del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (art. 50 segg. LParl¹¹). I loro compiti sono di portata globale e di natura intersettoriale. Considerata la crescente complessità delle attività amministrative e l'impossibilità di tracciare una netta linea di demarcazione tra finanze e gestione, gli organi parlamentari dell'alta vigilanza devono collaborare in maniera sempre più stretta coordinando tempi e ambiti d'azione. Per questo motivo, è stata istituita con l'articolo 54 LParl la Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV), formata dalle presidenze delle Commissioni delle finanze e della gestione e dalle loro delegazioni. Il compito principale di questa CPV è di garantire il coordinamento materiale dei programmi di verifica, nonché di decidere in merito ai conflitti di competenza e alla presentazione dei rapporti.

All'inizio del 2008, diverse commissioni di vigilanza hanno sollevato la questione dell'utilità e dell'efficacia della CPV. Benché non si contesti il fatto che questo strumento possa servire al coordinamento, da più parti ci si è chiesti se sia necessario un organo parlamentare apposito. Non da ultimo, si è fatto presente che il principio del coordinamento è già sancito dall'articolo 49 LParl («Le commissioni di ciascuna Camera coordinano le attività tra di loro nonché con le commissioni dell'altra Camera che trattano le stesse o analoghe questioni») e che le segreterie delle commissioni e delegazioni di vigilanza interessate possono anch'esse provvedere a un coordinamento adeguato. Su domanda della CPV, l'articolo 54 LParl è stato nel frattempo abrogato mediante decisione di entrambe le Camere nell'ambito della revisione parziale della legge sul Parlamento. La modifica entrerà in vigore il 2 marzo 2009.

Dalla metà del 2008 il coordinamento fra la Delegazione delle finanze e le Commissioni di vigilanza avviene di nuovo nella forma collaudata in passato, ossia mediante sedute regolari delle segreterie degli organi di controllo. Nel corso del 2008 si sono incontrate due volte. Contatti diretti tra i collaboratori competenti dei singoli dossier in seno alle segreterie interessate garantiscono inoltre un coordinamento costante. La Commissione delle finanze e quella della gestione si incontrano da una a tre volte all'anno al fine di concertare le loro attività nell'ambito di progetti segreti (cfr. n. 3.5.4). Anche le sottocommissioni delle Commissioni delle finanze e della gestione provvedono al coordinamento mediante riunioni comuni di verifica dei conti e dei preventivi del settore dei Politecnici, nonché dei conti e dei rapporti di gestione delle aziende legate alla Confederazione (FFS, Swisscom, LaPosta, RUAG e Skyguide).

¹¹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, RS 171.10).

2 Temi trasversali

2.1 Pratiche in materia di personale

2.1.1 Accordo 2002 fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale concernente misure in materia di personale

Nel febbraio del 2008, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha proposto di sottoporre a revisione l'Accordo 2002 tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale in materia di vigilanza e controllo delle misure concernenti i quadri superiori dell'Amministrazione federale e delle aziende legate alla Confederazione. La proposta del DFF era motivata dalle modifiche parziali subite dalle basi legali su cui si fonda l'Accordo nonché dall'auspicio dell'Amministrazione federale di impostare in termini più chiari la procedura di approvazione.

Un esempio illustrativo della problematica: secondo l'Accordo 2002 tutte le indennità di partenza delle classi di stipendio superiori alla 32^a sottostanno alla vigilanza finanziaria concomitante della Delegazione delle finanze. L'OPers¹², modificata con effetto dal 1° gennaio 2005, prevede invece all'articolo 79 capoverso 7 l'approvazione della Delegazione delle finanze solo per le indennità di partenza di importo superiore a uno stipendio annuo. Questa differenza tra l'Accordo 2002 e l'OPers provoca regolarmente discussioni su quale base privilegiare.

Nel giugno del 2008, la Delegazione delle finanze ha esaminato diversi orientamenti possibili per una revisione dell'Accordo 2002 ma era comunque chiara la sua intenzione di mantenere la vigilanza finanziaria concomitante come strumento centrale. Ha inoltre discusso a quali ambiti applicare la vigilanza finanziaria concomitante e a quali l'alta vigilanza susseguente. Su richiesta della Delegazione delle finanze, la Segreteria ha elaborato un progetto per la revisione dell'Accordo 2002. Nel novembre del 2008 la DelFin ha approvato questo progetto e ha deciso di affidare alla Segreteria le ulteriori trattative con il DFF e l'Ufficio federale del personale (UFPER). Al riguardo, ha sottolineato l'importanza di ricevere rapporti periodici.

I lavori preliminari sono sulla buona strada ed è prevedibile che la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale convengano ancora nel 2009 una revisione dell'Accordo in materia di vigilanza e controllo delle misure concernenti i quadri superiori dell'Amministrazione federale e delle aziende legate alla Confederazione. In futuro la Delegazione delle finanze seguirà con attenzione le modifiche delle basi legali e delle altre disposizioni nel settore del personale che possono incidere sull'Accordo 2002.

¹² Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3).

2.1.2 **Competenze dell'Ufficio federale del personale (UFPER)**

Nell'ottobre del 2008, la Delegazione delle finanze delle Camere federali si è rivolta con una lettera al Consiglio federale. A suo parere, tutta l'Amministrazione federale trarrebbe vantaggio dalla centralizzazione presso l'Ufficio federale del personale (UFPER) degli affari concernenti il personale. In quanto servizio specializzato della Confederazione per le questioni riguardanti il personale, all'UFPER andrebbero affidati la gestione e il controllo centralizzati per l'intera Amministrazione, ad esempio nei settori della valutazione delle funzioni, della formazione, del rilevamento delle ore di lavoro, dei rapporti e del controllo, della valutazione dei bisogni in termini di organico nel caso di nuovi compiti o ancora della remunerazione dei consigli di amministrazione e dei membri delle commissioni.

Il Consiglio federale condivide e sostiene l'orientamento della lettera teso a garantire una politica coerente del personale; ritiene infatti della massima importanza centralizzare e applicare uniformemente la politica del personale, ma è necessario anche che sia lasciato ai dipartimenti il margine di cui hanno bisogno per gestire le proprie esigenze specifiche.

In occasione di un colloquio avuto con la direttrice dell'UFPER nel febbraio del 2009, la Delegazione delle finanze ha constatato che nell'Amministrazione federale si sta assistendo a un allontanamento dalle strutture federaliste per ritornare a un disciplinamento più centralizzato di certe questioni di politica del personale. Un primo passo in questa direzione è già pianificato per il 2010 con la riorganizzazione della formazione e del perfezionamento del personale federale, sebbene nei dipartimenti continueranno a esistere determinate specificità. La Confederazione dispone di un effettivo alquanto eterogeneo per il quale, nel corso degli anni, sono state emanate normative speciali diventate sempre più numerose. Nell'ambito di una revisione della LPers¹³ e dell'OPers¹⁴, l'UFPER intende semplificare e definire centralmente i parametri principali della politica del personale lasciando ai dipartimenti autonomia nell'applicazione delle normative.

La Delegazione delle finanze ritiene positivo il fatto che il Consiglio federale sostenga il ritorno a un'impostazione centralizzata della politica del personale federale. La DelFin assisterà e accompagnerà l'UFPER durante la revisione delle predette basi legali.

2.1.3 **Rapporto sulla retribuzione dei quadri 2007**

Nell'ottobre del 2008, il Consiglio federale ha licenziato il rapporto sulla retribuzione dei quadri per l'anno d'esercizio 2007, con il quale informa la Delegazione delle finanze sull'applicazione dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri¹⁵. La Delega-

¹³ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1).

¹⁴ Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3).

¹⁵ Ordinanza del 19 dicembre 2003 sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (RS 172.220.12).

zione delle finanze ne ha preso atto nel novembre 2008. Nella forma odierna, esso permette di verificare e comparare rapidamente le misure salariali nelle unità esterne della Confederazione.

Nel febbraio del 2009, in occasione di un colloquio con la direttrice dell'Ufficio federale del personale (UFPER), la Delegazione delle finanze ha constatato che, a causa della situazione sul mercato del lavoro, le strutture salariali delle unità esterne divergono spesso da quelle dell'Amministrazione federale portando a una situazione di concorrenza indesiderata e difficile da gestire per la Confederazione in qualità di datore di lavoro. La direttrice dell'UFPER ha spiegato che il rapporto rappresenta uno strumento di controllo efficace che permette al Consiglio federale di vigilare e di intervenire in caso di abusi con adeguati correttivi.

La Delegazione delle finanze auspicerebbe una valutazione obiettiva da parte dell'UFPER dei dati contenuti nel rapporto sulla retribuzione dei quadri nel senso di un benchmarking e come base per una discussione più approfondita sui contenuti. Intende quindi proporre un'apposita disposizione nell'ambito della revisione dell'Accordo 2002 fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale concernente le misure sul personale.

Secondo la DelFin, il rapporto sulla retribuzione dei quadri è lo strumento di controllo principale per lo sviluppo delle strutture salariali nelle imprese e negli istituti della Confederazione. In qualità di rappresentante dell'ente proprietario, il Consiglio federale è tenuto ad avvalersi del suo potere di impartire istruzioni nei confronti degli organi di direzione. È nell'interesse della Confederazione come datore di lavoro che le strutture salariali nelle unità esterne non divergano troppo da quelle dell'Amministrazione federale.

2.1.4 Retribuzione del personale imputata ai crediti per beni e servizi

Da alcuni anni, la Delegazione delle finanze monitora l'andamento delle retribuzioni imputate ai crediti per beni e servizi. Da quando nel 2001 sono state emanate in merito direttive dell'Ufficio federale del personale (UFPER) e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), le retribuzioni del personale imputate ai crediti per beni e servizi sono esposte annualmente nella documentazione supplementare sul consuntivo della Confederazione. Secondo quanto spiegato dalla direttrice e dal capo dell'UFPER in occasione di un colloquio nel febbraio del 2009, negli anni trascorsi la situazione relativa a questa voce è nettamente migliorata. Negli ultimi due anni, le cifre erano difatti diminuite e attualmente solo il due per cento di tutti i posti della Confederazione è finanziato con crediti per beni e servizi.

Le direttive sulle retribuzioni del personale imputate ai crediti per beni e servizi sono chiare e comportano un'applicazione restrittiva. Dette retribuzioni devono essere limitate nel tempo – spesso nell'ambito di progetti – e subordinate a una decisione del Consiglio federale. Secondo l'UFPER, simili retribuzioni del personale a carico dei crediti per beni e servizi rappresentano uno strumento opportuno per sopperire a un temporaneo fabbisogno di personale in taluni settori.

Anche in futuro la Delegazione delle finanze monitorerà l'andamento delle retribuzioni del personale imputate ai crediti per beni e servizi. Approva la trasparenza che si è instaurata grazie alle disposizioni dell'UFPER e considera essenziale che la sovranità parlamentare in materia di preventivo non sia compromessa dalle retribuzioni del personale imputate ai crediti per beni e servizi.

2.1.5 Mantenimento in servizio e riassunzione di beneficiari di rendite

Nel rapporto d'attività 2007 (cfr. n. 4.1.2), la Delegazione delle finanze aveva affrontato la questione della situazione del personale nell'Amministrazione federale e affermato che, con ogni probabilità, l'introduzione del primato dei contributi da parte di PUBBLICA non avrebbe provocato un esodo dei collaboratori della Confederazione. A metà gennaio del 2008 erano circa 850 gli impiegati che avevano dato le dimissioni, ossia un numero pari alla metà di quello preventivato nell'estate 2007. Stando alle rilevazioni dell'Ufficio federale del personale (UFPER), inoltre, la verifica dei compiti della Confederazione e la pianificazione del rinnovo degli organici hanno consentito di evitare la sostituzione di circa 70 collaboratori che si sono avvalsi del pensionamento anticipato.

La Delegazione delle finanze aveva già espresso nel 2007 il timore che gli impiegati andati in pensione anticipatamente siano mantenuti in servizio o riassunti, sulla base di un rapporto di mandato, e quindi percepiscano un reddito, oltre a una rendita. Sia l'articolo 35 OPers¹⁶ (prolungamento del rapporto di lavoro) sia gli articoli 394 segg. CO¹⁷ (mandato) infatti lo consentono. Essendo venuta a conoscenza di alcuni casi concreti, la DelFin si è occupata di questa problematica nell'estate del 2008 e ha chiesto all'UFPER un'analisi approfondita. È emerso che dal 1° gennaio 2006 sono stati registrati 286 casi nell'Amministrazione federale centrale e 245 in imprese e in istituti esterni della Confederazione.

Anche se con ogni probabilità si tratta di un fenomeno temporaneo legato al cambiamento di primato di PUBBLICA, che ha consentito nella fase di transizione fra i due sistemi di evitare una rapida perdita di competenze e conoscenze, la portata di questi casi è comunque considerevole. La Delegazione delle finanze ha pertanto chiesto al Consiglio federale di avvalersi solo con moderazione della possibilità di mantenere in servizio o di riassumere beneficiari di rendite andati in pensione anticipatamente, e di presentarle periodicamente un resoconto della situazione.

Il Consiglio federale condivide il parere della Delegazione delle finanze. A suo avviso, una pianificazione delle partenze sistematica e tempestiva permette in molti casi di rinunciare a questa misura e di evitare una perdita di conoscenze e competenze. Il Consiglio federale intende invitare i dipartimenti a dar prova della massima moderazione riguardo al mantenimento in servizio e alla riassunzione di beneficiari di rendite. Per potersi pronunciare in modo fondato sulla frequenza e sulla durata delle assunzioni – soprattutto nei casi di entrate e uscite per mandati inferiori a un

¹⁶ Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3).

¹⁷ Codice delle obbligazioni (RS 220).

anno – e per anticipare le tendenze, il Consiglio federale ha proposto di presentare alla DelFin un rapporto ogni due anni.

La Delegazione delle finanze è favorevole a un'applicazione quanto più restrittiva di questa pratica e condanna soprattutto quelle situazioni in cui vengono percepiti sia una pensione sia un reddito. Anche le nuove generazioni devono avere la possibilità di responsabilizzarsi. Il rapporto 2010 permetterà alla DelFin di informarsi sugli sviluppi in questo settore.

2.1.6 Indennità di partenza

Secondo l'Accordo 2002 tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale in materia di vigilanza e controllo delle misure concernenti i quadri superiori dell'Amministrazione federale e delle aziende legate alla Confederazione, tutte le indennità di partenza delle classi di stipendio superiori alla 32^a sottostanno alla vigilanza finanziaria concomitante della Delegazione delle finanze. L'OPers¹⁸, modificata il 1° gennaio 2005, prevede invece all'articolo 79 capoverso 7 che le indennità di partenza superiori a uno stipendio annuo devono essere approvate dalla Delegazione delle finanze. Per il trattamento dei casi illustrati qui di seguito, la DelFin ha dovuto tenere conto di queste nuove condizioni quadro.

1. Fine del rapporto di lavoro del segretario generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Il contenuto del presente capitolo è stato modificato il 30 aprile 2009 poiché la versione del rapporto 2008 della Delegazione delle finanze delle Camere federali pubblicata il 3 aprile 2009 non illustrava correttamente le circostanze che hanno portato alla disdetta del rapporto di lavoro del segretario generale del DFGP.

Il 16 gennaio 2008, su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), il Collegio governativo ha deciso, in virtù della competenza conferitagli dalla LPers¹⁹ e dall'OPers, di risolvere il rapporto di lavoro con l'allora segretario generale del DFGP. Questa decisione è stata presa in concomitanza con l'elezione del nuovo capo del DFGP e con i conseguenti rinnovi del personale nella Segreteria generale.

In base all'articolo 12 capoverso 6 lettera f LPers in combinato disposto con l'articolo 26 capoverso 3 OPers, il venir meno della volontà di collaborare da parte del capo di dipartimento costituisce motivo di disdetta ordinaria. Inoltre, è risultata superflua una decisione di risoluzione del rapporto di lavoro secondo l'articolo 34 capoverso 1 LPers in combinato disposto con l'articolo 13 capoverso 3 LPers, poiché le parti sono giunte a un'intesa sulla fine del rapporto di lavoro siglando un accordo.

¹⁸ Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3).

¹⁹ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1).

L'accordo del 4 gennaio 2008 prevedeva, conformemente alla legge, un'indennità di partenza pari a uno stipendio annuo che, secondo l'articolo 79 capoverso 2 OPers, non è stato necessario sottoporre all'approvazione della Delegazione delle finanze. L'accordo stabiliva inoltre che l'allora segretario generale del DFGP esaurisse durante il termine di disdetta le vacanze, i giorni di compensazione, i congedi sabba-tici, il saldo attivo dell'orario flessibile e le ore straordinarie accumulati fino a quel momento. Sempre secondo quanto stabilito nell'accordo, il segretario generale è stato sollevato con effetto immediato da tutti gli obblighi contrattuali.

Secondo le indicazioni dell'Ufficio federale del personale (UFPER), le ore straordinarie devono essere in linea di massima autorizzate e compensate. Il collaboratore quadro può scegliere un orario di lavoro basato sulla fiducia con diritto a settimane supplementari di vacanze o a più salario. Come comunicato dal Dipartimento federale delle finanze (DFF), nel consuntivo 2007 figurano per la prima volta accantonamenti per crediti relativi a vacanze, saldi attivi dell'orario flessibile e ore straordinarie. Alla fine del 2007, tali accantonamenti ammontavano a circa 292 milioni di franchi, importo corrispondente grossomodo a 2100 persone-anno.

La Delegazione delle finanze invita inoltre il Consiglio federale ad adottare e applicare per i quadri superiori disposizioni uniformi sulla registrazione del tempo di lavoro e sulla compensazione, ossia sul pagamento di vacanze, di saldi attivi dell'orario flessibile e di ore straordinarie.

2. Fine del rapporto di lavoro del capo dell'esercito (CEs)

Il 20 agosto 2008 il Consiglio federale e il capo dell'esercito (CEs) hanno deciso, di comune intesa, di risolvere per il 28 febbraio 2009 e senza disdetta il loro rapporto di lavoro conformemente all'articolo 10 LPers. Sino alla fine del rapporto di lavoro il CEs è stato esonerato dalla sua funzione e prima della sua partenza ha smaltito le vacanze e i premi fedeltà accumulati. In base all'articolo 19 capoversi 5 e 6 LPers in combinato disposto con gli articoli 78 e 79 OPers, il giorno in cui si è concluso il rapporto di lavoro il CEs ha ricevuto un'indennità pari a 275 000 franchi. In base all'articolo 94 capoverso 2 OPers il capo dell'esercito è tenuto al segreto professionale e d'ufficio anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

In occasione della sua quinta sessione ordinaria, la Delegazione delle finanze delle Camere federali ha esaminato approfonditamente la decisione del Consiglio federale del 20 agosto 2008 sulla risoluzione consensuale del rapporto di lavoro con il CEs e ha consultato il Dipartimento.

In base all'Accordo 2002 tra il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze concernente misure sul personale, la Delegazione delle finanze non è competente per questo caso. La decisione di principio in merito all'ammontare della prestazione di uscita spetta solo al Consiglio federale.

3. Fine del rapporto di lavoro dell' ufficiale di Stato maggiore, comandante delle Forze aeree svizzere

Nel novembre 2008, la Delegazione delle finanze delle Camere federali ha preso atto della decisione del Consiglio federale del 19 settembre 2008 di risolvere con un accordo il rapporto di lavoro dell'ufficiale di Stato maggiore, comandante delle Forze aeree svizzere.

Si è quindi rivolta per scritto al capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DPPS) per chiedere se non sarebbe stato possibile optare, in alternativa, per il pensionamento anticipato. Ha inoltre voluto sapere in base a quali riflessioni il DPPS ha chiesto al Consiglio federale lo scioglimento di detto rapporto di lavoro con un accordo e la relativa indennità di partenza. Il capo del DDPS ha dichiarato che il suo Dipartimento ha presentato una simile richiesta, poiché l'impiego dell'ufficiale di Stato maggiore in una funzione analoga a quella di comandante delle Forze aeree non sarebbe stata possibile e tantomeno proponibile. Dapprima era stata esaminata la possibilità di un pensionamento anticipato secondo l'articolo 33 capoverso 4 lettera a OPers, ma, visti i costi che la Confederazione avrebbe dovuto sostenere (capitale di copertura mancante e rendita transitoria), il DFF aveva sollevato critiche al riguardo. L'indennità di partenza sotto forma di salario annuo a favore del comandante delle Forze aeree si basa sull'articolo 19 capoversi 5 e 6 LPers in combinato disposto con gli articoli 78 e 79 OPers. Conformemente all'articolo 78 capoverso 5 OPers, l'indennità è stata accreditata all'avere di vecchiaia presso PUBLICA.

2.1.7 Pensionamenti anticipati

Nel corso della quarta sessione ordinaria del 2008, la Delegazione delle finanze delle Camere federali ha preso atto della decisione del Consiglio federale del 29 maggio 2008 di prepensionare il capomissione a Seoul dal 1° gennaio 2009, secondo l'articolo 33 capoverso 3 OPers²⁰. Si è quindi rivolta per scritto al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) per ottenere maggiori informazioni sulle modalità convenute e soprattutto sul pagamento del capitale di copertura mancante presso la Cassa pensioni PUBLICA da parte della Confederazione.

Il DFAE ha spiegato che non erano ancora state concordate particolari modalità di partenza con il capomissione. L'Ufficio federale del personale (UFPER), dal canto suo, ha confermato, su domanda della Delegazione delle finanze, che le esigenze giuridiche per l'assunzione del capitale di copertura mancante da parte del DFAE nel presente caso erano soddisfatte e il trasferimento a PUBLICA era corretto. Tuttavia l'UFPER non ha potuto valutare la correttezza del capitale di copertura calcolato da PUBLICA.

Questa questione è stata nuovamente sollevata durante un colloquio nel novembre del 2008 con il capo del DFAE. Il Dipartimento ha quindi chiesto a PUBLICA di inviare per conoscenza alla Delegazione delle finanze i calcoli da essa eseguiti. Da questi calcoli è emerso che l'importo del capitale di copertura mancante a carico della Confederazione aveva dovuto essere nuovamente rettificato a causa del-

²⁰ Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3).

l'aumento generale dei salari accordato dal 1° luglio 2008 a tutti i collaboratori dell'Amministrazione federale.

La Delegazione delle finanze accoglie con favore il fatto che, in seguito al cambiamento operato da PUBLICA dal primato delle prestazioni al primato dei contributi, simili pensionamenti anticipati, costosi per la Confederazione, non saranno verosimilmente più così frequenti e invita il Consiglio federale a evitare, per quanto possibile, queste soluzioni.

2.1.8 Congedo non pagato e garanzia di riassunzione

L'anno scorso, il Fondo monetario internazionale (FMI) ha offerto alla direttrice dell'Ufficio federale di statistica (UST) la direzione di uno dei suoi 20 dipartimenti a Washington. Con decisione del 2 luglio 2008 e in applicazione dell'ordinanza del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) dell'8 marzo 2002²¹ sulle prestazioni accordate agli impiegati dell'Amministrazione federale in vista della loro assunzione da parte di organizzazioni internazionali, il Consiglio federale ha concesso alla direttrice dell'UST un congedo non pagato dal 1° novembre 2008 al 31 ottobre 2011. Dopo questo termine, rimane aperta la possibilità di prorogare il mandato di altri tre anni.

La predetta decisione del Consiglio federale del 2 luglio 2008 non contiene informazioni su un eventuale proseguimento del rapporto di lavoro dell'ex direttrice dell'UST presso la Confederazione al termine del suo congedo non pagato. Durante un colloquio con il capo del Dipartimento federale dell'interno (DFI), è stato garantito alla Delegazione delle finanze chela titolare del posto non aveva ricevuto garanzie secondo le quali il Consiglio federale si sarebbe impegnato a offrirle, al termine del suo mandato a Washington, un impiego equivalente all'interno dell'Amministrazione federale.

Nel numero 4.2.2 del rapporto di attività dell'anno scorso, la Delegazione delle finanze si è pronunciata sulle condizioni di assunzione dell'ex procuratrice generale della Confederazione al termine del suo mandato come procuratrice capo del Tribunale penale internazionale. In questo caso, il problema era imputabile al fatto che la decisione del Consiglio federale del 1999 non solo concedeva il congedo, ma stabiliva anche certe garanzie che hanno complicato, al termine del mandato, il suo ritorno all'Amministrazione federale. Si è così dovuta trovare una soluzione che ha creato una situazione poco trasparente, soprattutto quanto al finanziamento della titolare del posto come nuova ambasciatrice in Argentina.

²¹ RS 172.220.111.310.1

La Delegazione delle finanze comprende l'interesse della Confederazione a concedere ai collaboratori dell'Amministrazione federale la possibilità di assumere funzioni presso organizzazioni internazionali. Tuttavia ritiene che, anche se si tratta ovviamente di casi isolati, il Consiglio federale debba analizzare più a fondo la questione delle riassunzioni di tali collaboratori al termine del mandato, poiché una simile situazione, come l'esperienza insegna, può creare notevoli conflitti.

2.2 Crediti

2.2.1 Amministrazione federale delle finanze. Rafforzamento della base di fondi propri di UBS

In occasione di una seduta straordinaria, la Delegazione delle finanze ha approvato, vista la grave crisi mondiale dei mercati finanziari, un credito di sei miliardi di franchi per rafforzare i fondi propri di UBS, vincolando tuttavia tale approvazione a diverse condizioni. Da allora, la Delegazione tiene d'occhio l'evoluzione del mercato finanziario svizzero. Nel numero 3.6.3 figurano informazioni più dettagliate in merito.

2.2.2 Ufficio federale del personale. Contributo federale unico a PUBBLICA per gli aventi diritto alle rendite

Secondo l'articolo 23 della legge su PUBBLICA²², la Confederazione versa, sotto forma di contributo unico, l'importo necessario per far fronte al fabbisogno supplementare di capitale di copertura risultante, nel giorno dell'entrata in vigore della legge, dalla riduzione del tasso tecnico d'interesse applicabile all'effettivo di aventi diritto alle rendite di vecchiaia, invalidità e superstiti. Siccome a metà del 2007 questo contributo unico era stimato attorno agli 890 milioni di franchi, nel preventivo della Confederazione per il 2008 è stato iscritto un importo di 900 milioni. Le stime si basavano sull'effettivo degli aventi diritto alle rendite alla fine del 2005.

Verso la metà del 2008, calcoli precisi e confermati dagli esperti esterni hanno quantificato il contributo unico in circa 953,9 milioni di franchi. Questo fabbisogno supplementare di circa 54 milioni risultava, da una parte, da un rischio sottovalutato di longevità (circa 38 mio.) e, dall'altra, dai pensionamenti anticipati in seguito al cambiamento di primato (circa 16 mio.). L'urgenza di questo credito aggiuntivo di circa 54 milioni è imputabile al fatto che il contributo unico complessivo è scaduto il 1° luglio 2008 con il cambiamento di primato e che il ritardo nel pagamento dei 54 milioni non preventivati ha fatto maturare, da questa data, un interesse di mora del 3,5 per cento (corrispondente a circa 157 000 franchi al mese).

²² Legge federale del 20 dicembre 2006 sulla Cassa pensioni della Confederazione (RS 172.222.1).

2.2.3

Dipartimento federale degli affari esteri. Fabbisogno immobiliare dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

Con decisione del 21 dicembre 2007, il Consiglio federale ha concesso al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) di chiedere nell'ambito dell'aggiunta I al preventivo 2008 un'anticipazione ordinaria per un totale di 24 milioni. Questa richiesta è scaturita da trattative con l'OMC sul suo fabbisogno immobiliare. I 24 milioni erano destinati a finanziare un concorso di architettura (0,5 mio.), i lavori di pianificazione e di preparazione in vista della ristrutturazione dell'edificio dell'OMC (0,5 mio.) e i costi di locazione (16,5 mio.).

Esaminati i documenti ricevuti, la Delegazione delle finanze ha messo in discussione l'urgenza di questi crediti ed ha chiesto chiarimenti ai rappresentanti del DFAE. Ha così constatato che con una migliore pianificazione e un trattamento più celere dell'affare i crediti necessari avrebbero potuto essere chiesti nell'ambito della procedura normale per i crediti aggiuntivi. Considerando le conseguenze di un rifiuto, la DelFin ha infine approvato, malvolentieri, questa anticipazione, ma ha espressamente fatto notare al Consiglio federale la lacunosa pianificazione dei crediti aggiuntivi per questo caso. La Delegazione delle finanze ha rammentato inoltre al Consiglio federale le condizioni rigorose alle quali subordina la sua approvazione delle anticipazioni ordinarie, poiché la sua decisione sostituisce quella delle Camere federali. La legge sulle finanze della Confederazione prevede questa procedura solo per i progetti per i quali non sono stati autorizzati crediti o lo sono stati solo in quantità insufficiente e che non possono essere rinviati. Per la DelFin, l'urgenza deve pertanto essere concreta e chiaramente documentata nelle richieste.

2.2.4

Altre pratiche riguardanti i crediti

Oltre alle tre domande di anticipazioni ordinarie di cui ai numeri precedenti, la Delegazione delle finanze ha dovuto pronunciarsi su altre sei richieste di credito per un importo complessivo di circa 59 milioni di franchi. In particolare sono state discusse le richieste di crediti aggiuntivi per 12,19 milioni di franchi del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) per l'applicazione degli Accordi di Schengen e Dublino (cfr. n. 3.4.2) e per 2,175 milioni del DFAE per indennità nel settore del personale (cfr. n. 2.3.7).

Il numero di anticipazioni concesse nel 2008, senza il credito aggiuntivo straordinario di sei miliardi di franchi all'UBS, si situa all'incirca allo stesso livello dell'anno precedente. Con questa evoluzione, la Delegazione delle finanze vede premiato il rigore che applica alla valutazione dell'urgenza e della necessità dei crediti richiesti.

Le domande di anticipazione ordinaria si limitano, di norma, allo stretto indispensabile. Ciononostante, la Delegazione delle finanze rimane persuasa che in singoli casi con una migliore pianificazione si sarebbe potuto ricorrere allo strumento ordinario del credito aggiuntivo e raccomanda espressamente al Consiglio federale di trasmetterle solo domande debitamente motivate e la cui urgenza sia effettiva.

**Andamento dei crediti aggiuntivi con ripercussioni sul finanziamento*
dal 1998 al 2008**

Anno	Crediti aggiuntivi (in mio. di fr.)	in % del preventivo	di cui approvati dalla Del. delle finanze (in mio. di fr.)	in % dei crediti aggiuntivi	Crediti residui (in mio. di fr.)
1998	764	1,6	345	45	1764
1999	962	2,1	532	55	1620
2000	641	1,4	210	33	935
2001	2968	6,1	1925 ^a	65	1659
2002	1250	2,4	584	47	1778
2003	684	1,3	424	62	1886
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	7194 ^b	98	1276
2008	6554	11,5	6137 ^c	94	805

* dal 2007 senza trasferimenti di crediti

^a di cui 1,248 miliardi di franchi per l'aviazione civile

^b di cui 7,038 miliardi di franchi per l'erogazione di proventi derivati dalla vendita dell'oro

^c di cui 6 miliardi di franchi per misure destinate a UBS

2.3 Altre questioni trasversali

2.3.1 Alta vigilanza sulla nuova perequazione finanziaria (NPC)

Nel rapporto di attività dell'anno scorso (n. 3.2), la Delegazione delle finanze ha constatato quanto sia essenziale garantire il controllo operativo per l'attuazione della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (Nuova perequazione finanziaria, NPC) nonché l'accompagnamento del progetto da parte del Parlamento. Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) condivide integralmente questo parere e ritiene importante che il Parlamento segua l'introduzione. La LPFC²³ prevede che il Consiglio federale presenti ogni quattro anni all'Assemblea federale un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della legge indicando il grado di raggiungimento degli obiettivi della NPC. Il DFF ha quindi proposto di fornire prime informazioni sull'attuazione della NPC nella primavera del 2009, quando sarà disponibile anche un rapporto sul passaggio al nuovo sistema e sulla neutralità del progetto sotto il profilo dei costi.

²³ Legge federale del 3 ottobre 2003 concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri (RS 613.2).

Nel 2008 la Delegazione delle finanze ha chiesto al DFF informazioni sull'avanzamento del progetto e ha discusso in particolare l'errore di calcolo che ha comportato una decurtazione dei versamenti al Cantone di San Gallo, a titolo di perequazione delle risorse, di 87 milioni di franchi. Questo errore è stato causato dal fatto che, per una determinata categoria di contribuenti, il reddito inserito nella base di dati e nelle analisi è stato centuplicato. Di conseguenza, nel 2008 il Cantone di San Gallo ha subito una perdita *a tantum* di 87 milioni di franchi, della quale hanno beneficiato gli altri Cantoni finanziariamente deboli. L'errore verrà corretto computandolo nei versamenti di compensazione dei prossimi tre anni.

In seguito a questo errore di calcolo, la Delegazione delle finanze è ancor più convinta di quanto sia fondamentale il controllo delle messa in atto del progetto della NPC e si è detta quindi soddisfatta che l'analisi dell'affidabilità della dotazione globale e degli strumenti della NPC, effettuata dal Controllo federale delle finanze (CDF), abbia fornito risultati sostanzialmente positivi. Il CDF ha in particolare constatato che gli importi destinati ai Cantoni per l'anno d'esercizio 2008 sono corretti, ma ha tuttavia formulato diverse raccomandazioni riguardanti in particolare la rilevazione, la trasmissione e la procedura di controllo dei dati cantonali e della documentazione corrispondente. Il Controllo federale delle finanze ha effettuato questo esame in virtù del nuovo articolo 6 lettera j LCF²⁴, introdotto dalla legge federale del 22 giugno 2007 che modifica atti legislativi nell'ambito del passaggio alla nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (RU 2007 5953). Questa disposizione autorizza il CDF a esaminare i calcoli della perequazione delle risorse e della compensazione degli oneri nell'ambito della NPC, nonché i dati forniti per questi calcoli dai Cantoni e dagli uffici federali coinvolti.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire con attenzione l'attuazione della NPC. Nel 2009, in occasione del primo rapporto quadriennale sull'efficacia, si occuperà in modo approfondito di alcuni aspetti dell'argomento ed eventualmente inoltrerà alle due Commissioni delle finanze le sue conclusioni per i dibattiti sul preventivo 2010.

2.3.2 Nuovo modello contabile (NMC), bilancio d'apertura

Il 1° gennaio 2007, l'Amministrazione federale ha introdotto un Nuovo modello contabile (NMC). Per soddisfare le esigenze sempre più elevate della gestione finanziaria, il NMC sancisce l'applicazione di due ottiche ai processi relativi alle finanze della Confederazione. Ai fini della gestione politico-finanziaria globale resta prioritaria l'ottica di finanziamento fornita dal conto di finanziamento e dal flusso del capitale; per quanto riguarda la gestione amministrativa e aziendale, invece, assume un'importanza centrale l'ottica dei risultati conseguiti (conto economico). Inoltre, la presentazione dei conti della Confederazione mediante il NMC si basa sugli IPSAS («International Public Sector Accounting Standards»), l'unico sistema normativo esaustivo e generalmente riconosciuto per il settore pubblico.

²⁴ Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, RS 614.0).

Grazie ai rapporti d'esame del Controllo federale delle finanze (CDF), nel 2007 la Delegazione delle finanze ha constatato che alcuni aspetti legati all'introduzione del NMC, soprattutto al bilancio d'apertura quanto a valutazione e cerchia di consolidamento, pongono seri problemi. Ha quindi inserito il tema NMC all'ordine del giorno dei propri incontri e ha chiesto al CDF di tenerla costantemente al corrente della situazione. Sulla base di questi rapporti periodici, le discussioni dell'anno passato si sono incentrate principalmente su questioni legate al bilancio d'apertura. In base ai rapporti di revisione del CDF dell'aprile del 2008 concernenti il «Bilancio di apertura secondo il NMC al 1° gennaio 2007» e il «Consuntivo della Confederazione per il 2007», la Delegazione delle finanze ha preso atto che il bilancio di apertura al 1° gennaio 2007 era conforme alle disposizioni legali. Soltanto un conto postale della Cassa di risparmio del personale federale, di un importo pari a circa 500 000 franchi, non era stato contabilizzato correttamente, errore in seguito corretto. Secondo quanto precisato dal CDF nei propri rapporti, al momento della revisione le deroghe agli IPSAS considerate necessarie non erano ancora note nel dettaglio. Pertanto, l'elenco di tali deroghe figurante nell'allegato dell'OFC²⁵ non era ancora completo. La revisione parziale dell'OFC entrata in vigore il 1° gennaio 2009 ha consentito di colmare questa lacuna e ha introdotto una serie di altri adeguamenti, segnatamente in materia di consolidamento.

Sul piano materiale, nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha discusso soprattutto gli accantonamenti relativi ai saldi di vacanze e ore straordinarie per un importo di oltre 250 milioni di franchi. Con lettera del 21 maggio 2008, la DelFin ha comunicato al Consiglio federale che, dal punto di vista della sovranità parlamentare in materia di preventivo, i saldi orari accumulati devono essere compensati, in linea di massima, entro l'anno d'esercizio. Ha inoltre insistito sull'importanza che in tutta la Confederazione siano applicati le stesse pratiche e gli stessi principi, specialmente per quanto concerne la gestione delle ore straordinarie dei quadri superiori.

Nella sua risposta del 6 giugno 2008, il Consiglio federale si dice soddisfatto della trasparenza instaurata con l'introduzione del NMC in merito ai saldi di vacanze e ore straordinarie. Come la Delegazione delle finanze, anch'esso giunge alla conclusione che in assenza di dati comparativi, è difficile effettuare una valutazione definitiva dei saldi. Le cifre provvisorie mostrano tuttavia che tutte le unità amministrative hanno accumulato saldi di vacanze e ore straordinarie: per due terzi degli uffici i saldi vanno dalle 100 alle 200 ore per collaboratore, il che, secondo il Consiglio federale, è da imputare a un problema strutturale.

Anche nel 2009, nell'ambito dei rapporti del CDF sul consuntivo della Confederazione 2008, la Delegazione delle finanze si occuperà dei diversi aspetti del NMC, in particolare dell'attuazione del consolidamento, nonché della creazione e del calcolo di accantonamenti. Continuerà inoltre a prestare tutta la sua attenzione anche al tema dei saldi di vacanze e ore straordinarie.

²⁵ Ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (RS 611.01).

2.3.3 **Gestione mediante mandati di prestazione e preventivi globali (GEMAP)**

Conformemente all'articolo 44 LOGA²⁶, il Consiglio federale può gestire unità amministrative idonee mediante mandati di prestazione e preventivi globali (unità amministrative GEMAP). A tale scopo, esso si attiene ai principi della gestione amministrativa basata sui risultati. Nel mandato di prestazione, le prestazioni delle unità amministrative GEMAP sono articolate secondo gruppi di prodotti. Nell'articolo 9 OLOGA²⁷ sono definite alcune condizioni quadro minime, segnatamente in merito all'elaborazione di convenzioni sulle prestazioni e di rapporti sul conseguimento di obiettivi. Infine, l'articolo 21 OLOGA definisce la supervisione (controlling) come uno strumento di gestione che consente di incidere continuamente sui processi di conseguimento degli obiettivi a tutti i livelli.

Secondo il suo programma annuale e basandosi su uno studio di fattibilità, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha condotto nel 2007 una verifica trasversale nel settore delle unità amministrative GEMAP per valutare se la gestione delle unità amministrative GEMAP da parte dei dipartimenti è sufficiente («sufficiente» nel senso di una gestione efficace con un impiego delle risorse accettabile). La valutazione si basava su tre domande principali:

1. per gestire le unità amministrative GEMAP, i dipartimenti utilizzano i rapporti di cui all'articolo 10c OLOGA elaborati da dette unità?
2. Quanto costa l'allestimento dei rapporti GEMAP?
3. Quali direttive di miglioramento dell'economicità hanno sostituito l'obiettivo di risparmio forfettario del 10 per cento introdotto nel 1996?

In sintesi, il CDF ha constatato che la gestione delle unità amministrative GEMAP funziona anche se non nella forma prevista inizialmente nella quale tale gestione spettava ai dipartimenti. Si assiste tendenzialmente al trasferimento di tale gestione agli uffici e alle unità amministrative GEMAP, sebbene sarebbe possibile migliorare ulteriormente il ricorso agli strumenti GEMAP nella gestione politica dipartimentale. Nella misura in cui i dipartimenti sono autorizzati a delegare la gestione delle unità GEMAP, il CDF ritiene che la gestione di dette unità da parte dei dipartimenti sia soddisfacente. Tuttavia, la coesistenza della forma classica di gestione accanto al modello GEMAP, e la padronanza a volta lacunosa degli ambiti di competenza delle unità amministrative GEMAP impediscono un utilizzo sistematico e globale – vale a dire a tutti i livelli – degli strumenti GEMAP.

Per le unità amministrative considerate, il CDF ritiene accettabili i costi d'allestimento dei rapporti GEMAP pari a 30 000 franchi in media all'anno. Per quanto concerne le direttive di risparmio, il CDF constata che dalle direttive iniziali di risparmio forfettario si è passati a un obiettivo generale di economicità, sancito nella legge indipendentemente dallo statuto GEMAP e considerato come obiettivo prioritario nei mandati di prestazione. Non sono formulati altri obiettivi di risparmio, oltre a quelli generali della Confederazione e dei dipartimenti.

²⁶ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010).

²⁷ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1).

Ritenendo possibile nell'ambito di valutazioni più approfondite (valutazione GEMAP, riforma dell'Amministrazione federale) modificare il modello GEMAP, il CDF ha rinunciato a formulare raccomandazioni concrete in merito all'attuazione di questo modello. Il rapporto sarà integrato nel rapporto di valutazione GEMAP dell'Amministrazione federale delle finanze, che sarà presentato nella primavera del 2009. I risultati di questa valutazione permetteranno al Parlamento di effettuare una ponderazione dei vantaggi e degli svantaggi del sistema GEMAP.

Secondo la Delegazione delle finanze occorre valutare soprattutto il modo in cui l'Assemblea federale può attuare la disposizione dell'articolo 42 capoverso 2 LFC²⁸ («L'Assemblea federale può determinare valori di pianificazione orientativi per i costi e i ricavi di singoli gruppi di prodotti»).

2.3.4 Gestione dei rischi della Confederazione

I principi della politica della Confederazione in materia di rischi sono stati approvati dal Consiglio federale nel dicembre del 2004; le modalità di attuazione sono state definite in una seconda decisione nel gennaio del 2005. Il Consiglio federale ha tuttavia deciso di rinunciare a un consolidamento sul piano federale, poiché, per stimare i rischi, i singoli settori necessitano di considerevoli conoscenze dettagliate, che sono appunto disponibili solo nei rispettivi dipartimenti. L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) funge però da servizio di coordinamento, organizzando ad esempio seminari con i responsabili di settore. Tali eventi permettono di discutere della possibilità di migliorare l'armonizzazione della gestione dei rischi e di compiere progressi nell'accertamento e nel calcolo dei rischi.

All'inizio del 2008, la Delegazione delle finanze ha deciso di attribuire la massima importanza a questo tema e di discuterne nell'ambito di incontri con i capi dei dipartimenti. In occasione della sua prima sessione ordinaria del 2009, ha incontrato i rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze (DFF) per discutere la situazione attuale della gestione dei rischi alla luce del rapporto di verifica trasversale «Analisi del rischio a livello degli Uffici e della Confederazione», allestito nel 2008 dal CDF. Nel rapporto in questione, il Controllo delle finanze constata che le due decisioni summenzionate del Consiglio federale sono state applicate, ma le modalità differiscono da un'unità amministrativa all'altra. Secondo il CDF sarebbe opportuno migliorare alcuni aspetti di questa applicazione, ad esempio trattando in modo armonizzato gli stessi rischi, determinando gli obiettivi in funzione del livello coinvolto e migliorando l'integrazione degli stessi nei processi di gestione. Fa notare, tuttavia, che le necessarie istruzioni del Consiglio federale non sono ancora disponibili. Il CDF ha individuato diversi miglioramenti che sarebbero necessari per disporre di una visione attendibile e completa dei rischi della Confederazione. La Delegazione delle finanze osserva inoltre che attualmente non sussiste un legame tra il potenziale di rischio e gli accantonamenti iscritti nel bilancio della Confederazione.

²⁸ Legge federale del 7 ottobre 2005 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, RS 611.0).

Nel suo parere sulla verifica trasversale allestita dal CDF, l’AFF ha indicato che nel rapporto 2008 al Consiglio federale saranno sottoposte diverse proposte, in particolare sulla necessità di redigere istruzioni complementari e sui miglioramenti possibili in materia di classificazione dei rischi in funzione della loro natura e importanza. Le proposte riguarderanno altresì il miglioramento della trasparenza e dell’informazione nei confronti del Parlamento, sebbene non sia ancora stato deciso se l’informazione debba passare dalle Commissioni della gestione o dalla Delegazione delle finanze.

Insieme alle Commissioni della gestione, la Delegazione delle finanze esaminerà quale commissione o delegazione di alta vigilanza continuerà ad occuparsi della gestione dei rischi della Confederazione. La questione dovrà essere decisa tenendo conto del fatto che i rischi hanno sempre anche ripercussioni finanziarie.

2.3.5 Verifica dei compiti

La verifica sistematica e approfondita dei compiti della Confederazione quanto si prefigge due obiettivi. Entro il 2015 il Consiglio federale intende identificare il potenziale di riforma e di riduzione per contenere durevolmente l’aumento delle uscite e snellire, stabilendo priorità, la struttura dei compiti e delle uscite. Oggetto della verifica dei compiti è il portafoglio dei compiti della Confederazione che riunisce in tutto 18 settori. La verifica avviene valutando, sulla base di un catalogo di criteri, gli ambiti in cui sussiste un potenziale di risparmio e di riforma attraverso l’abbandono di prestazioni, le riforme strutturali, l’esternalizzazione o l’ulteriore suddivisione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni.

Nell’aprile del 2006, il Consiglio federale aveva fissato in una prima fase l’obiettivo di crescita per l’intero bilancio federale. Il primo obiettivo consisteva nel contenere l’aumento delle uscite della Confederazione entro un limite pari alla crescita economica nominale attesa, in media quindi entro il 3 per cento all’anno. Nel luglio del 2006, il Consiglio federale aveva dunque fissato le priorità strategiche e gli obiettivi in termini di crescita per ognuno dei 18 settori di compiti. Il secondo obiettivo era garantire lo sviluppo dei singoli settori di compiti secondo gli obiettivi specifici di crescita, elaborati in funzione delle priorità politiche. Per conseguire questi obiettivi, il Consiglio federale ha effettuato negli ultimi due anni una verifica estesa dei compiti della Confederazione alla luce dei potenziali di riforma e di riduzione. Nell’aprile del 2008 ha presentato i risultati di tali lavori in un rapporto complementare all’attuale piano finanziario di legislatura.

Durante la terza sessione ordinaria del 2008, rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze (DFF) hanno riferito alla Delegazione delle finanze sullo stato del progetto. Nel frattempo, l’11 febbraio 2009, il Consiglio federale ha deciso un nuovo piano di attuazione. La strategia precedente prevedeva l’ulteriore definizione e la pubblicazione degli indirizzi di riforma in un unico piano d’azione comune, che successivamente sarebbe stato sottoposto a un ampio dibattito politico. Nuove constatazioni ed evoluzioni hanno tuttavia indotto il Consiglio federale a scegliere una soluzione alternativa in grado di offrire maggiore flessibilità per la messa in atto delle misure derivanti dalla verifica dei compiti. In particolare, il pacchetto di riforme

ma sarà scomposto e attuato secondo calendari di riforma stabiliti individualmente dai dipartimenti. Il nuovo programma prevede che le riforme siano attuate a tappe, nel rispetto tuttavia degli obiettivi fissati. Durante l'estate del 2009, il Consiglio federale intende presentare in un rapporto i dati riguardanti l'attuazione delle singole misure di riforma; il rapporto sarà pubblicato insieme al rapporto relativo al piano finanziario 2011-2013.

La Delegazione delle finanze continuerà a monitorare la verifica dei compiti e si informerà dettagliatamente nel 2009 sulla nuova strategia di attuazione. Riserverà particolare attenzione al raggiungimento degli obiettivi di riduzione della spesa previsti nella pianificazione finanziaria (2010: fr. 500 mio.; 2011: fr. 1,2 mia.).

2.3.6 Risanamento della Cassa pensioni delle Ferrovie federali svizzere (FFS)

La Cassa pensioni delle Ferrovie federali svizzere (CP FFS) è stata creata il 1° gennaio 1999 con un grado di copertura del 100 per cento finanziato dalla Confederazione. Alla fine del 2007 il grado di copertura era sceso al 92,4 per cento. Questo scoperto è riconducibile soprattutto agli insufficienti redditi degli investimenti a seguito dell'evoluzione dei mercati finanziari internazionali. Ad aggravare la situazione concorrono la quota di pensionati della CP FFS che, con oltre il 50 per cento, è sensibilmente superiore alla media, e il fatto che fino alla fine del 2006 sono state versate prestazioni il cui finanziamento non era assicurato, come ad esempio nel caso dei pensionamenti anticipati volontari. La CP FFS evidenzia che al momento della sua costituzione non erano stati sufficientemente considerati due elementi, ovvero il pensionamento delle donne della generazione d'entrata e l'adeguamento delle basi attuariali.

Un primo passo nella giusta direzione è stato intrapreso risanando al 1° gennaio 2007 lo scoperto riguardante gli assicurati attivi con mezzi delle FFS per un totale di 1,5 miliardi di franchi. In una seconda fase dovrà essere trovata una soluzione anche per lo scoperto riguardante i beneficiari di rendite di vecchiaia e di invalidità. Il 16 maggio 2008 le FFS e la CP FFS hanno presentato alla Confederazione una domanda per un rifinanziamento completo. Con decisione del 2 luglio 2008 il Consiglio federale ha avviato la consultazione su un progetto a quattro varianti. L'anno scorso la Delegazione delle finanze si è incontrata con rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze (DFP) per discutere dell'impostazione di queste varianti e delle conseguenze finanziarie sul bilancio della Confederazione. Tre varianti prevedono la ricapitalizzazione delle FFS ad opera della Confederazione per differenti importi. Sulla base delle cifre di fine 2007, gli importi ammonterebbero a 1,9-3,2 miliardi per la prima variante (variante massima proposta dalle FFS) e rispettivamente a 1,7 per il «Concetto di risanamento ridotto delle FFS» e a 0,7 miliardi per il «Finanziamento esteso del disavanzo tecnico all'atto della fondazione». La Confederazione non parteciperebbe al risanamento nel caso della quarta variante.

Al fine di rispettare i termini legali, le FFS e la CP FFS avevano previsto di presentare alla Confederazione una domanda di risarcimento per responsabilità dello Stato, per evitare possibili danni alla CP FFS. La Confederazione, le FFS e la CP FFS hanno tuttavia concordato che un tale procedimento potrebbe pregiudicare il processo politico in corso per risanare la CP FFS e che occorre quindi trovare insieme una soluzione politica. Le FFS e il Consiglio di fondazione della CP FFS hanno per ora rinunciato a presentare una domanda di risarcimento per responsabilità dello Stato e, in contropartita, nei prossimi tre anni la Confederazione rinuncerà a far valere la prescrizione o la perenzione nei confronti di eventuali diritti della CP FFS.

A tempo debito, la Delegazione delle finanze chiederà al DFF di illustrarle nei dettagli la variante di risanamento scelta dal Consiglio federale e in particolare le ripercussioni sulle finanze della Confederazione.

2.3.7 Conseguenze del nuovo certificato di salario nell'Amministrazione federale

In relazione con le due domande di anticipazioni urgenti di crediti aggiuntivi (seconda aggiunta) al preventivo 2008 del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), la Delegazione delle finanze si è soffermata su alcuni effetti del nuovo certificato di salario che hanno interessato l'Amministrazione federale, ma soprattutto il DFAE.

Le indennità versate ai collaboratori all'estero costituiscono un rimborso delle spese per costi effettivi dovuti a inconvenienti. Nel nuovo certificato di salario figurano però anche queste indennità che sono pertanto soggette a imposta. Il conseguente aumento dell'imposizione fiscale ha ridotto il reddito dei collaboratori all'estero mediamente di 8000–9000 franchi all'anno. Il DFAE aveva pertanto deciso di prendere misure contro queste conseguenze indesiderate del nuovo certificato di salario.

Le trattative con le amministrazioni cantonali sono risultate difficili e si è giunti a un accordo solo verso la fine del 2007. Nel dicembre del 2007, tuttavia, il Consiglio federale ha respinto una prima richiesta del DFAE volta ad ottenere una compensazione del valore di circa 5 milioni di franchi. Con decisione del 21 luglio 2007 il Consiglio federale aveva incaricato il DFAE di mettere a punto entro la fine di febbraio del 2008, insieme ai dipartimenti interessati, un sistema di indennità che compensasse lo scoperto di finanziamento. Questo ha ritardato il lavoro del DFAE, rendendo così in definitiva necessario presentare domanda di anticipazioni urgenti.

Siccome, al momento dell'introduzione del nuovo certificato di salario, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) aveva sostenuto che non ne sarebbe conseguita una maggiore imposizione fiscale, la Delegazione delle finanze si è trovata di fronte a una situazione quanto meno irritante. La Confederazione si è vista imputare costi supplementari per un importo di 4 milioni di franchi per la compensazione della maggiore imposizione fiscale, dovuta all'introduzione del nuovo certificato di salario per tutti i dipartimenti (in particolare per i collaboratori all'estero). Secondo le informazioni del DFF, dopo l'introduzione del finanziamento della compensazione sono stati incassati, rispetto al 2006, 5,5 milioni di franchi in più a titolo di imposta federale diretta. Di questi, il 17 per cento, ossia circa 930 000 franchi, è destinato ai

Cantoni e l'83 per cento, ossia circa 4,53 milioni, alla Confederazione. Perlomeno la DelFin ha potuto prendere atto che la situazione creatasi per il personale all'estero è un'eccezione e pertanto non dovrebbero giungere altre richieste dall'Amministrazione federale. L'importante era ripristinare la parità tra il personale in Svizzera e il personale all'estero. La Delegazione delle finanze è preoccupata dal fatto che effetti simili si avranno anche sulle numerose PMI svizzere che impiegano collaboratori all'estero e non hanno sempre i mezzi sufficienti per compensare la maggiore imposizione fiscale dovuta alla nuova modalità di dichiarazione delle spese.

La Delegazione delle finanze ritiene particolarmente irritante la situazione venutasi a creare visto che, inizialmente, era stata data la garanzia che l'introduzione del nuovo certificato di salario non avrebbe comportato alcun aumento dell'imposizione fiscale. Ritiene inoltre spiacevole che tali misure importanti di politica del personale abbiano dovuto essere finanziate a così breve termine mediante anticipazioni urgenti. La DelFin auspica pertanto dalla Confederazione un migliore coordinamento della politica del personale e, per questo genere di affari, una maggiore centralizzazione delle competenze nell'Ufficio federale del personale (UFPER).

3 Altri controlli effettuati per dipartimento

3.1 Autorità e tribunali

3.1.1 Visita informativa della Sezione 1 al Tribunale federale a Losanna

La visita informativa della Sezione 1 al Tribunale federale (TF) tenutasi il 18 giugno 2008 verteva sui temi: competenze, organizzazione e strutture del TF, preventivo e consuntivo, finanze e controllo della gestione, politica del personale nonché informatica.

Competenze, organizzazione e strutture: in qualità di organo costituzionale e autorità giudiziaria suprema, il Tribunale federale pronuncia decisioni cosiddette principali e di principio, esercita il controllo giuridico supremo e provvede alla sicurezza, all'uniformità giuridica e all'elaborazione del diritto giudiziale. Il 1° gennaio 2007 si è concluso il processo che ha portato alla fusione del Tribunale federale con il Tribunale delle assicurazioni a Lucerna. La fusione aveva consentito di realizzare un miglioramento teorico dell'efficienza pari a due posti, che tuttavia è stato annullato dalle maggiori spese dovute ai viaggi più frequenti tra le due sedi. La speranza che grazie alla nuova LTF²⁹ il numero delle cause intentate sarebbe diminuito è rimasta vana. Il numero dei posti di giudice è stato ridotto da 41 a 38, generando maggiore pressione sul personale, aggravata dalle difficoltà di ripartizione dei dossier tra le due sedi. Secondo la Delegazione delle finanze il periodo di osservazione è ancora troppo breve per intervenire con azioni concrete, ma lo sviluppo deve essere continuamente monitorato.

²⁹ Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (Legge sul Tribunale federale, RS 173.110).

All'inizio era previsto che il Parlamento esercitasse la vigilanza diretta sui tre tribunali, ma all'ultimo momento si è deciso di trasferire la vigilanza al Tribunale federale; questo passo non è stato però eseguito in modo coerente. Oggi manca infatti una gestione finanziaria uniforme dei tre tribunali della Confederazione. Il Tribunale federale ha fatto notare questa problematica alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale in una lettera del 19 dicembre 2007 e, in diverse occasioni, alle due Commissioni delle finanze. La vigilanza materiale del TF sui due tribunali di prima istanza della Confederazione è invece, secondo lo stesso Tribunale, giustificata e necessaria.

Preventivo e consuntivo; finanze e controllo della gestione: il processo di allestimento del preventivo del Tribunale federale è chiaramente definito e ha dato buoni risultati. Quando, tra i preventivi del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale sussistono delle differenze, il Tribunale federale ne prende nota e formula raccomandazioni in merito. Questa procedura complica tuttavia l'esame del preventivo da parte delle Commissioni delle finanze, poiché per certe voci sono presenti di fatto due diverse proposte di budget. Questo denota chiaramente un punto debole, poiché la vigilanza finanziaria del TF esiste sulla carta, ma nella pratica non viene attuata (cfr. anche paragrafo precedente).

Politica del personale: il TF ritiene che il posto di giudice federale continui ad essere molto interessante e che non vi siano problemi di reclutamento. Lo stesso vale in linea di massima per i cancellieri. In tempi di congiuntura economica positiva, però, il TF pena a rimanere concorrenziale a livello di stipendio con le banche e le cancellerie economiche e cerca quindi di compensare questa situazione offrendo buone condizioni di lavoro (perfezionamento, attività di pubblicazione, mandati di insegnamento). La possibilità di ricorrere viepiù a giudici che esercitano la funzione a titolo accessorio è limitata, poiché questi sono già vincolati a un'attività principale e non sono sempre disponibili. Il loro numero, inoltre, verrà ulteriormente diminuito all'inizio del prossimo periodo di nomina e passerà da 41 a 19. Non va infine dimenticato che non tutte le cause possono essere date all'esterno.

Secondo il TF, la procedura di selezione dei giudici federali non è ottimale anche se è decisamente migliorata da quando questo compito spetta alla Commissione giudiziaria delle due Camere. Ulteriori miglioramenti sarebbero possibili prolungando la procedura di selezione in modo da permettere una valutazione più approfondita delle attitudini dei candidati.

Informatica: il tema dell'informatica è stato seguito nel 2007 da una sottocommissione istituita ad hoc, composta da membri delle Commissioni della gestione e delle Commissioni delle finanze e per questo motivo è stato menzionato solo marginalmente nel corso della visita informativa. Come noto, alla fine di ottobre del 2008, il Tribunale amministrativo federale ha deciso di non ricorrere più ai servizi informatici del Tribunale federale che ha quindi disdetto il contratto di prestazioni per la fine del 2009.

A tempo debito, la Delegazione delle finanze chiederà un rendiconto dettagliato sulle conseguenze finanziarie legate all'autonomia informatica del Tribunale amministrativo federale (TAF).

La Delegazione delle finanze ritiene importante chiarire l'attuale situazione insoddisfacente della vigilanza finanziaria del TF sui tribunali della Confederazione di istanza inferiore e accoglie con favore l'intenzione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale di approvare una mozione in merito.

3.2 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

3.2.1 Visita informativa della Sezione 2 alla Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra

Il 22 agosto 2008 la Sezione 2 della Delegazione delle finanze ha effettuato una visita informativa alla Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali (FIPOI) a Ginevra. Oggetto della visita erano, da una parte, le ingenti domande di credito presentate ancora una volta all'Assemblea federale, dall'altra, l'attuazione delle raccomandazioni emanate a seguito della visita informativa del 2003.

Utilità e costi per la Confederazione e la regione di Ginevra: lo scopo della FIPOI è di mettere a disposizione immobili per le organizzazioni internazionali a Ginevra. La Confederazione gestisce i mezzi finanziari, mentre il Cantone di Ginevra contribuisce a titolo gratuito mettendo a disposizione i terreni. Dalla sua istituzione nel 1964 al 31 dicembre 2007, la Confederazione ha concesso alla FIPOI prestiti per 699 milioni di franchi e donazioni per 372 milioni. In seguito alla restituzione di 314 milioni, alla fine del 2007 la FIPOI doveva alla Confederazione ancora 385 milioni. La Ginevra Internazionale impiega 27 000 collaboratori da cui dipendono indirettamente altri 14 000 posti di lavoro. Le spese correnti delle organizzazioni internazionali ammontano a 4,4 miliardi di franchi all'anno. Al di là di queste ricadute economiche, la Confederazione trae vantaggio anche dal carattere internazionale di Ginevra che attira, oltre a organizzazioni internazionali, numerose imprese estere. Lo svantaggio della presenza internazionale è l'aumento dei prezzi, segnatamente per le abitazioni.

Pianificazione, gestione e controllo delle attività della FIPOI: all'inizio del 2008 il Nuovo modello contabile (NMC) è stato introdotto senza grandi difficoltà. I conteggi sono allestiti per immobile; esiste una panoramica dei relativi valori e i debitori sono sottoposti a regolare sorveglianza. Nel 2003, in occasione della visita informativa, la Delegazione delle finanze aveva espresso qualche riserva riguardo alla gestione delle riserve e degli accantonamenti per il rinnovo degli edifici. Oggi tra i 6 e i 7 milioni di franchi all'anno confluiscono nel fondo di rinnovamento, corrispondente all'1 per cento del valore assicurativo degli immobili. Le lacune constatate nel 2003 sono state colmate.

Preparazione delle richieste di credito all'interno dell'Amministrazione federale: per il credito FIPOI all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), il Consiglio federale ha dovuto presentare alla Delegazione delle finanze una domanda di anticipazione. La Sezione 2 si è quindi interessata della procedura amministrativa interna per le richieste di credito al Parlamento. Il problema principale in merito ai crediti per la FIPOI riguarda una certa imprevedibilità delle trattative internazionali. Basti citare il caso dell'OMC il cui nuovo direttore, a metà processo, ha auspicato un

nuovo progetto. Da questo caso non si possono trarre misure di miglioramento da applicare come regola generale. Tuttavia, nella fase di pianificazione, l'Amministrazione deve meglio considerare il tempo necessario al Parlamento per un esame serio di simili dossier.

L'Amministrazione sta esaminando l'eventualità di trasferire i crediti FIPOI in un fondo, che sarebbe alimentato, prima, con i fondi della Confederazione ancora a disposizione, poi, con le restituzioni della FIPOI e, infine, con le nuove attività, quali, ad esempio, la gestione degli immobili delle organizzazioni internazionali. In contropartita, la Confederazione non accorderebbe più alcun fondo a progetti minori.

Conclusioni: la Delegazione delle finanze ritiene che il processo decisionale in seno alla FIPOI andrebbe verificato e che la Confederazione debba attribuire maggiore importanza alla propria rappresentanza nel Consiglio della Fondazione e nelle commissioni peritali. Le attività della FIPOI devono essere sostenute politicamente e sorvegliate a livello dipartimentale. Deve essere inoltre esaminato se il settore di applicazione territoriale deve essere esteso oltre Ginevra e il Cantone di Vaud. Il progetto di autonomia finanziaria della FIPOI attraverso la creazione di un fondo è politicamente realizzabile solo se i costi per la Confederazione diminuiscono e al contempo è garantita al Parlamento la possibilità di avere voce in capitolo.

La FIPOI deve attribuire grande importanza alla questione della manutenzione degli edifici da parte delle organizzazioni internazionali. In particolare, occorre evitare quegli incentivi per cui, effettuando una manutenzione pessima degli edifici per anni e anni, risulta poi più economico costruirne di nuovi. Per le nuove costruzioni e i rinnovi va inoltre applicata una certa moderazione nell'arredamento. Infine è indispensabile tenere conto anche dei crescenti costi legati alla sicurezza degli edifici.

3.2.2 Rete di ambasciate e uffici di coordinamento del DFAE

Viste l'apertura di due ambasciate, una ad Astana nella Repubblica del Kazakhstan e una a Kathmandu in Nepal, nonché la riapertura dell'ambasciata a Luanda in Angola, la Delegazione delle finanze si è chiesta quale fosse la strategia del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) nel settore della rete di ambasciate e degli uffici di coordinamento.

In un colloquio tenutosi nel novembre del 2008 con il capo del DFAE, alla Delegazione delle finanze è stato spiegato che la Svizzera dispone di 101 ambasciate, 12 missioni, 35 consolati generali, 14 Swiss Business Hub e 178 rappresentanze onorarie, di cui 34 sono uffici di cooperazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). Per motivi storici, circa il 50 per cento delle risorse umane e finanziarie previste è stato impiegato in Europa e nel Nord America. Oggi però questa ripartizione delle risorse non è più giustificata. Numerose convenzioni tra gli Stati membri dell'UE e la Commissione europea infatti sono trattate e concluse a Bruxelles. Inoltre, nell'era della globalizzazione, l'Asia, la Russia, l'Africa e l'America latina acquisiscono crescente importanza e non solo sul piano economico.

Secondo il DFAE, è stato difficile ridurre le risorse delle rappresentanze svizzere nell'Europa occidentale, ma grazie alle misure di razionalizzazione e agli effetti di sinergia con gli uffici di coordinamento, negli ultimi anni si sono potute impiegare più risorse in Asia, Russia, Africa e America latina. Il Dipartimento ha altresì deciso

misure complementari. La riorganizzazione delle risorse a disposizione è un processo graduale che non si è ancora concluso. Il DFAE ha fatto notare alla Delegazione delle finanze che chiudendo rappresentanze svizzere all'estero sono possibili solo risparmi parziali, poiché il personale diplomatico e consolare è semplicemente trasferito in altre regioni e la massa salariale resta la stessa. I cittadini svizzeri all'estero hanno diritto a determinate prestazioni consolari e ciò vale anche per i cittadini stranieri che, ad esempio, desiderano recarsi in Svizzera e presentano alla rappresentanza locale una domanda di visto. Il fatto di chiudere rappresentanze quindi non significa rinunciare a determinati compiti, ma ottimizzarli, anche mediante l'applicazione delle nuove tecnologie.

Dal 2003 il DFAE ha chiuso le seguenti rappresentanze: Johannesburg, Lagos, Amsterdam, Manchester, Houston, Las Palmas, Dresda, Melbourne, Napoli, Osaka, Bordeaux e Almati. Ne ha invece aperte altre a Edimburgo, San Pietroburgo, Guanzu, Baku, Minsk, Astana, Luanda e Kathmandu.

In linea di massima, i costi complessivi per un'ambasciata o un consolato generale sono gli stessi. Grazie all'introduzione del modello dei locatari per l'estero, le cui prestazioni saranno fatturate dal 2010, il DFAE potrà avere una visione trasparente dei costi, soprattutto quanto ai fornitori di prestazioni informatiche e all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Attualmente è difficile provare con precisione i costi complessivi di una rappresentanza, poiché gli uffici che forniscono prestazioni computano i loro costi in modo globale. Dal consuntivo della Confederazione si può calcolare che una rappresentanza media sostiene all'anno una spesa funzionale di circa 2 milioni di franchi (spese per il personale e spese per beni e servizi). Il DFAE ha espresso alla Delegazione delle finanze la sua insoddisfazione per il fatto che i crediti di 54 milioni di franchi per la gestione annua degli immobili all'estero siano iscritti nel budget dell'UFCL. Il Dipartimento ritiene di disporre di conoscenze più approfondite dei mercati immobiliari esteri e di poter stimare meglio le proprie necessità. Le decisioni dell'UFCL sono tuttavia vincolanti per il DFAE. Per motivi economici, l'acquisto di immobili deve essere preferito alla locazione.

Il DFAE ha spiegato alla Delegazione delle finanze che intende introdurre dei preventivi globali per le rappresentanze diplomatiche. Dal punto di vista dei responsabili, il modello di gestione mediante mandati di prestazione e preventivi globali (GEMAP) rappresenterebbe, soprattutto nel settore consolare, una possibile variante per prodotti e prestazioni chiaramente definiti, anche se in generale è necessario concedere più autonomia alle rappresentanze. Il DFAE intende convenire con le rappresentanze obiettivi a breve, medio e lungo termine e adottare eventualmente correttivi con un controllo concomitante dei risultati. Un aumento dell'autonomia non vuol dire però libertà in materia di strategie; le strategie definite centralmente continuano ad essere valide, come ad esempio nel caso del personale trasferibile, che continua a sottostare alla politica centrale in materia di personale. Per contro, per l'applicazione degli obiettivi annuali, le rappresentanze vedranno aumentare la loro autonomia. L'esperienza mostra infatti che il fatto di gestire il proprio preventivo porta a un miglioramento della gestione delle risorse.

Secondo il capo del DFAE, la Svizzera deve gestire un'unica rete esterna, ma esiste comunque il rischio di avere reti esterne parallele. Sempre secondo il DFAE, il capomissione della rappresentanza svizzera all'estero ne è chiaramente il responsabile. Nelle rappresentanze sono sempre più frequenti i collaboratori provenienti da altri dipartimenti, come ad esempio dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), ma anche personale militare addetto o rappresentanti scientifici. Occorre pertanto

che il capomissione sia riconosciuto quale responsabile, al quale spetta il diritto di emanare istruzioni, fissare priorità o richiedere rapporti. In tutto il mondo, la Svizzera è rappresentata da 34 uffici di coordinamento, il cui compito principale consiste nel realizzare programmi di sviluppo. È determinante stabilire se vi sia un nesso tra il tipo di attività, l'equipaggiamento dell'ufficio di coordinamento e i costi cosiddetti overhead. Se i programmi sono svolti da istituzioni partner, sono queste ad assumersi tali costi.

Uno degli scopi della riorganizzazione del DFAE è migliorare la collaborazione con altre direzioni in seno al DFAE, con la SECO e con gli altri uffici dell'Amministrazione federale. A questo proposito il potenziale di ottimizzazione è considerevole. L'obiettivo è procedere con questa integrazione in modo graduale, anche per risparmiare i costi.

La Delegazione delle finanze approva e sostiene la strategia del DFAE per quanto riguarda la rete di ambasciate e di uffici di coordinamento. Ritiene opportuno trasferire le risorse umane e finanziarie a disposizione nelle regioni del mondo che diventano sempre più importanti. Secondo la DelFin, la Svizzera non può permettersi di gestire più reti esterne parallele e pertanto è necessario un adeguato coordinamento. La Delegazione delle finanze prende inoltre atto dell'intento del DFAE di concedere più autonomia alle rappresentanze all'estero quanto alle risorse disponibili, per conseguire gli obiettivi nel modo più efficiente possibile. La DelFin continuerà a seguire gli sviluppi in questo settore.

3.2.3 Riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC)

Negli ultimi anni l'organizzazione e il metodo di lavoro della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) è stata criticata fra l'altro dalle Commissioni della gestione a causa, soprattutto, della grande dispersione delle diverse attività. All'inizio di maggio del 2008, il capo del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha incaricato il nuovo direttore della DSC di preparare una riorganizzazione sostanziale che prevedesse un radicale cambiamento nell'organizzazione e nel metodo di lavoro nonché una concentrazione tematica e geografica più accentuata. L'attuazione richiederà del tempo.

In un colloquio del novembre 2008, il capo del DFAE e il nuovo direttore della DSC hanno informato la Delegazione delle finanze in merito alla riforma. Come spiegato, scopo della riorganizzazione è rendere la DSC più efficiente migliorandone l'operatività. A medio termine, la presenza della DSC sul terreno sarà nuovamente potenziata e gli uffici di cooperazione saranno investiti di maggiori responsabilità. Anche la collaborazione con altri servizi del DFAE e dell'Amministrazione federale sarà migliorata. Le conoscenze a disposizione e l'esperienza acquisita nell'ambito della cooperazione allo sviluppo saranno così maggiormente valorizzate. In futuro, la DSC sarà caratterizzata da strutture direttive più trasparenti e più snelle. Per garantire la coerenza, i servizi dei Paesi, il settore tematico e il settore multilaterale della cooperazione allo sviluppo confluiranno in una nuova struttura. I doppietti con altri servizi del dipartimento saranno soppressi.

In questa ottica, il DFAE ha spiegato che sono necessarie riforme anche nel resto del Dipartimento, specialmente nell'ispettorato finanziario interno e nell'audit, nel settore dell'informazione e nel settore della parità. Tutti questi settori saranno subordinati alla Segreteria generale, mentre i settori trasversali come l'informatica, la logistica, la traduzione o l'amministrazione del personale saranno gestiti dalla Direzione delle risorse e della rete esterna (DRE) che assume la funzione di *share service center*. Questo permetterà di porre fine allo statuto speciale di cui gode la DSC all'interno del Dipartimento.

La riorganizzazione non mira a una riduzione del personale. Tuttavia, per facilitare la riorganizzazione e il riorientamento della DSC, sono stati decisi il blocco delle assunzioni e una moratoria per gli impegni finanziari più importanti. Nel periodo giugno-settembre 2008, 400 collaboratori hanno ottenuto un nuovo impiego; in una prima fase di attuazione una parte si è candidata per un nuovo capitolato d'oneri e un'altra si è vista attribuire una nuova funzione. La politica di assunzione rimarrà restrittiva per i prossimi tempi e solo in alcuni settori saranno assunti specialisti. Il DFAE ha comunicato inoltre alla Delegazione delle finanze che la nuova struttura organizzativa della DSC è operativa dal 1° ottobre 2008.

Negli ultimi anni, la centrale della DSC ha conosciuto una forte espansione. Nella seconda fase di attuazione della riorganizzazione, questa crescita sarà corretta e il rapporto tra la centrale e i servizi esterni adeguato. A questo riguardo, la collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) e altri rappresentanti svolgerà un ruolo centrale.

La Delegazione delle finanze approva e sostiene l'orientamento della riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). È consapevole che un'attuazione efficace richiede tempo. La DelFin seguirà gli sviluppi e al momento opportuno chiederà di essere informata dei progressi compiuti.

3.3 Dipartimento federale dell'interno (DFI)

3.3.1 Scuole svizzere all'estero

Da tempo il Dipartimento federale dell'interno (DFI) prevede di allestire un rapporto sulla strategia e sul finanziamento delle scuole svizzere all'estero. Nonostante le esplicite richieste delle due Commissioni delle finanze, al momento dell'esame del preventivo 2008 il documento non era ancora disponibile. Questo ha reso difficile la discussione materiale sui contributi della Confederazione alle scuole svizzere.

In una lettera del 19 maggio 2008, la Delegazione delle finanze ha pertanto invitato il DFI ad allestire il rapporto in questione entro la data dell'esame del preventivo 2009 nelle Commissioni delle finanze. Nella sua risposta del 5 giugno 2008, il DFI ha rammentato l'orientamento approvato nell'aprile 2008 dal Consiglio federale per la verifica dei compiti e l'invito rivolto ai dipartimenti di presentare al Dipartimento federale delle finanze (DFF) un piano di azione con correttivi concreti entro il 15 agosto 2008. Pertanto, stando a quanto precisato dal DFI nella stessa risposta, il rapporto sulla strategia e sul finanziamento delle scuole svizzere all'estero sarebbe

verosimilmente stato disponibile prima del dibattito sul preventivo 2009 da parte delle Commissioni delle finanze.

Nel 2008, in occasione della quinta seduta ordinaria della Delegazione delle finanze, il capo del DFI ha confermato che, nell'ambito della verifica dei compiti della Confederazione, le scuole svizzere all'estero sarebbero state esaminate più attentamente, ma che prima di procedere il DFI intende aspettare i risultati di questa verifica. Anche la redazione del rapporto è quindi sospesa, poiché alcuni punti necessari per la valutazione complessiva sono ancora in sospeso.

La Delegazione delle finanze deplora che il rapporto, previsto da lungo tempo, relativo alle scuole svizzere all'estero non sia ancora disponibile. Invita il DFI ad impegnarsi per accelerare i lavori necessari, a informarla entro metà 2009 sui progressi compiuti e a comunicarle un termine vincolante per la pubblicazione del rapporto.

3.3.2 Prestazioni di vecchiaia secondo la LPP: quota di base sotto forma di rendita

Nel 2003 e nel 2004 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha condotto una valutazione sull'imposizione e sull'efficacia previdenziale delle prestazioni in capitale provenienti dal secondo e dal terzo pilastro. Questa valutazione ha dato luogo a sei raccomandazioni la cui applicazione è stata esaminata nel 2007 dal CDF nell'ambito di un controllo. Una di queste raccomandazioni chiede di esaminare la possibilità di versare determinate prestazioni minime esclusivamente sotto forma di rendite. Nella sua lettera del gennaio 2008, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) sostiene tuttavia che la costituzione di un gruppo di lavoro volto a elaborare un rapporto su queste raccomandazioni non è urgente, poiché per il momento si aspettano gli effetti sulle liquidazioni in capitale della prima revisione della LPP³⁰, risalente a tre anni fa.

Secondo la Delegazione delle finanze vi è il forte rischio che, in caso di liquidazione in capitale di una rendita di vecchiaia, il beneficiario esaurisca un giorno il capitale e debba ricorrere a prestazioni complementari (PC) o ad aiuti sociali. Non da ultimo la crisi finanziaria nel 2008 mostra che la caduta degli indici di borsa può provocare in tempi brevissimi la perdita di ingenti valori patrimoniali. Per questa ragione, la Delegazione delle finanze sostiene in linea di massima la raccomandazione del CDF. Da una discussione con il capo del DFI è emerso che l'UFAS considera modesto il rischio che i beneficiari di rendite perdano il loro capitale e debbano essere sostenuti con prestazioni complementari. La DelFin ha colto l'occasione per chiedere al DFI dati statistici precisi sul numero di versamenti di capitale, sul numero di PC e sull'andamento di queste ultime in relazione ai versamenti di capitale. È purtroppo emerso che le informazioni statistiche esistenti non consentono di stabilire se vi sia un nesso. Il DFI propone tuttavia che l'UFAS, in collaborazione con i servizi per le prestazioni complementari, cerchi di trovare altre possibilità per accertare l'entità del

³⁰ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalideria (RS 831.40).

nesso tra la forma di versamento degli averi di vecchiaia del secondo pilastro e le PC.

Secondo la Delegazione delle finanze i rischi di un versamento in capitale di tutte le prestazioni provenienti dal secondo pilastro sono notevoli. Invita quindi il DFI a procedere rapidamente agli accertamenti statistici necessari, a informarla entro metà 2009 sui risultati e a sottoporle le eventuali misure che ritiene necessarie o possibili.

3.3.3 Swissmedic

Nel rapporto di gestione dell'anno scorso (cfr. n. 5.3.1) la Sezione 3 della Delegazione delle finanze ha informato in merito alla visita informativa del 3 ottobre 2007 presso Swissmedic. Allora, la DelFin aveva ritenuto che fosse prematuro stabilire una valutazione complessiva delle prestazioni di Swissmedic, poiché era appena stata portata a termine una riorganizzazione di fondo accuratamente preparata. La DelFin giudicava positive le analisi condotte per individuare i punti di forza e le debolezze dell'Istituto nonché le misure di sviluppo e miglioramento adottate.

Il 21 maggio 2008 il Consiglio federale ha riferito alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati sullo stato dell'attuazione di una serie di sue raccomandazioni dell'11 novembre 2005 e si è pronunciato su temi quali: trasparenza dell'informazione delle parti interessate, collaborazione nazionale e internazionale, servizi giuridici, informatica, sedi, legge sulla trasparenza, codice sulla *corporate governance*, sorveglianza del mercato. Informazioni dettagliate in merito sono contenute nel rapporto di attività 2008 delle Commissioni della gestione.

Preso atto del parere del Consiglio federale, la Delegazione delle finanze ne ha discusso gli aspetti principali con il capo del DFF e ha riconosciuto che al momento non è necessario intervenire. Tuttavia si riserva di ritornare sull'argomento in un secondo tempo.

3.3.4 Gestione dei rischi nel settore dell'indennità per perdita di guadagno (IPG)

All'inizio del 2008 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) il settore delle indennità per perdita di guadagno (IPG) quanto al trattamento dei rischi, alla collaborazione degli uffici competenti e alle possibilità di confronto fra i dati. Sulla base delle sue constatazioni, soprattutto in merito a prestazioni nel settore della protezione civile che i beneficiari avrebbero ricevuto indebitamente, il CDF ha formulato diverse raccomandazioni fra cui l'istituzione di un sistema di gestione dei rischi nel settore delle CP nonché un confronto elettronico dei dati mediante la costituzione di una banca dati uniforme.

Per quanto concerne il tema «Gestione dei rischi della Confederazione» (cfr. n. 3.4 del presente rapporto), nella sua quinta seduta ordinaria del 2008 con il capo del Dipartimento federale dell'interno, la Delegazione delle finanze ha discusso le

raccomandazioni del CDF e la loro applicazione in seno all'UFAS. La DelFin ha preso atto che l'UFAS ha avviato le misure necessarie e che entro il 2010 realizzerà una banca dati comune con tutti i servizi interessati. Il CDF esaminerà l'applicazione delle sue raccomandazioni a tempo debito nell'ambito di un'apposita verifica (follow-up). La Delegazione delle finanze continuerà a seguire questa questione nel quadro della gestione dei rischi della Confederazione.

3.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

3.4.1 Organizzazione del Ministero pubblico della Confederazione, stato del progetto EffVor (EffVor)

Come riferito dal capo del Dipartimento di giustizia e di polizia (DFGP) alla Delegazione delle finanze durante un colloquio nel giugno del 2008, il Ministero pubblico della Confederazione ha proceduto alla riorganizzazione del progetto EffVor II. È stato posto maggiore accento sulla criminalità economica, in particolare sul piano organizzativo e, nel settore della contabilità, sono stati potenziati gli effettivi. Le priorità nell'impiego delle risorse sono state ridefinite di modo che oggi il 90 per cento circa del personale operativo del Ministero pubblico della Confederazione si concentra sulla criminalità economica. Questo ha comportato una ristrutturazione: sono stati definiti campi d'attività associati a singole tipologie di reato per ognuna delle quali è designato un procuratore pubblico responsabile; oggi l'organigramma conta nove divisioni di cui una soltanto è operativa nel settore di competenza classico della protezione dello Stato.

Per rispondere a una richiesta dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) volta ad ottenere un aumento dell'effettivo di inquirenti della Polizia giudiziaria federale di circa 100 unità, il capo del DFGP ha commissionato una verifica dell'attuazione del progetto EffVor II. L'ex consigliere di Stato Uster, che ha eseguito la verifica, è giunto alla conclusione che al momento non è possibile definire il fabbisogno supplementare di inquirenti. Il Dipartimento sta ora valutando, sempre in collaborazione con il signor Uster, il deficit di effettivi, soprattutto nei settori dell'informatica e dell'economia. Mancano in particolare inquirenti nella Polizia giudiziaria federale, dove rivestono un ruolo di grande importanza per la maggior parte dei casi penali.

Al momento dell'entrata in vigore del Codice di procedura penale svizzero, presumibilmente il 1° febbraio 2011, l'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI) sarà assorbito dal Ministero pubblico della Confederazione.

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale segue il progetto EffVor II, come già aveva fatto per il progetto EffVor I. La DelFin chiederà di riferire sui progressi compiuti e al momento opportuno si occuperà di nuovo della riorganizzazione del Ministero pubblico della Confederazione.

3.4.2

Applicazione degli Accordi di Schengen e Dublino

Gli Accordi di Schengen e Dublino sono stati firmati dalla Svizzera nel 2004 e formalmente sono entrati in vigore il 1° marzo 2008. La cooperazione operativa tra la Svizzera e l'UE in materia di sicurezza, visti e asilo, prevista dagli Accordi di Schengen e Dublino, è iniziata il 12 dicembre 2008. Schengen favorisce la libera circolazione alle frontiere interne fra gli Stati aderenti e stabilisce disposizioni d'entrata uniformi per lo spazio Schengen. La sicurezza è garantita attraverso misure compensative, come, ad esempio, il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne o il miglioramento della cooperazione internazionale tra le autorità di polizia e di giustizia. Le regole sull'attribuzione della competenza stabilite dall'Accordo di Dublino contribuiscono a evitare domande di asilo multiple.

Già nel giugno del 2008 il capo del DFGP ha informato la Delegazione delle finanze della necessità di impegni straordinari per conseguire gli obiettivi politici definiti. Il Consiglio federale si era infatti impegnato a favore dell'entrata in vigore degli Accordi di Schengen e Dublino nel 2008. A differenza di quanto previsto inizialmente la Svizzera non ha potuto, visti i termini stretti, preparare prima il collegamento al sistema di informazione Schengen SIS I e successivamente quello al sistema SIS II, ancora in cantiere, bensì ha dovuto attuare i due progetti contemporaneamente. L'implementazione delle applicazioni informatiche necessarie per la cooperazione operativa è dunque avvenuta in una situazione di forte pressione temporale e di permanente penuria di personale. Di conseguenza, altri compiti importanti del DFGP nel settore dell'informatica sono stati accantonati o rinviati. Nel 2008 il DFGP ha dovuto chiedere al Parlamento i crediti necessari per finanziare i costi supplementari dell'attuazione parallela del SIS II, pari a 40 milioni di franchi sull'arco di quattro anni (dal 2008 al 2012). Al rispetto delle scadenze politiche e dei limiti di spesa fissati nel credito d'impegno è stata riservata la massima priorità. La Delegazione delle finanze ha deciso di seguire da vicino l'applicazione degli Accordi di Schengen e Dublino; riceverà quindi due volte all'anno un rapporto dal DFGP, che discuterà poi con il capo di dipartimento. La Segreteria generale terrà inoltre, in collaborazione con la direzione del progetto informatico, un rapporto dettagliato sugli sviluppi della situazione finanziaria e delle risorse umane.

Nel febbraio del 2009, il capo del DFGP ha comunicato alla Delegazione delle finanze che l'UE non ha ancora stabilito se adottare il nuovo sistema di informazione Schengen SIS II – che presenta problemi – o un sistema alternativo modernizzato SIS 1 System (SIS 1++). Per la Svizzera i costi delle due varianti sono praticamente identici. In linea di massima ogni miglioramento di sistemi di informazione complessi richiede adeguamenti nel settore TI. Secondo l'esperienza del DFGP i costi di esercizio annui ammontano al 20 per cento circa dei costi di investimento. Il Dipartimento prevede di chiedere al Consiglio federale, nel giugno del 2009, di riportare i residui di credito esistenti agli anni successivi.

La Delegazione delle finanze ha preso atto che l'applicazione degli Accordi di Schengen e Dublino avanza secondo i piani. Si tratta di un progetto complesso di grande importanza per la Svizzera. La DelFin seguirà con attenzione l'implementazione delle applicazioni informatiche e l'evoluzione dei bisogni in termini di risorse finanziarie e umane. Nell'ottobre 2009 la Sezione 3 della Delegazione delle finanze compierà una visita informativa.

3.5 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

3.5.1 Visita informativa della Sezione 3 alla base logistica dell'Esercito (BLE)

Il 1° luglio 2008 la Sezione 3 della Delegazione delle finanze ha effettuato una visita informativa alla Base logistica dell'esercito (BLE). Tema centrale di discussione sono state le ripercussioni degli obiettivi di ridimensionamento stabiliti nel 2004 per la BLE (riduzione del personale di 1800 posti, riduzione delle spese di 300 milioni di franchi a fronte di un incremento della produttività del 40% almeno, nonché mantenimento o aumento del grado di servizio) e lo stato di attuazione di tali obiettivi. Secondo quanto affermato dal nuovo capo della BLE, esso è pari al 60 per cento per quanto riguarda sia la riduzione (o redistribuzione) del personale e delle risorse sia la riduzione degli effettivi eccedentari di materiale. Per contro, il grado d'attuazione a livello dei centri logistici e dei centri d'infrastruttura nonché nel settore dell'ottimizzazione dei processi raggiunge solo il 10 per cento circa.

I numerosi problemi incontrati dalla BLE risultano da questa discrepanza. Il ridimensionamento è in gran parte compiuto, mentre non si può dire altrettanto della necessaria ristrutturazione. I potenziamenti auspicati per quanto concerne l'efficienza e la qualità non si sono verificati. Due importanti punti in sospeso sono il progetto informatico Logistik@V e il nuovo concetto relativo agli stazionamenti. Dopo una prima interruzione, è probabile che l'attuazione di Logistik@V sarà ulteriormente ritardata causando inoltre notevoli costi supplementari. Anche la realizzazione del concetto relativo agli stazionamenti risulterà sensibilmente ostacolata dalla riduzione di 100 milioni di franchi delle risorse inizialmente a disposizione, che ammontano ora a 150 milioni di franchi.

Senza un esito positivo per Logistik@V e per il nuovo concetto relativo agli stazionamenti, la BLE non può, con una dotazione nettamente inferiore di risorse e di personale e in presenza di requisiti tecnici più elevati, soddisfare le immutate esigenze della truppa. Agli occhi della Delegazione delle finanze è particolarmente sorprendente in questo contesto che, ad esempio, il numero di giorni di servizio prestati annualmente non sia diminuito rispetto ad Esercito 95.

Vi è inoltre da temere che la particolare piramide dell'età in seno alla BLE, associata alle rigorose direttive in materia di riduzione del personale, comporterà costi supplementari. Va altresì osservato che la manutenzione degli immobili non dovrebbe essere ritardata eccessivamente, poiché, altrimenti, occorrerebbe sostenere costi supplementari ingenti.

La strategia proposta dalla BLE di scorporare alcune prestazioni non rilevanti per la sicurezza o di affidarle a soldati professionisti non incontra il favore della Delegazione delle finanze. Lo scorporamento di mandati non comporta necessariamente risultati più economici dal profilo dei costi o qualitativamente migliori. Inoltre, secondo l'avviso della Delegazione delle finanze, uno scorporamento potrebbe pregiudicare l'immagine dell'Esercito. È piuttosto auspicabile una migliore coordinazione all'interno del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) fra la domanda di prestazioni da parte della truppa e l'offerta della BLE, ma anche un riesame serio dei bisogni in materia di logistica della truppa e dei compiti della BLE. Secondo la Delegazione delle finanze, il pro-

getto Logistik@V e il nuovo concetto relativo agli stazionamenti devono godere di un'elevata priorità, dal momento che entrambi sono importanti ai fini dell'auspicato aumento dell'efficacia e della qualità. Un'altra possibilità, intesa come misura a breve termine, è data anche dalla rinuncia alla prestazione di giorni di servizio ancora in sospeso.

Il capo del DDPS si è detto in linea di massima d'accordo con le affermazioni contenute nel breve rapporto della Delegazione delle finanze. Riguardo alla discrepanza constatata fra domanda e offerta di prestazioni presso la BLE, sono stati decisi provvedimenti immediati, che hanno già prodotto effetti soddisfacenti (p. es. prolungamento del ripristino della disponibilità del materiale d'istruzione, RIDIMA). A breve termine la truppa sarà impiegata per prestazioni operative. Armasuisse ha ricevuto il mandato di presentare entro fine 2008 una soluzione per il previsto scorporamento. Sul fronte della domanda occorre puntare a una riduzione mediante ottimizzazione della disponibilità di base. Logistik@V non subirà, secondo la direzione di progetto, alcun ritardo e l'attuazione avrà luogo a partire dal 2010. Il controllo di progetto è valutato come sufficiente.

Secondo la Delegazione delle finanze, i problemi fondamentali della BLE non possono essere eliminati con i provvedimenti immediati. E questo vale in particolare fintanto che i requisiti a cui devono rispondere le prestazioni della BLE non cambiano, dal momento che le risorse a disposizione non sono sufficienti. La DelFin si informerà regolarmente sulla situazione organizzativa e finanziaria della BLE, e in particolare sull'attuazione di Logistik@V.

3.5.2 Campionati europei di calcio 2008 in Austria e in Svizzera

Come noto, le esperienze fatte con l'Esposizione nazionale svizzera EXPO 01/02 hanno indotto la Delegazione delle finanze ad occuparsi con grande attenzione dei preparativi relativi ai Campionati europei di calcio 2008 (EURO 2008). Nell'intento di valutare a fondo questo evento e di trarne utili insegnamenti, i responsabili del progetto, il Controllo federale delle finanze (CDF) e la Delegazione delle finanze hanno istituito un sistema di rendiconto sistematico e dettagliato. Anche nell'anno in esame, la DelFin si è occupata intensamente dei progressi del progetto relativo a EURO 2008. Nel corso di due colloqui con il capo del DDPS e i responsabili di progetto ha chiesto informazioni approfondite su singoli aspetti. In particolare sono state discusse questioni inerenti alla collaborazione con l'Austria, all'impiego di forze di polizia estere, alla circolazione aerea, all'imposizione alla fonte, all'esame di concetti di sicurezza, al ruolo dell'esercito e della riserva di credito per la sicurezza.

Spese per la sicurezza: una priorità nell'ambito della supervisione del progetto è stata per la Delegazione delle finanze la valutazione critica della richiesta di credito. Con decreto federale del 22 giugno 2006 sui contributi e le prestazioni della Confederazione per i Campionati Europei di calcio 2008 (EURO 2008; FF 2006 5655) il Parlamento aveva approvato il messaggio del Consiglio federale e autorizzato un credito d'impegno di 82,5 milioni di franchi. Secondo l'articolo 1 lettera g del decre-

to federale EURO 2008, tale credito conteneva «un contributo di 10 milioni di franchi per l'alimentazione di una riserva da utilizzare in caso di eventi straordinari nell'ambito della sicurezza. Il potere decisionale quanto all'utilizzo totale o parziale di tale riserva spetta al Consiglio».

Con decreto del 6 giugno 2008 il Consiglio federale ha chiesto alla Delegazione delle finanze un credito aggiuntivo sotto forma di anticipazione ordinaria pari a 6 436 000 franchi. Questo credito è stato giustificato con il fatto che, per garantire la sicurezza, i corpi cantonali di polizia devono ricorrere al sostegno di agenti di polizia dall'estero. La Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia aveva inizialmente chiesto di stanziare la summenzionata riserva di 10 milioni di franchi a titolo di tetto di spesa. In una prima fase, il Consiglio federale aveva approvato l'utilizzazione della riserva per un importo di 9,75 milioni di franchi (corrispondente a 5250 giorni d'impiego al massimo), riservandosi tuttavia di ridurre l'importo nell'ambito di negoziazioni. Infine, si è riusciti a ridurre l'importo ai 6,4 milioni di franchi circa. La Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni al capo del DDPS sulle ragioni alla base della domanda di credito e segnatamente sulla necessità di un'anticipazione; ha infine accolto la domanda.

Visita informativa: nell'imminenza dei Campionati europei di calcio EURO 2008, la Sezione 1 della Delegazione delle finanze ha effettuato il 26 marzo 2008 una visita informativa a Basilea in occasione dell'incontro amichevole Svizzera-Germania. Una delle questioni centrali della visita era la sicurezza all'interno dello stadio e nei suoi dintorni. Come sottolineato in precedenza, questo aspetto rivestiva notevole importanza anche sotto il profilo della politica finanziaria, poiché il rischio maggiore di un impiego supplementare di mezzi risiedeva proprio nel settore della sicurezza. Concretamente la Sezione ha chiesto informazioni sui seguenti aspetti: sicurezza all'interno e al di fuori dello stadio, valutazione dei rischi, collaborazione con la polizia, i pompieri, la protezione civile e la sanità, soluzioni a casi problematici (hooligan, vandali, ubriachi) e gestione del traffico. La Sezione ha inoltre discusso i lavori preparatori dal punto di vista della «host city» Basilea. La Sezione 1 ha concluso che i lavori preparatori a Basilea erano sulla buona strada e che erano stati adottati i provvedimenti necessari per garantire la sicurezza a livello organizzativo e di personale. Dalla visita informativa non sono emerse indicazioni quanto a un utilizzo inefficace delle risorse.

Conclusione del progetto: con decreto del 5 novembre 2008 il Consiglio federale ha approvato il rapporto finale relativo a EURO 2008. Anche se la Delegazione delle finanze esaminerà questo rapporto e il conteggio finale solo nel corso del 2009, essa prende atto che, secondo il parere di tutti gli attori coinvolti, l'evento EURO 2008 è stato un successo e la spesa della Confederazione sarà del 20 per cento circa inferiore a quella preventivata.

La Delegazione delle finanze valuterà nei dettagli il rapporto e il conteggio finali dell'EURO 2008 prestando particolare attenzione agli aspetti finanziari, ossia: spese della Confederazione, stanziamento del credito e costi supplementari per la sicurezza.

3.5.3

Liquidazione di immobili da parte del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

La Delegazione delle finanze si era già occupata nel 2006 e nel 2007 della liquidazione dell'effettivo immobiliare da parte del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) tanto che già nel 2007 aveva condotto un colloquio su questo tema con il capo del Dipartimento. Direttive e principi per la vendita, la locazione, la cessazione dell'uso o la ristrutturazione di tale effettivo sono fissati nella strategia immobiliare del DDPS e nel piano settoriale riguardante il militare e sono concretizzati mediante la strategia del proprietario. Conformemente a quanto dichiarato nel suo rapporto di attività nel numero 5.5.5, la Delegazione delle finanze ha preso atto delle misure attuate nel settore della liquidazione degli immobili e dei progressi nel frattempo realizzati e si è riproposta di chiedere regolarmente informazioni sugli sviluppi ulteriori.

Nel giugno 2008 la Delegazione delle finanze ha preso atto di una verifica successiva da parte del Controllo federale delle finanze (CDF). Al centro di questa verifica vi era la questione di stabilire se il DDPS – e quindi il settore specifico armasuisse Immobili – avesse liquidato l'effettivo in modo corretto dal profilo formale ed economico. Per garantire la riuscita dell'attuazione della strategia immobiliare del DDPS, il CDF ha raccomandato di definire ancor più chiaramente i compiti, le competenze e la responsabilità in tutti i settori di competenza armasuisse Immobili nonché le interrelazioni con la base logistica dell'esercito (BLE). Nel febbraio del 2009 il CDF ha fornito i risultati di nuove verifiche nel settore di competenza di armasuisse Immobili. E questo principalmente in vista dell'acquisizione di prestazioni di progettisti e del controllo di prestazioni operative rilevanti per gli immobili.

Sulla base delle presenti considerazioni scaturite dalle verifiche del CDF, ma anche sulla base di singoli casi divenuti di dominio pubblico – ad esempio la vendita di un immobile del DDPS al Comune di Langnau – la Delegazione delle finanze ha deciso di tenere un altro colloquio con il capo del DDPS sul tema della gestione degli immobili in senso lato.

La Delegazione delle finanze ritiene che sia necessario chiarire le regole riguardanti la liquidazione dell'effettivo degli immobili del DDPS, in particolare per garantire una gestione immobiliare da parte del DDPS che risponda a criteri di economicità. La DelFin terrà a questo proposito un colloquio con il capo del Dipartimento e chiederà regolarmente informazioni sui relativi sviluppi.

3.5.4

Sorveglianza dei progetti segreti e dei servizi d'informazione

La Delegazione delle finanze sorveglia in collaborazione con la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) i progetti segreti del DDPS e i servizi d'informazione. Tale collaborazione è disciplinata nella convenzione del 6 dicembre 2006 concernente l'alta vigilanza sulla protezione dello Stato e i servizi d'informazione. Il numero 5 lettera d della convenzione prevede che nel corso del mese di agosto le delegazioni si riuniscano in una seduta comune. Nella seduta nel 2008 la DelFin si

era occupata della questione della legalità ed efficacia del sistema Onyx, della questione delle basi giuridiche di operazioni informatiche in rete dell'Esercito, nonché della collaborazione dei servizi d'informazione, del Servizio di analisi e prevenzione (SAP) e del Servizio informazioni strategico (SIS).

Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite Onyx: la Delegazione delle Commissioni della gestione ha riferito alla Delegazione delle finanze in merito allo sviluppo delle basi giuridiche e alla questione dell'efficacia del sistema di esplorazione Onyx. Dati gli ingenti mezzi finanziari in esso investiti, questo sistema costituisce da anni il tema principale di discussione delle due delegazioni. La Delegazione delle finanze, che solo difficilmente può valutare l'efficacia, si incontra regolarmente con la DelCG, che da anni segue questo sistema e ha pubblicato al riguardo due rapporti. La DelCG ha affermato che, oltre alla questione della legalità, le discussioni vertono anche sull'efficacia. Pur essendo difficile valutarla, la DelCG ritiene che l'efficacia sia reale, ragion per cui la Delegazione delle finanze non vede motivo per chiedere alle Commissioni delle finanze una riduzione dei crediti.

Operazioni informatiche in rete dell'Esercito: la Delegazione delle Commissioni della gestione chiede alla Delegazione delle finanze di valutare se le basi giuridiche sono sufficienti affinché l'Esercito possa effettuare operazioni informatiche in rete (CNO, «Computernetzwerkoperationen»). In uno studio di fattibilità, lo Stato maggiore di pianificazione dell'Esercito prevede per le operazioni informatiche in rete, non solo la capacità di respingere attacchi a un sistema informatico, ma anche la possibilità di introdursi in reti informatiche esterne. I servizi d'informazione cercano una corrispondente base giuridica nell'ambito dei progetti di revisione della LMSI³¹. Se essa sia data anche per l'Esercito, resta da chiarire. Per questo la DelCG ha commissionato una perizia giuridica all'Ufficio federale di giustizia e polizia e alla Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP). Per la DelCG è importante che lo sviluppo di tali capacità, che presuppone la concessione di corrispondenti crediti, abbia luogo solo se sono date le necessarie basi giuridiche. La Delegazione delle finanze sostiene questa posizione. Dato che nel preventivo 2009 non sono stati richiesti crediti per simili progetti, la Delegazione delle finanze non ha dovuto chiedere alle due Commissioni delle finanze di non autorizzare questi crediti per mancanza di sufficienti basi giuridiche. Le due delegazioni continueranno a seguire la questione anche in futuro. Se la DelCG dovesse intravedere a questo riguardo la necessità di intervenire, la Delegazione delle finanze si occuperà nuovamente di questi progetti.

Collaborazione dei servizi d'informazione: già negli scorsi anni la collaborazione fra il Servizio informazioni strategico (SIS) e il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) era tema di discussione della seduta comune. Secondo la DelCG, vi erano grossi margini di miglioramento al riguardo. Per il tramite della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, la DelCG ha presentato un'iniziativa parlamentare (Iv. Pa. Hofmann Hans 07.404 «Trasferimento dei compiti dei servizi informazioni civili a un dipartimento») e le Camere hanno adottato la LSIC³². Un obiettivo essenziale del progetto era di migliorare la conduzione politica dei servizi d'informazione. A tal fine, occorrerà subordinare entrambi i servizi a un unico dipartimento. L'impiego efficace dei mezzi finanziari è un'esigenza costante della Delegazione delle finanze.

³¹ Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120).

³² Legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (FF 2008 7211).

Per questa ragione, essa ha sempre sostenuto gli sforzi della DelCG ai fini di una migliore collaborazione e ha condotto al riguardo anche nel 2008 colloqui con i capi di dipartimento competenti. Nel frattempo anche il Consiglio federale ha deciso che la parte del SAP che si occupa di informazioni sia subordinata al DDPS. Dati i termini stretti, la DelCG non ha potuto ancora valutare se la collaborazione sia davvero migliorata. La Delegazione delle finanze continuerà ad occuparsi dell'aspetto della collaborazione.

La Delegazione delle finanze continuerà a sorvegliare il settore dei progetti segreti e le operazioni finanziarie dei servizi d'informazione in stretta collaborazione con la Delegazione della Commissione della gestione.

3.5.5 Sistemi informatici nel Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

1. Sistema di informazione e di condotta delle Forze terrestri (SIC FT)

Nell'ambito dei programmi d'armamento 2006 e 2007 sono stati autorizzati per il progetto Sistema di informazione e di condotta delle Forze terrestri (SIC FT) i primi crediti d'impegno per un totale di 700 milioni di franchi circa. Complessivamente occorre prevedere per questo sistema d'informazione un costo fra 1,5 e 1,8 miliardi. Come illustrato nel rapporto d'attività 2007 (n. 5.5.7), la Delegazione delle finanze ha deciso – d'intesa con le Commissioni delle finanze e le Commissioni di sicurezza delle Camere federali – di non affidare al Controllo federale delle finanze (CDF) un mandato d'esame relativo al SIC FT. Si è tuttavia riproposta di seguire questo progetto passo dopo passo e, a questo scopo, di chiedere regolarmente informazioni sui progressi compiuti al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS).

Il primo rapporto sullo stato del progetto SIC FT al 31 maggio 2008, destinato alla Delegazione delle finanze e alle Commissioni della sicurezza delle Camere federali, riferiva che l'acquisizione del sistema SIC FT sarebbe avvenuto progressivamente. Attualmente si ritiene che il progetto SIC FT possa essere svolto con i crediti autorizzati. I primi impieghi ed esercitazioni hanno confermato l'idoneità del SIC FT al sistema di milizia. Il progetto segue il corso previsto anche sotto il profilo tecnico. Per minimizzare i rischi, l'attuazione avviene a tappe pianificate, in particolare per quanto concerne il software. In considerazione delle caratteristiche tecniche delle apparecchiature disponibili, sono invece ancora necessari importanti sforzi per garantire lo scambio di dati tra apparecchi radio mobili.

Secondo il rapporto sullo stato dei lavori, i crediti d'impegno devono essere impiegati come segue: equipaggiamento di una parte delle formazioni (523,0 mio.); logistica (25,4 mio.); formazione (21,5 mio.); ampliamento del software (64,6 mio.); rincarò (44,0 mio.) e rischi (23,5 mio.). Da questa ripartizione si evince che solo un'esigua parte dei costi riguarda il software di base e il suo ampliamento. La parte principale dei costi è riconducibile all'adeguamento dei veicoli e all'acquisizione del necessario hardware come ordinatori, schermi, cavi speciali ecc.

Con un volume d'investimenti, sino ad oggi, di circa 700 milioni di franchi il progetto SIC FT cela un notevole rischio finanziario. La Delegazione delle finanze si occuperà pertanto regolarmente anche in futuro di questo progetto e non esclude di affidare un mandato d'esame al CDF.

2. Sistema di gestione del personale dell'esercito (PISA)

Nel suo rapporto d'esame del 2007, il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva constatato che il sistema di gestione del personale dell'esercito (PISA) avrebbe dovuto essere sostituito già dopo pochi anni, a costi ingenti. La ditta di software PeopleSoft era stata rilevata dalla ditta Oracle, che voleva sospendere la manutenzione del sistema. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) aveva già previsto 50 milioni di franchi per il cambiamento di piattaforma per il 2012. La Delegazione delle finanze disapprovava in particolare il fatto che, secondo quanto constatato dal CDF, il sistema poteva essere utilizzato solo per il 10-20 per cento dei processi e che molte applicazioni specifiche dovevano essere programmate a parte.

Temendo un imminente cambiamento di piattaforma per PISA e poiché non erano sostenibili nuovi investimenti dopo quelli appena effettuati, nel 2008 la Delegazione delle finanze ha incaricato il CDF, con il coinvolgimento dell'Organo strategia informatica della Confederazione, di preparare un catalogo di domande all'indirizzo del DDPS.

Sulla base delle risposte a tali domande, raccolte nel giugno 2008, la Delegazione delle finanze ha preso atto che un cambiamento di piattaforma per PISA non è imminente. Secondo le informazioni della ditta Oracle, almeno fino al 2012 esistono soluzioni per il sistema scelto, in particolare anche perché altre grandi imprese sono confrontate con la stessa problematica. Comunque non esiste un software standard che risponda alle esigenze specifiche di un esercito di milizia (ad es. per calcolare l'obbligo di prestare servizio). Allo scopo di eventualmente ridurre la complessità del sistema, occorrerebbe adeguare le prescrizioni legali, ad esempio rinunciando a determinati compiti o ridefinendo le competenze. In ogni caso ciò comporterebbe una decisione politica preliminare.

Il DDPS effettuerà negli anni 2009 e 2010 un'accurata valutazione delle possibili opzioni. Sulla base dei risultati che ne scaturiranno, la Delegazione delle finanze si occuperà nuovamente in maniera approfondita di questa questione, visto che le conseguenze finanziarie non sono al momento prevedibili. La DelFin ritiene tuttavia che, il più rapidamente possibile, PISA debba iniziare a funzionare con un software standard.

3.6 Dipartimento federale delle finanze (DFF)

3.6.1 Vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)

Il 1° gennaio 2009 ha iniziato la sua attività la nuova Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). La legge sulla vigilanza dei mercati finanziari LFINMA³³, adottata il 22 giugno 2007 dalle Camere federali, è quindi entrata in vigore a tutti gli effetti. In virtù della LFINMA, l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), la Commissione federale delle banche (CFB) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (AC-LRD) sono confluiti nella FINMA. Prima di tale passaggio le tre autorità di vigilanza erano competenti ciascuna per il proprio settore di attività.

Nel novembre del 2008, la Delegazione delle finanze ha preso atto della decisione del Consiglio federale del 27 agosto 2008 concernente l'approvazione dell'ordinanza sul personale FINMA³⁴. Già nel giugno del 2008 aveva preso atto dell'elezione di un numero supplementare di membri nel consiglio di amministrazione, nonché dell'approvazione dell'elezione del direttore della FINMA. Secondo il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF), la nuova autorità di vigilanza deve avvalersi di persone altamente specializzate e ciò anche nell'interesse del buon nome della piazza finanziaria svizzera. Negli ultimi anni i salari di tali specialisti sono notevolmente aumentati rispetto all'Amministrazione federale. Alla luce di queste considerazioni, nel giugno del 2008 la Delegazione delle finanze si è rivolta per scritto al capo del DFF chiedendo informazioni più ampie sulla struttura organizzativa del consiglio di amministrazione e sulle componenti salariali variabili della FINMA, previste nell'ordinanza sul personale.

Il DFF ha informato la Delegazione delle finanze che il consiglio di amministrazione disciplina in un regolamento organizzativo la struttura della FINMA e l'attività del consiglio di amministrazione. Al riguardo occorre osservare che la nomina di due vicepresidenti rappresenta una soluzione transitoria. Gli importi forfettari annui ammontano a 320 000 franchi per il presidente del consiglio di amministrazione (onere lavorativo: 100%), 100 000 franchi per i vicepresidenti (onere lavorativo: 35%) e 80 000 franchi per i membri del consiglio di amministrazione (onere lavorativo: 25%).

Il DFF ha inoltre informato la Delegazione delle finanze che, allo scopo di incentivare buone prestazioni, l'ordinanza sul personale FINMA prevede una componente salariale variabile. Il versamento di componenti salariali variabili è tuttavia subordinato all'esito della valutazione annuale scritta delle prestazioni e del colloquio di valutazione del personale. In applicazione dell'articolo 7 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri³⁵, il consiglio di amministrazione ha deciso d'imporsi un'autolimitazione, a titolo di criterio supplementare. Ai fini del controllo dei costi, esso ha fissato per il salario di base e le componenti variabili un valore di riferimento complessivo – non superabile – per ogni fascia di salario. Il consiglio di amministrazione si è basato al riguardo sul valore medio delle fasce di salario. Ne consegue,

³³ Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, RS **956.1**).

³⁴ Ordinanza dell'11 agosto 2008 sul personale dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (RS **956.121**).

³⁵ Ordinanza del 19 dicembre 2003 sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri superiori e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (RS **172.220.12**).

per il 2009, un tetto massimo per la fascia di salario più elevata che, comprese le componenti variabili del salario, non dovrebbe superare i 290 000 franchi. Nell'ambito dell'obbligo di rendiconto annuo al Consiglio federale e alla Delegazione delle finanze, il consiglio di amministrazione informa il DFF sull'applicazione di detta autolimitazione.

La Delegazione delle finanze ritiene che, nell'ambito delle sue competenze, il Consiglio federale debba adoperarsi affinché sia garantita la proporzionalità tra il sistema salariale della FINMA e quello applicato nel resto dell'Amministrazione federale, in particolare tenuto conto delle ordinanze sul personale federale e dei sistemi salariali di istituzioni e organizzazioni simili della Confederazione. Nell'ambito della revisione dell'Accordo del 2002 tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale in materia di vigilanza e controllo delle misure riguardanti il personale, deve essere verificata la procedura di approvazione di simili ordinanze sul personale.

3.6.2 Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC)

Il Consiglio informatico della Confederazione (CIC) si assume la responsabilità globale strategica per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nell'Amministrazione federale. Il CIC emana direttive quali strategie, architetture informatiche e istruzioni in materia di sicurezza, determinando in tal modo l'evoluzione a medio e a lungo termine delle TIC nell'Amministrazione federale. Secondo l'articolo 12 capoverso 2 OIAF³⁶, il CIC è presieduto dalla Segretaria generale del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Questa presidenza è stata affidata nel maggio 2007 al delegato dell'OSIC.

L'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) è l'organo di stato maggiore del CIC. Esso elabora le direttive per la dotazione informatica nella Confederazione e le sottopone al CIC. Conformemente all'OIAF, l'OSIC coordina l'applicazione delle direttive destinate ai dipartimenti e alla Cancelleria federale e assicura un adeguato controlling informatico per il CIC. Esso dirige progetti e programmi interdipartimentali nonché il servizio e-Government Svizzera, che coordina l'attuazione della strategia in questo ambito a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni. Il delegato dell'OSIC è membro con voto consultivo del comitato direttivo di e-Government Svizzera.

Già in occasione della prima sessione ordinaria del 2008, la Delegazione delle finanze ha preso atto di un rapporto d'esame del Controllo federale delle finanze (CDF) nell'ambito della strategia SAP dell'OSIC. Il CDF ha constatato che le componenti SAP attribuite non si sono affermate, come auspicato, quali strumenti di conduzione e gestione. Di conseguenza, sono sorte divergenze fra il CDF e gli uffici interessati al momento della rettifica. La modalità globale della rilevazione e della ripartizione dei costi agli uffici specializzati non è quindi risultata con chiarezza. Il

³⁶ Ordinanza del 26 settembre 2003 concernente l'informatica e la telecomunicazione nell'Amministrazione federale (Ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale, RS 172.010.58).

computo delle prestazioni dei due Centri di competenze SAP (CCSAP), pure caratterizzato da incongruenze, comporta da ultimo un onere in termini di costi a carico delle unità amministrative nel DDPS diverso da quello che grava sull'Amministrazione federale civile e impedisce il confronto delle prestazioni e quindi il controllo da parte dei servizi specializzati. Il CDF era dell'avviso che le attuali normative rappresentino in linea di massima strumenti validi ed efficaci e ha pertanto raccomandato di allestire e applicare l'elenco delle componenti SAP quale strumento di gestione e conduzione, nonché di rivedere il computo delle prestazioni.

In occasione di un colloquio tenutosi nell'agosto del 2008, la Delegazione delle finanze è stata informata dalla presidenza del CIC e dal delegato dell'OSIC che il Consiglio federale aveva incaricato il CIC di riesaminare le sue strutture di gestione. Gli interlocutori della Delegazione hanno precisato che, vista la difficoltà di trovare un consenso, la discussione proseguirà in seno alla Conferenza dei segretari generali. Lo scopo è di semplificare le strutture, integrare maggiormente la gestione informatica nella linea gerarchica e in particolare verificare le deleghe di competenze al CIC. Inoltre, le standardizzazioni e le centralizzazioni devono essere attuate coerentemente laddove sono possibili, ragionevoli ed efficaci (ad es. nel settore della burocratica, dove sono previsti risparmi per 16 mio. circa). Dove esistono soluzioni dipartimentali, queste ultime devono essere almeno compatibili con i sistemi esistenti (ad es. SAP). I mezzi TIC devono inoltre essere integrati maggiormente nel processo di allestimento del preventivo.

Responsabili dell'esecuzione della strategia TIC della Confederazione sono in primo luogo i dipartimenti e gli uffici. In linea di massima, i dipartimenti sono competenti per i loro progetti e il controllo. Uno strumento minimo di controllo a livello federale sussiste solo se gli investimenti sono finanziati con il credito per la crescita del settore TIC. Se, invece, i progetti sono finanziati in maniera decentralizzata dai singoli dipartimenti, mancano un controllo centralizzato e una verifica centralizzata della compatibilità dei sistemi. Dal punto di vista della Delegazione delle finanze, l'ideale sarebbe di assoggettare tali compiti centralizzati alla responsabilità del delegato, ossia dell'OSIC che, tuttavia, dovrebbe disporre di una facoltà più marcata di emanare direttive.

La Delegazione delle finanze aveva già affrontato la questione in una lettera al Consiglio federale. Aveva riconosciuto gli sforzi da esso profusi per riformare le strutture di gestione del CIC e si era impegnata a favore di un ampliamento delle competenze centrali dell'OSIC e del suo delegato. In particolare, ha chiesto di essere informata regolarmente e approfonditamente in merito ai grandi progetti informatici dell'Amministrazione federale e ha chiesto che tali progetti siano sottoposti al controllo centralizzato dell'OSIC. Il Consiglio federale si è impegnato a presentare alla Delegazione delle finanze una panoramica dei progetti TIC, ogni anno a partire dal 2009, e a trattare la questione di un reporting centralizzato per i progetti strategici, nell'ambito del riesame della struttura di gestione TIC.

3.6.3

Pacchetto di misure intese a stabilizzare il sistema finanziario svizzero

Sotto l'influsso della crisi mondiale che ha investito i mercati finanziari, il Consiglio federale, la Banca nazionale svizzera (BNS) e la Commissione federale delle banche (CFB) hanno deciso, nell'ottobre del 2008, un pacchetto di misure allo scopo di stabilizzare il sistema finanziario svizzero e di rafforzare durevolmente la fiducia nel mercato finanziario elvetico. La BNS ha introdotto la possibilità di attribuire gli attivi illiquidi a una società veicolo, affinché la liquidazione avvenga in modo ordinato. La Confederazione ha rafforzato i mezzi propri di UBS sottoscrivendo un prestito obbligazionario convertibile di sei miliardi di franchi.

Il credito di sei miliardi di franchi necessario per il rafforzamento della base di mezzi propri di UBS è stato approvato dalla Delegazione delle finanze in occasione di una seduta straordinaria. In questa seduta, la DelFin ha chiesto al capo supplente del Dipartimento federale delle finanze (DFF), al capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE), al presidente della BNS, al presidente della CFB e al direttore dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) spiegazioni esaustive sulla situazione del sistema finanziario svizzero nell'ambito della crisi mondiale dei mercati finanziari, nonché sui meccanismi del pacchetto di misure previsto. La DelFin ha pure sentito il presidente del consiglio di amministrazione di UBS.

Dopo un'approfondita discussione, la Delegazione delle finanze ha subordinato il suo consenso alla richiesta urgente di credito del Consiglio federale alle seguenti condizioni: in primo luogo occorre concretizzare il più presto possibile la revisione del sistema di protezione dei risparmiatori. Il Consiglio federale deve inoltre esigere da UBS che non inasprisca le condizioni per la concessione di crediti in particolare alle PMI svizzere e che preveda adeguamenti concreti nel settore del governo d'impresa.

Da allora, la Delegazione delle finanze si è più volte informata presso il capo del DFF sulla situazione del mercato finanziario svizzero. Nel febbraio del 2009, è stata messa al corrente in particolare del ruolo e della responsabilità dei diversi attori coinvolti nel versamento di componenti flessibili del salario da parte di UBS.

La Delegazione delle finanze chiederà regolarmente informazioni sulle ripercussioni del pacchetto di misure teso a stabilizzare e a sviluppare il sistema finanziario svizzero e, in particolare, sull'osservanza delle condizioni alle quali nell'ottobre del 2008 aveva approvato il credito urgente per il rifinanziamento di UBS.

3.6.4

PUBLICA e organizzazioni affiliate

Prima del 1° giugno 2003, data del passaggio dei rapporti di previdenza dalla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) a PUBLICA, le organizzazioni affiliate alla CPC hanno dovuto sottoscrivere un nuovo contratto d'affiliazione. In questi contratti erano pure disciplinati l'assunzione e l'ammortamento di un eventuale disavanzo entro un termine di otto anni. In vista del cambiamento di primato, il Consiglio federale aveva deciso, il 21 maggio 2008, di abrogare l'ordinanza sulle organizza-

zioni affiliate con effetto dal 1° luglio 2008 e di trasferire le disposizioni valide per l'assunzione del disavanzo da parte della Confederazione (clausola per casi di rigore) nella nuova ordinanza del 21 maggio 2008 concernente l'assunzione da parte della Confederazione del debito risultante dal disavanzo di singole organizzazioni affiliate a PUBLICA³⁷, entrata in vigore il 1° luglio 2008. L'ordinanza in questione disciplina le condizioni alle quali la Confederazione può assumere il debito risultante da un disavanzo, ossia: l'organizzazione interessata deve essere molto vicina alla Confederazione, l'ammortamento del debito risultante dal disavanzo rischia di pregiudicare l'esistenza stessa dell'organizzazione e la Confederazione deve avere un interesse alla continuazione dell'organizzazione.

In occasione di un colloquio con rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e di PUBLICA, la Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni sullo stato dell'esercizio. Al riguardo ha preso atto che, alla fine del 2007, i disavanzi non ancora ammortizzati ammontavano a 10,5 milioni di franchi. Sino all'autunno del 2008 erano state inoltrate al DFF cinque domande di assunzione del disavanzo da parte della Confederazione. L'importo singolo più elevato (ca. fr. 6,8 mio.) riguardava le scuole svizzere all'estero. In merito a questo disavanzo, la Delegazione delle finanze prova un certo disagio, poiché il Parlamento aveva iscritto nel preventivo 2008 un importo per le scuole svizzere all'estero di gran lunga superiore a quello richiesto dal Consiglio federale, e il fatto di non disporre di un rapporto sulla strategia e sul finanziamento (cfr. n. 3.3.1) di tali scuole rende più difficile una valutazione delle prestazioni finanziarie della Confederazione.

Il DFF sta valutando le domande di condono dei debiti risultanti da disavanzi sulla base dei criteri fissati nelle pertinenti ordinanze ed emetterà successivamente la sua decisione. La Delegazione delle finanze si occuperà nuovamente di questo tema a tempo debito.

3.6.5 Revisione in materia di acquisti pubblici

La legislazione in materia di acquisti pubblici disciplina un importante segmento dell'economia svizzera. La somma globale per l'acquisto di edifici, merci e servizi da parte dell'ente pubblico ammontava nel 2004 a 34 miliardi di franchi circa. Uno studio è giunto alla conclusione che la revisione della legislazione permetterà di risparmiare annualmente sino a 400 milioni di franchi. In base a un'analisi dei punti forti e deboli della legislazione in vigore, il Consiglio federale ha deciso, nel 2004, di modernizzare, flessibilizzare e armonizzare il settore degli acquisti pubblici impiegando, ad esempio, nuove tecnologie dell'informazione, strutturando in maniera più efficace le procedure e riducendo le disparità fra norme cantonali e federali. Infine il progetto di legge dovrà chiarire determinate fattispecie e concetti, che sinora causavano confusione sul fronte dell'applicazione pratica. Il 30 maggio 2008 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa alla revisione totale della LAPub³⁸.

³⁷ RS 172.222.15

³⁸ Legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS 172.056.1).

La Delegazione di vigilanza della NFTA si era occupata già alla fine del 2006 di questo tema prendendo spunto dall'aggiudicazione del lotto Erstfeld nell'ambito della galleria di base del San Gottardo. Allo scopo di indagare sulle critiche formulate in relazione all'aggiudicazione di questo lotto di costruzione, ha istituito un gruppo di lavoro. Le sue constatazioni sono confluite nel rapporto della Delegazione di vigilanza NFTA del 19 marzo 2007 che formula dodici raccomandazioni, cinque delle quali riguardano la revisione del settore degli acquisti pubblici sui temi: apertura delle offerte, determinazione dell'offerta economicamente più favorevole, considerazione di interessi pubblici e interruzione della procedura. Per i dettagli si rimanda al rapporto d'attività 2008 della Delegazione di vigilanza NFTA (pubblicazione prevista per l'aprile del 2009).

La Delegazione delle finanze, dal canto suo, ha discusso la revisione della legge sulla base di un appunto del Controllo federale delle finanze (CDF) del 17 luglio 2008. Nell'ambito della procedura di consultazione presso gli uffici, il CDF ha sollevato più di 30 osservazioni, suggerimenti e desiderata. Alcune di queste proposte di modifica riguardavano questioni di scarsa rilevanza. Le altre sono state prese in considerazione nel progetto di legge o, per ragioni di tecnica legislativa, saranno esaminate nell'ambito dell'elaborazione dell'ordinanza. Infine, nell'ambito della procedura di consultazione, il CDF si è espresso su cinque punti ancora in sospeso. L'aspetto essenziale secondo la Delegazione delle finanze riguarda il diritto di verifica: attualmente il CDF può verificare i prezzi di monopolio. Conformemente al disegno di legge, il diritto sarà circoscritto all'esame del calcolo dei prezzi e sarà accordato unicamente al committente. Il CDF non potrà quindi più verificare i prezzi degli offerenti e tantomeno ottenere diminuzioni di prezzo.

Con lettera del 9 settembre 2008 al Dipartimento federale delle finanze (DFE), la Delegazione delle finanze ha espresso la sua preoccupazione per questo disciplinamento inserito nel progetto di legge. Lo ritiene infatti insufficiente rispetto alla normativa in vigore.

La Delegazione delle finanze ritiene necessario mantenere nella nuova legislazione in materia di acquisti pubblici un efficace diritto di consultazione che consenta anche in futuro al CDF di effettuare verifiche dei prezzi e di ottenere una loro eventuale riduzione.

3.7 Dipartimento federale dell'economia (DFE)

3.7.1 Visita informativa della Sezione 1 ad Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP)

Il 21 maggio 2008 la Sezione 1 ha effettuato una visita informativa alla stazione di ricerche agronomiche Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP). Temi di discussione sono stati la struttura del reddito e dei costi, i progetti di ricerca, di esecuzione e di prestazioni di servizi, nonché i settori finanze e controllo della gestione.

Organizzazione: la Sezione 1 ha potuto accertare che, negli ultimi anni, il settore delle stazioni di ricerche agronomiche è stato profondamente riorganizzato. Le sedi, il cui numero è sceso da 10 a 7, sono state raggruppate in tre unità direttive.

All'inizio del 2008, l'Istituto nazionale d'allevamento equino di Avenches è stato annesso all'ALP, il quale, dal 1° gennaio 2008, è anche competente per il settore dell'apicoltura. Questo nuovo compito deve essere adempito senza un aumento dei mezzi a disposizione.

Secondo il parere della Sezione 1, la gestione, la strutturazione dei processi e l'articolazione dei progetti e dei programmi di ricerca avvengono in maniera razionale e regolare. I principi stabiliti nel mandato di prestazione sono attuati integralmente. Il controllo interno è funzionale ed efficace. La stesura dei rapporti riguardanti la gestione mediante mandato di prestazione e preventivo globale (GEMAP) genera, tuttavia, per l'ALP un enorme onere supplementare di lavoro. Per farvi fronte è necessario mobilitare risorse che potrebbero essere sfruttate in altri settori dell'ALP. Riguardo alla tematica fondamentale della conduzione di uffici GEMAP si rimanda al numero 2.3.3.

Strutture di reddito e di costi dell'ALP quale unità amministrativa GEMAP: l'ALP dispone di diversi canali che le consentono di realizzare entrate supplementari; ne è un esempio il mulino per cereali di Posieux. In virtù del diritto vigente sulle finanze della Confederazione, simili ricavi sono tuttavia riscossi in maniera centralizzata dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e non rimangono all'ALP. Il tutto si traduce in un disincentivo che ostacola l'imprenditorialità. Secondo la Sezione 1 occorre verificare con quali misure è possibile migliorare questa situazione e analizzare se una modifica della forma giuridica possa apportare un miglioramento.

Il Dipartimento federale dell'economia (DFE) è favorevole alla proposta di rafforzare gli incentivi imprenditoriali e, d'intesa con l'AFF, ha previsto di esaminare la possibilità di sfruttare i margini di manovra offerti dal Nuovo modello contabile (NMC). Il Consiglio federale ha inoltre dato mandato di esaminare l'ipotesi di trasformare l'ALP in un'azienda del terzo cerchio.

Informatica: l'ALP gode di uno statuto eccezionale e il suo sistema informatico non rispetta lo standard NOVE-IT applicato in tutta l'Amministrazione federale. Questo statuto è attualmente in fase di verifica. Dal punto di vista della Sezione 1, lo scopo di una soluzione informatica unica per tutta l'Amministrazione è di standardizzare quelle parti nelle quali, grazie a norme e standard unitari, è effettivamente possibile conseguire miglioramenti. Le deroghe in favore di singoli uffici vanno, per quanto possibile, evitate.

Sinergie nel settore agricolo: la visita all'ALP ha mostrato una volta di più quanti attori operano nel settore dell'agricoltura. Una panoramica completa delle diverse parti coinvolte dei loro compiti e delle loro competenze, come pure dei vincoli finanziari e operativi, potrebbe aiutare a individuare doppi e possibili sinergie. La Delegazione delle finanze continuerà a seguire questo tema con attenzione.

Nell'ottica della Sezione 1, occorre esaminare misure che, incrementando le fonti di reddito dell'ALP, rafforzino gli incentivi imprenditoriali. Essa è d'accordo che le possibilità offerte dal NMC siano sfruttate e che sia esaminata l'eventualità della trasformazione dell'ALP in un'azienda del terzo cerchio. La Delegazione delle finanze chiede al DFF di informarla a tempo debito sui risultati e, a tale riguardo, di indicare dettagliatamente vantaggi e svantaggi delle diverse varianti.

3.7.2

Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE)

L'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) ha iniziato la sua attività il 1° gennaio 2007. Ha sostituito l'ex garanzia dei rischi delle esportazioni e, quale istituto di diritto pubblico, è stata assegnata al cosiddetto terzo cerchio. In materia di personale l'ASRE dispone di un regolamento proprio. Queste modifiche avevano indotto la Delegazione delle finanze a discutere, nell'autunno del 2007, la futura struttura dell'ASRE e l'ammontare delle riserve necessarie con il segretario di Stato dell'economia (SECO) e con il presidente del consiglio di amministrazione dell'ASRE. Al riguardo, la DelFin aveva preso atto che l'ASRE doveva ancora maturare una certa esperienza, in particolare in materia di copertura contro il rischio dell'acquirente privato, settore nel quale doveva ancora procedere ad analisi più approfondite dei rischi legati alla solvibilità e all'affidabilità. La politica di rischio e di gestione avrebbe dunque dovuto superare il test della prassi nel corso dei due-tre anni successivi (cfr. anche n. 5.7.4 del rapporto d'attività 2007 della Delegazione delle finanze).

Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha preso conoscenza del rapporto di gestione 2007 dell'ASRE e del rapporto 2007 del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici 2007-2010 dell'Assicurazione. Ha inoltre discusso una modifica del regolamento sul personale dell'ASRE decisa dal Consiglio federale il 30 maggio 2008, secondo cui la possibilità di concedere una componente variabile del salario può essere estesa anche al personale amministrativo. La Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni al competente Dipartimento federale dell'economia (DFE) sui motivi che hanno portato a modificare il regolamento.

Secondo la Delegazione delle finanze, il trasferimento di unità amministrative nel terzo cerchio comporta determinati rischi a livello di personale. L'elaborazione di regolamenti individuali sul personale e la decentralizzazione delle competenze comportano il pericolo di una politica del personale disomogenea. In determinati settori, la DelFin riconosce la necessità di definire le misure salariali e in materia di personale secondo i compiti e i requisiti specifici alla funzione. Tuttavia, l'esperienza dimostra che le soluzioni, a volte generose, applicate in particolare nel settore salariale comportano un effetto non trascurabile e da ultimo di lievitazione dei costi dell'Amministrazione centrale. È infatti difficile capire perché con il passaggio di un'unità amministrativa al terzo cerchio il personale debba godere improvvisamente di una situazione migliore, sebbene de facto esso continui ad assolvere gli stessi compiti statali e sovrani. La motivazione regolarmente addotta in questi casi – secondo la quale date le attuali condizioni di mercato il reclutamento di specialisti è possibile solo mediante un adeguamento del livello salariale – non convince pienamente la Delegazione delle finanze.

3.7.3 **Finanziamento dell'innovazione e della cooperazione nel turismo**

Con decreto federale del 5 ottobre 2007³⁹, il Parlamento ha prolungato di altri quattro anni, sino al 31 gennaio 2012, la legge federale del 10 ottobre 1997⁴⁰ che promuove l'innovazione e la collaborazione nel turismo. Il programma InnoTour è stato introdotto nel 1998 quale misura limitata nel tempo allo scopo di sfruttare appieno le sinergie presenti nel settore dell'offerta turistica e di promuovere l'innovazione.

Con il messaggio del 28 febbraio 2007 concernente la promozione della piazza economica negli anni 2008-2011, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare un rapporto sul finanziamento dell'innovazione e della cooperazione nel turismo. Questo rapporto è stato presentato al Consiglio federale il 16 aprile 2008. Esso si fonda su due valutazioni effettuate dall'Istituto di ricerca per il tempo libero e il turismo dell'Università di *Berna (Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern, FIF)* sulla base di un'inchiesta condotta presso i direttori di progetto. In entrambe queste valutazioni, il FIF si esprime positivamente su InnoTour, in particolare attesta un effetto positivo sull'occupazione e constata che praticamente nessun progetto sarebbe stato possibile nella stessa misura senza InnoTour. Secondo il DFE, nel 2006 anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) è giunta in una sua valutazione a constatare i risultati positivi di InnoTour e, in un rapporto sulla politica in materia di turismo dei Paesi membri, l'ha definito «flagship project of Switzerland». Il Consiglio federale ha incaricato il DFE di procedere ad una nuova valutazione di tale strumento nel 2009, in vista della promozione della piazza economica dal 2012 al 2015. Per la stesura di tale messaggio, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) sta elaborando nuove basi, nell'ambito delle quali la politica in materia di turismo rappresenta un elemento importante.

La Delegazione delle finanze si dice favorevole a una valutazione regolare delle misure esistenti, in particolare se riguardano progetti con diverse fonti di finanziamento. In questo senso, ha preso atto con piacere dei risultati in linea di massima positivi del rapporto di valutazione menzionato. Nel frattempo ha raccomandato al DFE di estendere il campo di indagine per la valutazione 2009. In particolare, occorre considerare anche i progetti finanziati da privati e consentire quindi un raffronto dell'efficacia di questi progetti con quelli promossi dalla Confederazione. Il DFE ha fatto sua questa raccomandazione. La Delegazione delle finanze si informerà a tempo debito sui risultati di questa nuova valutazione.

³⁹ RU 2008 337

⁴⁰ RS 935.22

3.8 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

3.8.1 Visita informativa della Sezione 2 all'Ufficio federale delle strade (USTRA)

In seguito all'entrata in vigore della Nuova perequazione finanziaria (NPC) il 1° gennaio 2008, le strade nazionali sono divenute di proprietà della Confederazione. A partire da questa data, l'Ufficio federale delle strade (USTRA) è pertanto competente – invece dei Cantoni – della sistemazione, della manutenzione e dell'esercizio delle strade nazionali. Questa nuova struttura dovrebbe consentire risparmi pari a 100 milioni di franchi annui. La Delegazione delle finanze aveva già annunciato nel rapporto di attività 2007 (cfr. n. 5.8.2) che avrebbe continuato a seguire la creazione delle nuove strutture dell'USTRA.

Questa situazione ha indotto la Sezione 2 della Delegazione della finanze a effettuare una visita informativa presso la filiale dell'USTRA a Winterthur. I temi dell'incontro sono stati il processo di conversione dell'USTRA nell'ambito della messa in atto della NPC, le infrastrutture nell'Ufficio, i compiti delle filiali, le finanze e la contabilità, nonché questioni generiche relative alle strade nazionali e il decreto sulla rete di strade nazionali.

Processo di conversione NPC, infrastruttura USTRA: il passaggio della proprietà delle strade nazionali dai Cantoni alla Confederazione ha costituito il provvedimento unico di maggior peso nell'ambito della NPC. A tal fine è stato necessario ristrutturare profondamente l'Ufficio. Oltre al fatto che i compiti dell'Ufficio non erano sufficientemente improntati allo sviluppo della rete e di una strategia, occorreva adeguare la struttura dell'organizzazione alle nuove dimensioni, sviluppare un centro di competenze per gli acquisti pubblici e approntare un sistema di controllo globale dei progetti. Vista la mole di acquisti, sono stati elaborati diversi provvedimenti, fra cui un audit, una clausola di integrità per gli offerenti, il divieto di trattative sul prezzo, corsi di formazione e provvedimenti contro il rischio di corruzione.

In seguito alla profonda ristrutturazione dell'Ufficio, l'USTRA dispone ora di circa 400 posti; 230 collaboratori sono stati reclutati di recente. L'estensione dei compiti che ne è risultata ha comportato un notevole fabbisogno in materia di formazione, cui si è fatto fronte su quattro livelli (elaborazione di strumenti ausiliari, acquisizione di competenze tecniche, rafforzamento della conduzione, formazione di una cultura aziendale). Le filiali si occupano essenzialmente della costruzione, della sistemazione e del completamento della rete, nonché della manutenzione edile e d'esercizio. I 44 collaboratori impiegati nella filiale di Winterthur seguono – affiancati da un elaborato sistema di controllo degli investimenti – 423 chilometri di rete in otto Cantoni, con circa 400 progetti e 1800 opere d'arte. Nel 2008 la filiale ha avuto a disposizione un credito di 98 milioni di franchi a fronte di contratti correnti per un valore di 230 milioni.

Finanze e contabilità: il processo di conversione nell'ambito della NPC, il passaggio al secondo cerchio in qualità di ufficio gestito con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP) e l'introduzione del Nuovo modello contabile (NMC) hanno costituito una sfida impegnativa per l'USTRA. Benché negli ambiti chiave dell'Ufficio il passaggio sia grosso modo riuscito, vi sono ancora potenziali di miglioramento per quanto concerne la contabilità. Durante la revisione del 2007, il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva segnalato lacune di entità non trascurabile nel-

l'ambito del sistema di controllo interno, della circolazione dei giustificativi e della documentazione del saldo. In particolare si è constatato che le pretese risultanti dalla vendita di un cronotachigrafo digitale non erano state integralmente contabilizzate. Nel frattempo, le lacune sono state colmate, ma una piccola parte delle pretese non ha potuto essere ricostruita nel dettaglio. La Delegazione delle finanze si è pertanto vista costretta a chiedere all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), incaricato del progetto, di prendere posizione su questa situazione insoddisfacente. Nel suo parere, l'UFIT indica che le basi per l'avvio del progetto erano troppo poco concrete e insiste sulla problematica dell'assunzione di collaboratori esterni in posizioni chiave. Inoltre suggerisce una serie di possibili miglioramenti per il controllo dei progetti. Nel 2009 la Delegazione delle finanze esaminerà, in collaborazione con l'UFIT e traendo spunto dal progetto menzionato (cronotachigrafi digitali), i problemi relativi allo svolgimento di progetti complessi in modo da identificare i possibili miglioramenti da parte del committente o del fornitore di prestazioni.

Strade nazionali in generale; decreto sulla rete di strade nazionali: la Sezione 2 ha chiesto informazioni sul finanziamento speciale «traffico stradale», sul budget riservato agli investimenti, sul programma di manutenzione, sull'ultimazione della rete, sul finanziamento e sul controllo degli investimenti dell'USTRA, nonché sull'applicazione di norme e standard. Inoltre ha visitato il cantiere della «miniautostrada» A4.

Ha inoltre esaminato i tratti essenziali del nuovo decreto sulla rete di strade nazionali, che modificherà in maniera considerevole l'assegnazione di tratti di strade alla rete nazionale. I maggiori oneri annui a carico della Confederazione dovrebbero ammontare a circa 150 milioni di franchi per la gestione e manutenzione dei tratti di nuova assegnazione e a 200 milioni di franchi per la sistemazione delle tratte di nuova assegnazione. Secondo il Consiglio federale, questi costi supplementari dovrebbero essere interamente compensati dai Cantoni che hanno ceduto i tratti in questione, ma i Cantoni hanno espresso forti resistenze. Il progetto è stato sottoposto a consultazione sino al 15 ottobre 2008. Un gruppo di lavoro costituito di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni dovrà ora elaborare una soluzione per i casi controversi relativi alla promozione di strade cantonali a strade nazionali e al finanziamento dei costi.

In breve tempo l'USTRA ha dovuto affrontare tutta una serie di cambiamenti. Considerati il continuo sviluppo delle strade nazionali, i problemi di capacità della rete e i lavori di manutenzione sempre più frequenti, anche in futuro sia l'Ufficio che le casse della Confederazione dovranno misurarsi con sollecitazioni crescenti. La Delegazione delle finanze continuerà a dedicare tutta l'attenzione necessaria a questo settore di eccezionale importanza finanziaria, monitorando con attenzione i risultati concreti in termini di efficienza del più grande progetto NPC e le ripercussioni finanziarie dell'ulteriore sviluppo delle strade nazionali.

3.8.2

Esecuzione di compiti negli uffici del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

La Delegazione delle finanze ha preso spunto dalla decisione del Consiglio federale del 6 giugno 2008 concernente l'esecuzione dei compiti in seno all'Ufficio federale dei trasporti (UFT) per affrontare una discussione di principio sulle risorse e sull'esecuzione dei compiti in seno al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Con la decisione menzionata, il Consiglio federale ha autorizzato solo 11 dei 20 posti supplementari chiesti dall'UFT. Il DATEC aveva fatto presente che, alla riduzione degli effettivi nell'ambito dei programmi di sgravio, si contrappone la costante crescita del fabbisogno finanziario, degli investimenti, dei lavori di pianificazione nonché delle procedure di autorizzazione e di omologazione, a causa del potenziamento dei trasporti pubblici voluto dagli ambienti politici. Il DATEC aveva giustificato in termini dettagliati l'aumento del fabbisogno di personale dell'UFT.

Il Consiglio federale ha approvato soltanto gli 11 posti che potevano essere finanziati rispettando la neutralità di bilancio, ovvero trasferendo mezzi dai crediti per beni e servizi ai crediti per personale oppure aumentando i proventi degli emolumenti. Di conseguenza ha aderito al parere del Dipartimento federale delle finanze (DFF) che, nel suo corapporto, proponeva di non approvare gli altri 9 posti perché da anni il Consiglio federale autorizza nuove risorse personali soltanto nell'ambito di nuovi compiti supplementari. In un incontro con il capo del DATEC, la Delegazione delle finanze ha chiesto ragguagli sui provvedimenti previsti all'UFT. Ha preso atto con soddisfazione che il DATEC continua a conferire la massima priorità alla sicurezza e che in questo ambito intende generare nuove sinergie grazie a una piccola riorganizzazione dell'Ufficio.

La Delegazione delle finanze approva il principio del Consiglio federale secondo cui vanno autorizzate nuove risorse personali soltanto nell'ambito di nuovi compiti supplementari. A quanto pare, tuttavia la difficoltà risiede nel definire con chiarezza quali siano i «nuovi compiti supplementari». Indipendentemente dall'esempio concreto dell'UFT, la DelFin si chiede se, de facto, sia giusto far dipendere un aumento dell'effettivo del personale dalla neutralità di bilancio dell'aumento richiesto. Questo modo di procedere potrebbe avvantaggiare quegli uffici che dispongono di considerevoli entrate da emolumenti o ingenti crediti per beni e servizi e penalizzare gli uffici incaricati soprattutto di compiti sovrani che non possono generare entrate.

La Delegazione delle finanze seguirà questa problematica nell'ambito del rendiconto del Consiglio federale sulle risorse nel settore del personale e sulla base di futuri casi concreti.

3.8.3

BLS Netz AG

Nel dicembre 2007 il Consiglio federale ha deciso che l'infrastruttura dell'asse del Lötschberg Thun-Briga (tratta di montagna e tratta di base) sarà gestita dalla Ferrovia del Lötschberg (BLS) sino alla fine del 2020. La garanzia è tuttavia subordinata alla condizione che la BLS scorpori tutta la sua infrastruttura e la integri, con quella

della BLS AlpTransit SA (in quanto costruttore della linea di base del Lötschberg), in una società separata, di cui la Confederazione è azionista di maggioranza. A tal fine è istituita, con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2009, una nuova società per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria denominata BLS Netz AG. In un primo tempo, la Confederazione acquisirà il 50,1 per cento del capitale azionario a titolo di compensazione dei crediti concessi in passato per 400 milioni di franchi. In un secondo tempo, la Confederazione potrà acquisire una maggioranza di due terzi mediante la conversione di ulteriori crediti in capitale proprio. Le condizioni sono stabilite in un patto di azionariato.

Già nel 1999 la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) aveva cominciato a occuparsi della questione relativa alla proprietà dell'infrastruttura della NFTA. Nel 2006, aveva lungamente dibattuto del futuro dell'infrastruttura della NFTA partendo dall'esempio della Galleria di base del Lötschberg (GBL). In seguito a queste discussioni, nel 2007 la DVN ha chiesto, in vista del conto finale della GBL e dello scioglimento della società di costruzione BLS Alptransit SA, un rapporto sul trasferimento alla nuova società BLS Netz AG. Nel febbraio del 2008, queste consultazioni sono sfociate nella raccomandazione della Delegazione di vigilanza della NFTA alle sue Commissioni e alla Delegazione delle finanze secondo cui l'istituzione della BLS Netz AG doveva essere seguita da un controllo parlamentare, al fine di vigilare soprattutto che

1. tutti gli attivi e i passivi della BLS Alp Transit fossero valutati correttamente e trasferiti integralmente nel nuovo bilancio d'apertura della BLS Netz AG e
2. fosse dedicata la necessaria attenzione al fatto che il passaggio avvenisse nel rispetto della normativa vigente.

Nel corso del 2008 la Delegazione delle finanze ha discusso più volte e approfonditamente dei diversi aspetti legati all'istituzione della BLS Netz AG con rappresentanti del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), del Dipartimento federale delle finanze (DFE) e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). Inoltre ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di chiarire la questione della valutazione dei conferimenti in natura. Al termine di queste consultazioni, la Delfin è giunta alla conclusione che la via privilegiata dal DATEC di una partecipazione della Confederazione alla nuova BLS Netz AG pari al 50,1 per cento dal 1° gennaio 2009 – con l'opzione di aumentare la quota a due terzi al termine della concessione di esercizio alla BLS – sia ammissibile. La Delegazione delle finanze avrebbe sì preferito da subito una soluzione con una maggioranza di due terzi, ma riconosce anche che la Confederazione non ne avrebbe tratto un vantaggio sostanziale e che, dato lo stato avanzato dei lavori, sarebbe sorto il rischio di considerevoli ritardi.

Nella lettera inviata al DATEC il 20 novembre 2008, la Delegazione delle finanze ha ribadito la necessità di inserire nel patto di azionariato fra la Confederazione e la BLS i seguenti punti:

1. le condizioni affinché la Confederazione possa far valere l'opzione di una partecipazione di due terzi devono essere chiaramente stabilite nel patto di azionariato;
2. al termine della concessione di esercizio alla BLS nel 2020, la Confederazione deve acquisire la maggioranza dei due terzi;

3. qualora, prima del termine della concessione di esercizio, siano apportati cambiamenti ai rapporti di forza presso la BLS, la Confederazione deve avere la possibilità di aumentare immediatamente la sua partecipazione a due terzi.

Con decisione del 19 dicembre 2008 il Consiglio federale ha preso atto della procedura definita. Il DATEC e il DFF sono stati incaricati di negoziare un patto di azionariato con il Cantone di Berna e la BLS, che tenesse conto delle raccomandazioni delle Delegazione delle finanze. Il patto sarà sottoposto all'approvazione della Delegazione delle finanze.

La Delegazione delle finanze ribadisce che gli oneri da essa formulati devono obbligatoriamente essere inseriti nel patto di azionariato. Ha chiesto al Consiglio federale di sottoporle il patto prima dell'approvazione.

3.8.4 Controllo nell'ambito della Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le Ferrovie federali svizzere (FFS)

Durante l'esame del controllo della Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione e le Ferrovie federali svizzere (FFS) 2007-2010, il Controllo federale delle finanze ha essenzialmente constatato che nonostante (1) la Convenzione sulle prestazioni corrisponda ampiamente alla «best practice», (2) le modalità della Convenzione possono essere ottimizzate, (3) il controllo è poco efficace, (4) molti obiettivi in materia di infrastruttura menzionati nella convenzione non sono misurati e (5) le condizioni per il controllo vanno migliorate. La Delegazione delle finanze ha discusso di questi importanti aspetti e delle raccomandazioni del CDF in un colloquio con il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). In questa occasione ha preso atto del fatto che il Dipartimento sostiene le raccomandazioni del CDF e le considera utili per migliorare ulteriormente il controllo che l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) esercita sul finanziamento dell'infrastruttura delle FFS mediante la Convenzione sulle prestazioni.

Il DATEC ritiene incontestata la necessità di un controllo efficace visto che la Confederazione destina ogni anno quasi due miliardi di franchi del proprio bilancio ordinario alla gestione e al mantenimento dell'infrastruttura ferroviaria. Per questo motivo prevede di precisare in un'ordinanza le esigenze in materia di controllo del finanziamento dell'infrastruttura per tutti i gestori dell'infrastruttura. Il DATEC ha tuttavia chiesto alle FFS di attuare alcuni provvedimenti prima ancora che l'ordinanza entri in vigore, segnatamente per aumentare la trasparenza, migliorare la verifica dei dati, rafforzare gli incentivi a raggiungere gli obiettivi prefissati e mettere a punto un sistema di raffronto con valori di riferimento. In vista dell'elaborazione della prossima convenzione sulle prestazioni con le FFS, il DATEC prevede anche di tenere conto delle altre indicazioni del CDF, ad esempio per quanto riguarda la formulazione più dettagliata degli obiettivi. Per rafforzare i suoi compiti in materia di controllo, il DATEC ha chiesto con il preventivo 2009 il finanziamento di ulteriori posti (cfr. anche n. 3.8.2).

La Delegazione delle finanze ha appreso con stupore che le FFS non mettono a disposizione del DATEC tutte le informazioni e rifiutano, ad esempio, di fornire all'UFT i rapporti mensili riguardanti il settore infrastruttura. La DelFin non può comprendere i motivi di segreto aziendale addotti dalle FFS, per varie ragioni: anzitutto ritiene incomprensibile che un settore di monopolio quasi interamente finanziato con fondi pubblici voglia nascondere qualcosa alla propria autorità di vigilanza; inoltre il consiglio di amministrazione di una società anonima non può appellarsi al segreto aziendale dinnanzi all'azionista unico.

La Delegazione delle finanze considera assolutamente necessario che si provveda quanto prima a migliorare il controllo della Convenzione sulle prestazioni Confederazione/FFS. Sostiene il DATEC nel suo intento di precisare mediante ordinanza le esigenze per il controllo e di tenere conto delle raccomandazioni del Controllo federale delle finanze nell'ambito della prossima convenzione sulle prestazioni.

3.8.5 FFS Cargo

Nel 2007 FFS Cargo ha fatto registrare considerevoli perdite, dopo che già nel 2006 aveva chiuso i bilanci in rosso. Di fronte alla decisione delle Ferrovie federali svizzere (FFS) di voler risanare l'azienda smantellando gli effettivi in diverse regioni del Paese, è sorto il dubbio che FFS Cargo disponesse delle informazioni e degli strumenti di gestione necessari per motivare piani di smantellamento di tale entità.

Nella seduta straordinaria del 19 marzo 2008, la Delegazione delle finanze si è occupata delle difficoltà strutturali e finanziarie di FFS Cargo. Il Controllo federale delle finanze (CDF) è stato incaricato di procedere ad accertamenti e valutazioni su tre fronti: (1) rendiconto nei confronti del proprietario e all'interno delle FFS, (2) strumenti di gestione aziendale, in particolare contabilità aziendale di FFS Cargo e (3) sussidi nell'ambito del trasporto merci e rispettive condizioni quadro.

Nel suo rapporto, il CDF giunge alla conclusione che sia il consiglio di amministrazione delle FFS sia il proprietario sono stati tenuti adeguatamente al corrente dell'evoluzione dei risultati finanziari e dei rischi di FFS Cargo. Tuttavia, sono state diffuse valutazioni troppo ottimistiche, tanto che le difficoltà finanziarie di FFS non sono state riconosciute per tempo. Prima del 2007 le FFS non disponevano di alcun sistema di controllo strategico a livello di gruppo. La sorveglianza su FFS Cargo avveniva sulla base dei budget e dei rapporti mensili, che si concentravano sulla contabilità finanziaria e sull'andamento delle prestazioni di trasporto e del fatturato. In sintesi, il CDF osserva che le strategie sviluppate da FFS Cargo già nel 2005 per migliorare gli strumenti di gestione aziendale non sono state attuate nei tempi previsti. Gli strumenti presentano ancora oggi potenziali di miglioramento. Oltre alle lacune in questo ambito, vanno menzionate le previsioni troppo ottimistiche al momento dell'elaborazione del preventivo 2007. Complessivamente, il CDF giunge alla conclusione che le lacune nella contabilità aziendale, sommate alle condizioni quadro in materia di politica dei trasporti e di politica economica, hanno influito fortemente sulla gestione finanziaria di FFS Cargo.

Per quanto concerne le sovvenzioni nel traffico merci, il CDF giunge alla conclusione che la riforma ferroviaria sia da valutare in maniera positiva. A posteriori occorre tuttavia chiedersi se le FFS erano sufficientemente pronte per la liberalizzazione. Secondo il CDF il regime delle sovvenzioni offre gli incentivi giusti, ma è troppo complicato e in parte poco trasparente. L'idoneità di singole sovvenzioni dovrà essere vagliata. Il CDF raccomanda inoltre di valutare nel dettaglio le ripercussioni di una maggiore separazione fra infrastruttura ed esercizio.

La Delegazione delle finanze condivide il parere del Controllo federale delle finanze secondo cui la politica deve rispondere alla domanda se l'obiettivo di trasferimento del traffico possa essere conseguito senza FFS Cargo, se la Confederazione debba da attore diventare committente e quali sarebbero le conseguenze sul fronte della politica dei trasporti e della politica finanziaria. La Delegazione delle finanze seguirà attentamente queste problematiche.

4 Conclusioni

Fedele al suo mandato, nel presente rapporto la Delegazione delle finanze rende anzitutto conto – dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare – delle informazioni e delle constatazioni che hanno dato adito a critiche e controversie. Le constatazioni della DelFin si fondano soprattutto sulle sue competenze dell'alta vigilanza concomitante, che le consentono di intervenire nel corso del processo di gestione finanziaria e di correggere per tempo evoluzioni indesiderate. Ne consegue un considerevole effetto preventivo, grazie anche al fatto che la Delegazione delle finanze si è sempre mostrata molto rigorosa nelle decisioni adottate e nell'apprezzamento degli affari che le sono stati sottoposti. Il prestito di sei miliardi di franchi concessi a UBS in seguito alla crisi finanziaria mostra tuttavia che anche la Delegazione delle finanze può essere costretta a far fronte a situazioni ed evoluzioni straordinarie.

Va tuttavia anche rilevato che la Delegazione delle finanze ha valutato positivamente i dossier che le sono stati sottoposti dal Controllo federale delle finanze. Per questo motivo non vuole trascurare di ringraziare il Consiglio federale e l'Amministrazione federale per la buona gestione contabile e per aver impiegato i fondi pubblici in modo efficace ed economico.

La Delegazione delle finanze rivolge un ringraziamento anche alla sua Segreteria per il grande impegno profuso, nonché al Controllo federale delle finanze per la vigilanza esercitata sulle finanze della Confederazione. Come sempre, il CDF ha di fatto adempito il suo compito in modo efficace, lungimirante e nell'interesse dei concittadini.