

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 2004

del 16 febbraio 2005

Onorevoli colleghi,

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

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 3 della legge del 19 marzo 1999 sul controllo delle finanze (RS 614.0), il Controllo federale delle finanze, con cadenza annuale, sottopone alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale un rapporto sulla portata e sugli aspetti più importanti dell'attività di revisione, su accertamenti e valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze e sui relativi motivi. Il rapporto è pubblicato contemporaneamente, ma indipendentemente, da quello della Delegazione delle finanze.

Di seguito vi offriamo una panoramica delle principali pratiche trattate nel 2003.

16 febbraio 2005 In nome della Delegazione delle finanze delle Camere federali:
Il presidente, Bruno Zuppiger, consigliere nazionale
Il vicepresidente, Simon Epiney, consigliere agli Stati

Indice

Elenco delle abbreviazioni	2696
1 Alta vigilanza sulle finanze federali e programma di sgravio 2004	2699
2 Mandato e organizzazione	2700
2.1 Compiti e competenze	2700
2.2 Composizione della Delegazione	2700
2.3 Sedute e compendio degli oggetti trattati	2701
3 Questioni fondamentali	2702
3.1 Peer Review del Controllo federale delle finanze (CDF) da parte della Corte federale dei conti	2702
3.2 Rischi per la Confederazione	2703
3.3 Bilancio deficitario della Posta a causa di impegni nei confronti della Cassa pensioni	2704
3.4 Esame della vendita di Debitel da parte di Swisscom	2705
3.5 Invio di delegazioni a conferenze internazionali	2707
3.6 Problemi in materia di diritto creditizio nel settore delle costruzioni della Confederazione	2708
3.7 Mandati peritali e di consulenza affidati a terzi	2709
4 Pratiche in materia di personale e di crediti	2710
4.1 Personale	2710
4.1.1 Limitazione delle indennità di partenza	2712
4.1.2 Misure di accompagnamento al Piano di rinuncia a determinati compiti nell'ambito del personale	2713
4.1.3 Attuazione dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri	2715
4.2 Operazioni di credito	2716
4.2.1 Panoramica dei crediti urgenti accordati	2716
4.2.2 Anticipazioni per la sicurezza dell'aviazione	2718
4.2.3 Anticipazioni rifiutate	2718
5 Altri controlli effettuati nei Dipartimenti	2720
5.1 Autorità e tribunali	2720
5.1.1 Visita a scopo informativo presso l'Ufficio del giudice istruttore federale	2720
5.2 Dipartimento federale degli affari esteri	2721
5.2.1 Visita a scopo informativo presso la Divisione politica III	2721
5.3 Dipartimento federale dell'interno	2722
5.3.1 Visita a scopo informativo presso l'Ufficio federale della sanità pubblica	2722
5.3.2 Ripercussioni finanziarie dell'introduzione del settore dei PF nel terzo cerchio	2723
5.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia	2724
5.4.1 Visita a scopo informativo presso la Commissione di ricorso in materia d'asilo	2724

5.4.2 Esecuzione della legge sull'asilo	2725
5.5 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	2727
5.5.1 Visita di controllo concernente il Corpo degli istruttori	2727
5.5.2 Crediti a favore di progetti classificati	2728
5.5.3 Liquidazione di materiale, installazioni e immobili	2729
5.5.4 Rendiconto del progetto POLYCOM	2730
5.6 Dipartimento federale delle finanze	2731
5.6.1 Visita a scopo informativo presso l'Ufficio federale del personale	2731
5.6.2 Flusso dei pagamenti tra Confederazione e Cantoni	2732
5.6.3 Acquisti della Confederazione	2733
5.6.4 Problemi informatici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni	2734
5.6.5 Compagnia aerea Swiss	2735
5.7 Dipartimento federale dell'economia	2736
5.7.1 Visita a scopo informativo presso il Segretariato di Stato dell'economia	2736
5.7.2 Indennizzi nell'ambito della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI)	2737
5.8 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	2738
5.8.1 Visita a scopo informativo presso la Divisione principale per la sicurezza delle installazioni nucleari	2738
5.8.2 Alta vigilanza finanziaria sul Fondo per i grandi progetti ferroviari; conto speciale del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) nel 2003	2740
6 Conclusioni	2741

Elenco delle abbreviazioni

ADS-LIQ	Messa fuori servizio/liquidazione/smaltimento di materiale dell'esercito
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AOSS	Autorità e organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza
art.	articolo
BNS	Banca nazionale svizzera
ca.	circa
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissione delle finanze
CdG	Commissione della gestione
CERN	Organizzazione europea per la ricerca nucleare
CFA	Cassa federale d'assicurazione
cfr.	confronta
CFSUP	Commissione federale delle scuole universitarie professionali
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CICG	Centro internazionale di conferenze Ginevra
COCO	Commissione di coordinamento per la classificazione di funzioni superiori
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
Cost.	Costituzione federale
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
cpv.	capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
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
DP	Divisione politica
DP IVA	Divisione principale imposta sul valore aggiunto
DPB	Divisione principale imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
E 95	Riforma Esercito 95

FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FIPOI	Fondazione degli immobili per le organizzazioni internazionali
FISP UFT	Ispettorato delle finanze dell'Ufficio federale dei trasporti
FIT-LIQ	Liquidazione di materiale, investimenti e immobili dell'esercito
G+R	Obbligo di garanzia e obbligo di rimborso delle somme versate a titolo di garanzia
GEMAP	Gestione con mandato di prestazioni e budget globale
Gruppo UDC	Gruppo parlamentare dell'Unione democratica di centro
GSM	Global System for Mobile Communications (sistema di comunicazione mobile globale)
IFD	imposta federale diretta
IKAPOL	interventi intercantionali di polizia
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
IVA	imposta sul valore aggiunto
LCF	Legge federale sul Controllo federale delle finanze
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione
LParl	Legge sul Parlamento
LPers	Legge sul personale federale
LPMR (EMPA)	Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca
LRTV	Legge sulla radiotelevisione
LSu	Legge sui sussidi
MHz	megahertz
MI&GM	Munizioni per l'istruzione e gestione delle munizioni
mio.	milioni
MMA	monitoraggio delle misure di accompagnamento
MThB	Mittelthurgaubahn
n.	numero
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NMC	Nuovo modello contabile della Confederazione
NOVE-IT	Riorganizzazione dell'informatica nell'Amministrazione federale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OIBT	Ordinanza sugli impianti a bassa tensione
OILC	Ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione
OLOGA	Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPers	Ordinanza sul personale federale
Osec	Osec Business Network Switzerland

OTC	Ordinanza sul promovimento del traffico combinato e del trasporto di autoveicoli accompagnati
PF	Politecnici federali
POLYCOM	Rete di radiocomunicazione a livello nazionale
Ps 03	programma di sgravio 2003
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RUAG	Conglomerato tecnologico, successore delle imprese d'armamento della Confederazione
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrom (Sindrome respiratoria acuta grave)
Satos/Onyx	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite per il traffico di radiocomunicazione all'estero
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
seg.	seguito
SG	Segreteria generale
SSA	settori della salute, del lavoro sociale e dell'arte
SSR	Società svizzera di radiotelevisione
TETRAPOL	Sistema cellulare di radiocomunicazione digitale ad accesso collettivo per la trasmissione della voce e dei dati
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UFR	Ufficio federale dei rifugiati
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System (Sistema universale di telecomunicazioni mobili)
USTRA	Ufficio federale delle strade
WEF	World Economic Forum (Forum economico mondiale di Davos)
WMD	Weapons of Mass Destruction (armi di distruzione di massa)

Rapporto

1 Alta vigilanza sulle finanze federali e programma di sgravio 2004

Il 22 dicembre 2004 il Consiglio federale ha presentato il messaggio relativo al programma di sgravio 2004 (PS 04). Rispetto al piano finanziario del 24 settembre 2004, i provvedimenti proposti nel PS 04 permetteranno di ottenere entro il 2008 un miglioramento delle finanze federali pari a 2 miliardi di franchi. L'ultimo programma di sgravio frena l'aumento delle spese per il periodo 2004–2008 a una media del 2,2 per cento. Senza i programmi di sgravio 2003 e 2004, i debiti della Confederazione sarebbero aumentati sino al 2010 di ulteriori 25 miliardi di franchi.

La Delegazione delle finanze non ha dubbi sulla necessità di queste misure di risanamento. Nei colloqui tenutisi periodicamente con il capo del Dipartimento federale delle finanze ha insistito affinché il progetto fosse concordato con i Cantoni e si tenesse per quanto possibile in considerazione le loro richieste in materia di trasferimenti.

In relazione al programma di sgravio 2003, la Delegazione delle finanze aveva chiesto un successivo programma di sgravio successivo che ponesse l'accento sulla rinuncia a determinati compiti e sui costi di funzionamento. Il Consiglio federale definisce il Piano di rinuncia a determinati compiti (PRC) come il terzo pilastro della strategia di risanamento. L'obiettivo consiste nel fare in modo che l'Amministrazione rinunci alle prestazioni di importanza secondaria e ottimizzi le sue risorse. Riferite al piano finanziario, per il 2008 le opzioni in materia di risparmio ammontano a 192 milioni di franchi. Il piano di rinuncia a determinati compiti deve partire dagli uffici con un approccio dal basso verso l'alto; i Dipartimenti e il Consiglio federale hanno la funzione di istanze di coordinamento e di approvazione.

In questo contesto politico-finanziario, il mandato della Delegazione delle finanze di controllare la situazione finanziaria nell'anno in rassegna assume particolare importanza. Inoltre, la Delegazione delle finanze è l'unico organo parlamentare che riceve regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federali inclusi i corapporti. Essa è inoltre informata costantemente dei rapporti di revisione del Controllo federale delle finanze sulle attività dell'Amministrazione federale. Disponendo di conoscenze approfondite sulle attività interne all'Amministrazione, la Delegazione delle finanze ha la possibilità di intervenire tempestivamente e fare in modo che il Piano di rinuncia a determinati compiti abbia successo. Vista la situazione precaria delle finanze federali, è necessario intervenire con veri e propri sgravi anche nel settore proprio dell'Amministrazione. Tale obiettivo va raggiunto mediante provvedimenti quali la rinuncia a determinate prestazioni di importanza secondaria per l'adempimento dei compiti statali, la riduzione dello standard delle prestazioni e della qualità, la semplificazione e l'ottimizzazione di attività e strutture, con la rinuncia a progetti e lo scorporo di compiti, per quanto tali misure permettano di ridurre durevolmente i costi.

La Delegazione delle finanze controllerà i programmi di rinuncia a determinati compiti dei Dipartimenti. Si informerà regolarmente sulle misure adottate.

2 Mandato e organizzazione

2.1 Compiti e competenze

I compiti e le competenze della Delegazione delle finanze sono definiti principalmente nella legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10), ma anche in altri testi legali o regolamentari.

La Delegazione delle finanze è incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione finanziaria della Confederazione (art. 51 cpv. 2 LParl). Essa fa rapporto alle Commissioni delle finanze, corredandolo di proposte (art. 51 cpv. 4 LParl).

Essa 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).

Nell'ambito dei diritti generali d'informazione delle commissioni e delle delegazioni di vigilanza, essa ha il diritto assoluto di esaminare in ogni momento gli atti in relazione alla gestione finanziaria e di esigere informazioni opportune da autorità e unità amministrative di ogni livello, conformemente al regolamento dell'8 novembre 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (Regolamento; RS 171.126).

La Delegazione delle finanze riceve correntemente e regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federale, corapporti inclusi (art. 154 cpv. 3 LParl).

Essa è incaricata di approvare, a nome e per conto del Parlamento, i crediti di pagamento urgenti, detti crediti aggiuntivi con anticipazione ordinaria e i crediti d'impegno urgenti, conformemente agli articoli 18 capoverso 1 e 31 capoverso 3 della legge del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

In base a un accordo concluso con il Consiglio federale (detto «Accordo 2002»), essa ha il diritto di pronunciarsi su determinati provvedimenti relativi alla retribuzione dei quadri superiori.

Infine, essa visita a intervalli adeguati gli uffici e i servizi dell'Amministrazione federale per raccogliere informazioni o svolgere controlli.

2.2 Composizione della Delegazione

Le Commissioni delle finanze delle due Camere designano ciascuna tre membri per formare la Delegazione delle finanze, che si costituisce da sé (art. 51 LParl). Essa è presieduta, secondo un turno annuale, da un membro del Consiglio nazionale oppure del Consiglio degli Stati.

Composizione della Delegazione delle finanze

Nell'anno in rassegna, la composizione della Delegazione delle finanze è stata la seguente:

<i>Presidente</i>	<i>Vicepresidente</i>
Hans Fünfschilling, consigliere agli Stati	Bruno Zuppiger, consigliere nazionale
<i>Prima sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Autorità e tribunali	Hans Fünfschilling, consigliere agli Stati
– Dipartimento degli affari esteri	Hans Fünfschilling, consigliere agli Stati
– Dipartimento dell'economia	Bruno Zuppiger, consigliere nazionale
<i>Seconda sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	Simon Epiney, consigliere agli Stati
– Dipartimento di giustizia e polizia	Marianne Kleiner, consigliera nazionale
– Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	Marianne Kleiner, consigliera nazionale
<i>Terza sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento dell'interno	Hans Lauri, consigliere agli Stati
– Dipartimento delle finanze	Urs Hofmann, consigliere nazionale

2.3

Sedute e compendio degli oggetti trattati

Nel corso dell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze si è riunita per sei sedute ordinarie di due-tre giorni. Durante le sessioni, si è inoltre riunita undici volte in sedute straordinarie e colloqui, essenzialmente per esaminare oggetti urgenti. Le tre sezioni della Delegazione delle finanze hanno proceduto complessivamente a otto visite di controllo e a scopo informativo. La tavola 1 fornisce una panoramica del numero di oggetti trattati.

Raffronto biennale degli oggetti trattati (2003 und 2004)

	2003 numero	mio. fr.	2004 numero	mio. fr.
Affari del personale (conformemente all'Accordo 2002)	27		15	
Domande di anticipazione				
– Totale	24	424,0	20	229,5
– approvate	24	424,0	18	226,5
– respinte	0	0	2	3,0
Domande di crediti aggiuntivi				
– Totale	2	65,0	2	27,9
– approvate	2	65,0	2	27,9
– respinte	0	0	0	0
Revisioni e rapporti di ispezione del CDF	80		85	
Decisioni del Consiglio federale con ripercussioni sul bilancio	189		159	

3 Questioni fondamentali**3.1 Peer Review del Controllo federale delle finanze (CDF) da parte della Corte federale dei conti**

Nel 1999 è entrata in vigore la revisione della legge federale sul Controllo federale delle finanze (legge sul Controllo delle finanze, LCF; RS 614.0). Con questa revisione il Parlamento ha rafforzato l'autonomia e l'indipendenza del CDF. Il CDF presenta il suo bilancio di preventivo al Consiglio federale, che lo trasmette senza modifiche all'Assemblea federale (art. 2 cpv. 3 LCF). La Delegazione delle finanze sottopone all'Assemblea federale proposte sul budget del CDF.

Dopo la revisione parziale della LCF, il CDF ha avviato di propria iniziativa una verifica critica del metodo di lavoro e ha proceduto a un'ampia riorganizzazione (organizzazione a matrice). Dopo il consolidamento della gestione interna, il CDF ha previsto di fare esaminare il suo metodo di lavoro anche da un organismo esterno. «Chi controlla i controllori?» è un quesito sollevato regolarmente che all'estero è risolto in svariati modi.

Già molto tempo fa, la Delegazione delle finanze aveva discusso del problema della verifica del CDF da parte di un organismo esterno. Dato che, su mandato dell'Assemblea federale, la Delegazione delle finanze si occupa del budget e dei conti del CDF, assumendo in tal modo le funzioni di alta vigilanza nei confronti di quest'ultimo, è opportuno che, come autorità di alta vigilanza, essa determini l'organismo esterno adatto e gli attribuisca il mandato di svolgere una peer review

del CDF. Tale mandato è stato affidato, su proposta dello stesso CDF, alla Corte federale dei conti tedesca.

La Delegazione delle finanze e il CDF concordano sul fatto che la verifica (peer review) si prefigga di rispondere alle seguenti domande: il CDF adempie il suo mandato legale? Lavora in modo professionale e dispone di strutture, processi e mezzi adeguati? Quale utilità trae l'esaminato dalle raccomandazioni del CDF?

Nel corso dell'ultimo trimestre 2004, un gruppo di verifica composto di quattro persone della Corte federale dei conti tedesca ha svolto colloqui strutturati con rappresentanti scelti delle commissioni parlamentari (Commissioni delle finanze, Commissioni della gestione e singole commissioni specializzate), un rappresentante del Consiglio federale e con alcuni direttori d'Ufficio.

Il rapporto della Corte federale dei conti sarà pronto nell'estate 2005. Dopo aver preso atto della verifica (peer review), la Delegazione delle finanze deciderà la procedura ulteriore.

3.2

Rischi per la Confederazione

Il 25 giugno 2003 il Consiglio federale ha preso atto dell'inventario dei rischi della Confederazione Svizzera. Nel rapporto sono enumerati diversi settori di rischio: danni a beni patrimoniali della Confederazione, rischi di responsabilità civile della Confederazione e prestazioni finanziarie non coperte dalla responsabilità civile. I rischi sono stati rilevati per dipartimento, nonché valutati secondo le probabilità d'insorgenza e secondo il possibile ammontare del danno. Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) è stato incaricato di formulare una strategia della politica dei rischi e delle assicurazioni sulla base dell'analisi dei rischi e di sottoporla per decisione al Consiglio federale. Il 19 gennaio 2005, il Consiglio federale ha deciso che i rischi devono essere individuati in modo decentrale nelle unità amministrative. La responsabilità della gestione dei rischi compete ai Dipartimenti. Un *risk management* informatizzato garantisce un'attuazione uniforme della politica in materia di rischi. I rischi principali vengono accertati nei Dipartimenti e riassunti nel rapporto di gestione del Consiglio federale, che presenterà per la prima volta un rapporto intermedio sui rischi del 1° e 2° cerchio nel rapporto di gestione 2005.

Nel corso dell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni al CDF sull'importo delle pretese dei Cantoni di Ginevra (3,5 mia. fr.) e di Vaud (2,8 mia. fr.) nei confronti della Confederazione a causa di una presunta carenza nella vigilanza da parte della Commissione delle banche nei confronti delle banche cantonali. Poiché si tratta di un procedimento giudiziario in corso, non è possibile fornire indicazioni sul rischio finanziario per la Confederazione. Il tema è trattato anche dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire il management dei rischi del Consiglio federale nell'ambito della vigilanza finanziaria concomitante.

La Delegazione delle finanze si è occupata della tutela dei suoi interessi proprietari a partire dall'esempio della Posta. Come illustrato nel numero 3.3 del rapporto 2003, non deve più accadere che i consigli d'amministrazione nominati dal Consiglio federale non rispettino la sua esplicita volontà. Contro l'intento del Consiglio federale e la volontà del Parlamento, il consiglio d'amministrazione della Posta aveva modificato le norme contabili standard, tanto che la Posta ha dovuto presentare un bilancio negativo. Il proprietario non aveva approvato l'iscrizione a bilancio dei suoi impegni nei confronti della cassa pensione. Secondo il Consiglio federale gli obblighi di previdenza dovevano essere presentati in un allegato al bilancio. Se la Posta fosse stata un'azienda privata senza l'appoggio della Confederazione, il consiglio d'amministrazione avrebbe dovuto affrontare con maggiore avvedutezza le conseguenze che gli obblighi di previdenza hanno sul bilancio.

La Delegazione delle finanze ha espresso il suo disappunto al Consiglio federale per aver dato inizialmente l'impressione di prendere atto del modo di procedere del consiglio d'amministrazione solo con un'alzata di spalle. Nelle società anonime, il consiglio di amministrazione è tenuto ad adempiere l'obbligo di diligenza e di fedeltà (art. 717 del Codice delle obbligazioni, CO; RS 220). Secondo l'articolo 9 della legge sull'organizzazione delle poste (LOP; RS 783.1), il Consiglio d'amministrazione è tenuto ad applicare gli obiettivi strategici del Consiglio federale nella strategia aziendale della Posta. Per quanto concerne la Posta gli obiettivi strategici del Consiglio federale includono anche obiettivi finanziari: l'Esecutivo si aspetta segnatamente che la Posta impieghi i profitti per la costituzione graduale della base di capitale proprio, destinando una quota adeguata alla retribuzione del capitale di dotazione messo a disposizione dalla Confederazione. La decisione del consiglio d'amministrazione della Posta di applicare immediatamente gli IAS (*International Accounting Standards*) ha causato un indebitamento che, nel caso di una società anonima, avrebbe dovuto essere segnalato al giudice. Dopo questa discutibile decisione del consiglio d'amministrazione della Posta, il Consiglio federale avrebbe avuto la competenza di revocare dalle loro funzioni i membri per motivi importanti (art. 8 cpv. 2 LOP) o di non approvare il conto di gruppo 2003 quale parte integrante del rapporto di gestione (art. 9 lett. f LOP).

Il Consiglio federale ha rinunciato ad adottare simili provvedimenti e ha concesso al consiglio d'amministrazione della Posta il margine di manovra operativo per procedere alla modifica nella presentazione dei conti descritta sopra. Nei confronti della Delegazione delle finanze, il Consiglio federale ha affermato che, secondo l'articolo 11 capoverso 1 LOP, per il conto di gruppo la Posta deve basarsi su modelli riconosciuti. Conformemente all'articolo 9 lettera e LOP, l'organizzazione della contabilità è un compito inalienabile e irrevocabile del consiglio d'amministrazione della Posta e rientra quindi nella sua sfera di competenza. Con l'iscrizione a bilancio di uno scoperto secondo IAS 19 e degli obblighi di previdenza, si indica nel conto di gruppo unicamente un obbligo già esistente, ma non se ne crea uno nuovo.

Il 13 dicembre 2002, il Parlamento ha deciso di istituire una nuova base legale nell'articolo 24 capoverso 3 LOP per la ricapitalizzazione della Posta, intesa a garantire gli obblighi previdenziali secondo norme per la presentazione dei conti riconosciute. Questa disposizione potestativa lascia tuttavia al Consiglio federale e al

Parlamento un potere discrezionale nell'ambito dell'approvazione del preventivo per quanto concerne i tempi, la portata e le modalità della ricapitalizzazione.

La critica della Delegazione delle finanze e delle Commissioni delle finanze ha comunque fatto in modo che nella sua decisione sull'approvazione del conto 2003 della Posta il Consiglio federale abbia rilevato di ritenersi libero riguardo al momento e alla portata della ricapitalizzazione. In seguito all'intervento della vigilanza finanziaria parlamentare il Consiglio federale ha fissato, in una lettera inviata alla Posta, le modalità dell'iscrizione a bilancio degli obblighi previdenziali della Posta al momento della ricapitalizzazione. Il disavanzo non ammonterà più a 3,7 miliardi di franchi, ma sarà nettamente inferiore. Da un lato, gli obblighi previdenziali della Posta nei confronti della sua Cassa pensioni sono notevolmente ridotti con la modifica urgente del 17 dicembre 2004 della legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC; RS 172.222.0). Questa decisione elimina la garanzia della compensazione di metà del rincaro sulle rendite. Inoltre, la Posta non è più tenuta a trattare i suoi beneficiari di rendite allo stesso modo in cui la Confederazione tratta i suoi pensionati. La Posta dovrebbe poter finanziare autonomamente mediante i suoi introiti una parte del deficit legato agli obblighi previdenziali. Compererà alla Posta stessa negoziare le prestazioni della sua cassa pensioni con i rappresentanti dei lavoratori.

Al momento del finanziamento la Posta deve tener conto delle modifiche apportate nel frattempo e ricalcolare gli obblighi previdenziali; occorrerà considerare gli utili o le perdite attuariali non ancora ammortizzati. La Posta non può desumere pretese finanziarie dall'approvazione del conto 2003. Spetterà al Parlamento decidere il finanziamento successivo. La Delegazione delle finanze ritiene che se nella decisione di approvazione invece delle «riflessioni», il Consiglio federale avesse formulato una riserva formale nei confronti del conto 2003, avrebbe rafforzato la posizione della Confederazione nel calcolo degli obblighi previdenziali ancora in sospeso.

La Delegazione delle finanze prosegue i colloqui con il Consiglio federale riguardo al metodo che esso intende adottare per affermare in modo efficace gli interessi di proprietario, fissati negli obiettivi strategici, nei confronti delle aziende parastatali federali.

3.4 Esame della vendita di Debitel da parte di Swisscom

Nella seduta del 3 maggio 2004 delle sottocommissioni DATEC delle Commissioni delle finanze (CdF) e delle Commissioni della gestione (CdG), la Delegazione delle finanze è stata incaricata di chiarire i retroscena e i dettagli dell'acquisto e della vendita della partecipazione di Swisscom a Debitel. La vendita è stata comunicata il 30 aprile 2004. Debitel è stata acquistata nel 1999 per 4,3 miliardi di franchi ed è stata venduta per circa 1 miliardo di franchi alla Società britannica Permira. Con una partecipazione al capitale azionario del 62,5 per cento, dei 3,3 miliardi di franchi di perdite circa 2 miliardi gravano sulla Confederazione.

La Delegazione delle finanze ha valutato insieme al Controllo federale delle finanze (CDF) la necessità di svolgere un controllo formale secondo l'articolo 8 della legge federale sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0). Conformemente a questa base

legale, il CDF può procedere, in accordo con il consiglio d'amministrazione, all'esame delle imprese di cui la Confederazione detiene più del 50 per cento del capitale azionario'. Dopo aver tenuto colloqui con i rappresentanti di Swisscom, del DATEC e del CDF, la Delegazione delle finanze ha reputato che non fosse necessario procedere a un esame speciale dal profilo del diritto azionario.

La Delegazione delle finanze voleva appurare se la perdita di circa 3,3 miliardi di franchi poteva essere ricondotta a carenti basi decisionali e a una gestione poco oculata. Ha incaricato il CDF di esaminare l'acquisto, la gestione e la vendita della partecipazione a Debitel. Oltre agli accertamenti svolti all'interno della Confederazione, il CDF si è basato anche su un'indagine svolta da Ernst & Young su mandato del consiglio d'amministrazione di Swisscom d'intesa con il CDF. La Delegazione delle finanze ha inoltre incaricato il CDF di verificare se i Dipartimenti coinvolti hanno svolto correttamente la loro vigilanza.

Per motivi strategici, nel 1999 Swisscom aveva deciso di partecipare alla società tedesca Debitel. La rinuncia a partecipare all'asta delle licenze UMTS in Germania mediante Debitel a causa dei prezzi eccessivamente elevati e l'impossibilità di realizzare le auspiccate sinergie a causa dei modelli commerciali troppo diversi di Swisscom Mobile SA e di Debitel, ha reso quest'ultima, per Swisscom, una semplice partecipazione finanziaria. Come si può desumere dai rapporti di gestione, tra il 2001 e il 2003 Swisscom ha dovuto effettuare ammortamenti del goodwill per un importo complessivo di 3,3 miliardi di franchi. Alla fine del 2003, nei conti di Swisscom la partecipazione a Debitel era ancora valutata a 0,8 miliardi di franchi.

Il CDF è giunto alla conclusione che l'acquisto e la vendita della partecipazione si siano svolti in modo professionale e che nessuna norma è stata violata. L'accusa sollevata nella stampa secondo cui un altro acquirente aveva offerto un prezzo più elevato al momento della vendita di Debitel non è fondata. Le competenze sono state rispettate. Il consiglio d'amministrazione di Swisscom disponeva di tutte le informazioni essenziali per decidere dell'acquisto e della vendita di Debitel. Tali basi sono plausibili e comprensibili. Ha suscitato critiche la fretta, di cui la stessa Swisscom è in parte responsabile, nonché la sopravvalutazione del potenziale di sinergia che ha portato a concordare un prezzo di acquisto di 4,3 miliardi di franchi, cifra che a posteriori si è rivelata nettamente troppo elevata.

Il CDF rileva d'altra parte che, in virtù delle leggi speciali e delle decisioni del Consiglio federale, solo il consiglio d'amministrazione era competente per decidere dell'acquisto, della gestione e dell'alienazione della partecipazione. Il ruolo del Consiglio federale si è limitato a tutelare i suoi interessi nell'ambito delle disposizioni di diritto azionario e dei diritti speciali dell'azionista principale definiti nella legge sull'azienda delle telecomunicazioni, in particolare il diritto di determinare obiettivi e di verificarne la realizzazione. Come azionista principale, la Confederazione è stata informata sulle intenzioni di acquisto e vendita. Il CDF è del parere che in nessun momento vi è stato un motivo che avrebbe reso opportuno l'intervento della Confederazione. Le competenze sono state rispettate e non è stato rilevato nessun indizio di negligenza nella gestione. La gestione dell'impresa da parte del consiglio d'amministrazione può essere considerata conforme all'obbligo di diligenza secondo le leggi e la giurisprudenza svizzera.

La Delegazione delle finanze ritiene che la perdita di 3,3 miliardi di franchi debba essere valutata anche in funzione della situazione in cui si trovava il mondo economico e finanziario al momento dell'acquisto (*New Economy-Euphorie*). D'altronde,

anche Swisscom ha tratto benefici da questa situazione. La vendita delle partecipazioni a Cablecom e della quota di 25 per cento a Swisscom Mobile SA le hanno permesso di incassare in totale 5,6 miliardi di franchi, importo che oggi non sarebbe più possibile conseguire.

Da quest'inchiesta, la Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che è necessario chiarire il ruolo del proprietario e dei suoi attori. Intende pertanto affrontare la questione in modo più approfondito in collaborazione con il Consiglio federale.

3.5 Invio di delegazioni a conferenze internazionali

Nel dicembre 2003 il Consiglio federale ha deciso di inviare una delegazione svizzera composta di 10 impiegati della Confederazione e due persone esterne a due conferenze internazionali a Kuala Lumpur (Malaysia) sul tema della biodiversità. Questi soggiorni sono durati fino a 18 giorni. Dopo aver discusso di questa decisione dell'Esecutivo nel corso della prima riunione ordinaria alla fine di gennaio 2004, la Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che questa delegazione fosse troppo numerosa e ha chiesto al Consiglio federale informazioni sulla durata del soggiorno dei dieci impiegati federali e sui costi complessivi della delegazione. Ha inoltre chiesto una lista delle delegazioni inviate a conferenze internazionali da ogni Dipartimento nel 2003. Da ultimo, ha comunicato al Consiglio federale l'intenzione di inserire l'invio di delegazioni alle conferenze internazionali tra i temi principali del 2004.

Il capo del DATEC ha presentato un riassunto delle spese, di cui la Delegazione delle finanze ha discusso nel corso della seconda riunione ordinaria. Da tale riassunto risulta che, oltre ai rappresentanti del DATEC, la delegazione era composta di rappresentanti del DFAE e del DFE. Le spese della delegazione ammontavano in totale a circa 70 000 franchi, le spese di alloggio presentavano notevoli differenze tra un impiegato federale e l'altro. Considerando le motivazioni non troppo convincenti, la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DATEC di fornire informazioni più dettagliate sui motivi per cui gli impiegati della Confederazione avevano dovuto partecipare così a lungo alle conferenze, quale era il contributo scientifico delle Svizzera e perché queste conferenze erano talmente importanti da giustificare l'invio di una delegazione così numerosa.

Nella sua risposta, il consigliere federale Moritz Leuenberger ha sottolineato che si trattava di due conferenze distinte su temi diversi che, per ragioni di costo (riduzione dei costi di viaggio), si sono tenute una dopo l'altra. Ha inoltre spiegato alla Delegazione delle finanze l'importanza politica e il ruolo della Svizzera nelle due conferenze. Il capo del Dipartimento ha inoltre informato la Delegazione delle finanze che le trattative sui prezzi avevano permesso di ridurre le spese di alloggio rispetto a quanto richiesto inizialmente.

Nel corso della terza riunione ordinaria della fine di aprile 2004, la Delegazione ha avuto un colloquio con la cancelliera della Confederazione sulla lista allestita dal Consiglio federale relativa a tutte le delegazioni inviate nel 2003. Dalla lista risulta che sono state inviate 63 delegazioni, per un costo totale di 1,2 milioni di franchi.

Queste cifre comprendono solo le delegazioni autorizzate dal Consiglio federale e non sono quindi note quelle autorizzate dai Dipartimenti e dagli Uffici. La Delegazione delle finanze ha giudicato poco convincenti le motivazioni fornite dal capo del DATEC sull'importanza delle conferenze menzionate e ha quindi richiesto i documenti originali delle conferenze, che le sono stati inviati nel corso del mese di giugno.

Nella quinta riunione ordinaria, il relatore ha constatato che nessun agente della Confederazione inviato aveva presentato un rapporto sulla conferenza. A suo avviso, una delegazione di due persone sarebbe stata sufficiente. Considerati i drastici provvedimenti necessari per risanare le finanze federali, la Delegazione delle finanze ha pertanto scritto al Consiglio federale invitandolo a una maggior ponderatezza nell'invio di delegazioni alle conferenze internazionali. Raccomanda inoltre alle Commissioni delle finanze di accordare un'attenzione particolare a questo problema nel dibattito sul preventivo 2005.

Nell'ottobre 2004, la cancelliera della Confederazione ha comunicato alla Delegazione delle finanze che il Consiglio federale ha incaricato la Conferenza dei segretari generali di esaminare le Direttive del Consiglio federale del 24 novembre 1999 concernenti l'invio di delegazioni a conferenze internazionali, nonché i relativi lavori preparatori e successivi allo scopo di verificare se le direttive sono adeguate alla situazione attuale. I risultati dovevano essere presentati al Consiglio federale verosimilmente alla fine del 2004.

La Delegazione delle finanze si occuperà in modo particolareggiato delle direttive rielaborate e in futuro seguirà attentamente la prassi nell'invio di delegazioni.

3.6 Problemi in materia di diritto creditizio nel settore delle costruzioni della Confederazione

Dal 2003 la Delegazione delle finanze si è occupata in modo approfondito delle questioni di diritto creditizio nell'ambito degli immobili. Essa ha constatato che sono necessarie precisazioni per quanto concerne gli investimenti edilizi con contratti di locazione a lungo termine. Vi sono già da molto tempo incertezze sul piano giuridico in merito al prefinanziamento di costruzioni da parte del futuro locatario, inclusi gli interessi e ammortamenti successivi, mediante il credito «pignoni e affitti» dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UCFCL). Ci si chiede se in tal modo si leda in modo inammissibile le competenze finanziarie del Parlamento. In una perizia su un edificio amministrativo a Ausserholligen (Berna), l'Ufficio federale di giustizia (UFG) già nel 1999 era giunto alla conclusione che il quadro del «courant normal» era stato superato e che si sarebbe dovuto stipulare il contratto solo dopo lo stanziamento di un credito d'impegno corrispondente.

La Delegazione delle finanze ha proposto al Consiglio federale che, a partire da un determinato volume, i contratti d'affitto a lungo termine siano trattati dal profilo del diritto creditizio come un contratto d'acquisto. Attualmente, anche per i contratti di locazione a lungo termine le spese non sono gestite mediante un credito d'impegno e gli affitti sono autorizzati nel preventivo mediante i crediti di pagamento annuali. La Delegazione delle finanze constata con soddisfazione che il Consiglio federale ha

tenuto conto delle sue richieste nell'ambito della revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0). Propone di completare la sezione «Crediti d'impegno» nel modo seguente: l'enumerazione dei casi per i quali deve essere chiesto obbligatoriamente un credito d'impegno è completata con una disposizione sulle «locazioni immobiliari a lungo termine di notevole portata finanziaria» (art. 21 cpv. 4 lett. b del disegno di LFC). I contratti di locazione/acquisto sono così trattati allo stesso modo degli acquisti di immobili.

Il Consiglio federale prevede di chiedere sempre un credito d'impegno, se, nel corso di una locazione fissa sull'arco di diversi anni, le uscite complessive superano i 10 milioni di franchi. Le locazioni immobiliari senza una portata finanziaria particolare, invece, continueranno a essere gestite senza avvalersi dei crediti d'impegno.

La Delegazione delle finanze ha constatato che l'introduzione del freno all'indebitamento ha contribuito a incentivare i contratti di locazione/acquisto. Parte dal presupposto che questo modo di procedere per procurarsi nuovi spazi è di regola più caro rispetto alla costruzione in regia propria. È pertanto importante che il Parlamento stanzi i crediti d'impegno necessari prima di concludere il contratto.

Visto che anche per la costruzione del Tribunale amministrativo federale a San Gallo è previsto un contratto di locazione/acquisto, la Delegazione delle finanze è intervenuta con successo presso il Consiglio federale affinché sottoponga al Parlamento una richiesta di credito d'impegno (cfr. n. 5.4.1).

La Delegazione delle finanze si impegna affinché i grossi impegni finanziari di durata superiore a un anno nell'ambito di contratti di locazione/acquisto siano autorizzati mediante un decreto del Parlamento.

3.7 Mandati peritali e di consulenza affidati a terzi

La Delegazione delle finanze si era prefissa di analizzare più da vicino i mandati peritali e i servizi forniti da terzi. Sulla base dei mandati per un importo di oltre 50 000 franchi per il biennio 2002/2003, si intendeva verificare se la gestione dei crediti fosse retta dalle norme sugli acquisti pubblici e in quali settori vengano sempre presi in considerazione le stesse ditte e gli stessi istituti. È inoltre opportuno interrogarsi sull'utilità di questi compiti e valutare il rapporto costi-benefici dei mandati in questione.

Per accertare la necessità di intervenire in questo settore, sono state svolte verifiche mirate in quattro uffici federali (Seco, Ufficio federale dell'agricoltura, Ufficio federale dell'energia, Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio). Nel corso dei colloqui con i quattro direttori, la Delegazione delle finanze ha avuto la possibilità di visionare diversi dettagli dell'attività amministrativa, constando con stupore la molteplicità dei mandati. I colloqui hanno pure evidenziato un cambiamento dei rapporti tra l'Amministrazione federale e gli esperti. L'elevata specializzazione delle conoscenze tecniche può rendere indispensabile il ricorso a periti esterni. L'Amministrazione federale affida studi all'esterno anche nel caso in cui le risorse proprie della Confederazione in materia di ricerca non sono idonee e vi è la necessità di agire con urgenza.

In linea generale la Delegazione delle finanze ha assunto una posizione critica nei confronti dell'estensione dei mandati peritali. Ha incaricato le Commissioni delle finanze di cercare soluzioni di risparmio in occasione dell'esame del preventivo 2005. Il ricorso a esperti per mancanza di personale dovrebbe essere limitato a casi eccezionali. Si osserva criticamente che taluni mandati esterni sono dovuti a un'iperattività dell'Amministrazione nell'adempimento dei suoi compiti. Taluni mandati sembrano non essere necessari.

La Conferenza delle presidenze delle commissioni di vigilanza (CPV) si è occupata, nell'ambito del coordinamento dei programmi di controllo', dell'esame approfondito dei mandati a terzi. Successivamente, le Commissioni della gestione hanno deciso di incaricare l'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA) di eseguire una perizia che esamini in modo esaustivo determinati mandati peritali e si esprima sul rapporto costi-benefici e sui possibili abusi. Tale verifica, benché onerosa, è ritenuta opportuna per il suo carattere preventivo.

La Delegazione delle finanze ritornerà sull'oggetto non appena le Commissioni della gestione avranno tratto le loro conclusioni in base alla verifica del CPA. La Delegazione delle finanze continuerà ad occuparsi dei mandati peritali e di consulenza nell'ambito della vigilanza finanziaria concomitante.

4 Pratiche in materia di personale e di crediti

4.1 Personale

4.1.1 Alta vigilanza sulle misure riguardanti i quadri superiori

In base all'accordo del 26 novembre 2002 concluso tra il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze, determinate misure concernenti il personale entrano in vigore solo con l'approvazione della Delegazione delle finanze. La sua approvazione è necessaria per istituire nuovi posti nella classe di stipendio 32 e superiori conformemente all'articolo 36 dell'ordinanza sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3) e per la nuova designazione delle funzioni di sostituto direttore e sostituto segretario generale. È sottoposta all'accordo anche la classificazione di posti esistenti in una classe di stipendio superiore a partire dalla classe 32.

La concessione di indennità speciali per compensare eventuali rischi insiti nella funzione esercitata e per onorare condizioni particolari di lavoro conformemente all'articolo 48 OPers, nonché di indennità in funzione del mercato del lavoro conformemente all'articolo 50 OPers per le classi di stipendio 32 e superiori, deve essere approvata dalla Delegazione delle finanze. Lo stesso vale per il versamento di indennità in caso di risoluzione del rapporto di lavoro secondo gli articoli 78 e segg. OPers.

La vigilanza finanziaria concomitante nell'ambito delle succitate misure in materia di personale si applica alle unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, inclusi gli uffici GEMAP e i servizi secondo l'articolo 6 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1) compresi il settore dei PF (senza i

professori), Swissmedic, l'Istituto federale della Proprietà intellettuale (IPI) e la Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA.

Nel corso dell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze si è occupata di 15 pratiche riguardanti il personale. D'intesa con la Commissione di coordinamento, l'organismo del DFF per la classificazione di funzioni superiori, la Delegazione delle finanze ha approvato tutte le misure in materia di politica del personale. In alcuni casi le ha approvate solo dopo aver raccolto informazioni supplementari o dopo aver discusso con il capo di dipartimento competente. Diverse pratiche in materia di personale hanno offerto l'occasione di seguire, tramite esempi concreti, l'attuazione della nuova legge sul personale federale (LPers, RS 172.220.1). In questo contesto, la Delegazione delle finanze ha criticato soprattutto la base di calcolo per il versamento di indennità di partenza (cfr. n. 4.1.2).

L'accordo concluso il 26 novembre 2002 tra il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze distingue tra vigilanza finanziaria concomitante (misure che necessitano dell'espressa approvazione della Delegazione delle finanze) e alta vigilanza susseguente (*reporting*). Alla chiusura del conto di Stato, il Consiglio federale sottopone alla Delegazione delle finanze un rapporto completato da statistiche anonime sulle misure in materia di personale adottate per i quadri superiori nell'Amministrazione federale centrale. Il rapporto concerne 987 quadri superiori delle classi di stipendio 30–38, che corrispondono al 2,6 per cento dell'effettivo del personale.

La Delegazione delle finanze ha potuto esaminare per la prima volta un rapporto esaustivo dell'Ufficio federale del personale (UFPER) che illustra tutte le misure adottate nel 2003 nell'ambito del nuovo diritto in materia di personale federale nei confronti di 987 quadri superiori dell'Amministrazione federale, dei Servizi del Parlamento e dei Tribunali della Confederazione:

- 25 quadri superiori sono stati pensionati anticipatamente, di cui 14 nei settori del DDPS fissati per legge, 5 presso il personale trasferibile del DFAE e 6 nell'ambito di ristrutturazioni; i costi risultanti si aggirano in totale a 8 milioni di franchi,
- a 5 posti di quadro è stato assegnato il titolo di vicedirettore,
- l'evoluzione dei salari in seguito alla valutazione del personale ha generato costi pari a circa due milioni di franchi, importo che corrisponde al 3,9 per cento della somma totale di 51,3 milioni. Sempre in base alla valutazione del personale, sono stati versati premi di riconoscimento per un importo complessivo di circa 400 000 franchi,
- le altre indennità (indennità di funzione, indennità speciali e premi per prestazioni) hanno comportato costi per circa due milioni di franchi,
- le indennità in funzione del mercato del lavoro, introdotte nell'ambito del nuovo sistema salariale, sono state versate a 17 quadri superiori con costi pari a 235 000 franchi. Complessivamente sono state concesse 35 indennità in funzione del mercato del lavoro con costi pari a 360 000 franchi,
- nel 2003 è stata versata un'unica indennità di partenza di 360 000 franchi,
- 44 quadri superiori esercitano un'attività accessoria: 23 siedono in consigli di amministrazione, di cui uno è sottoposto all'obbligo di cedere il reddito conseguito,

- oltre ai sei pensionamenti anticipati, le ristrutturazioni non hanno comportato altri provvedimenti e prestazioni supplementari del datore di lavoro.

Secondo la Delegazione delle finanze manca un apprezzamento degli effetti finali delle prestazioni supplementari versate. Secondo le sue constatazioni, le indennità accordate a diverso titolo potrebbero anche sovrapporsi (ad. es. premi per prestazioni e premi speciali). Il 29 per cento dei posti di quadro beneficiano di premi per prestazioni (art. 47 OPers) e il 7 per cento di indennità speciali (art. 48 OPers).

Visto che la nuova legge sul personale federale e le relative ordinanze sono entrate in vigore solo all'inizio del 2002, la Delegazione delle finanze non vede per il momento una necessità immediata di intervenire; si chiede tuttavia se sia sensato prevedere indennità a diverso titolo per ragioni più o meno analoghe. Si delinea quindi la necessità di semplificare e delimitare questo sistema di indennità. A medio termine si dovrà riesaminare in questo senso l'ordinanza sul personale federale.

La vigilanza finanziaria concomitante e susseguente della Delegazione delle finanze in materia di personale deve continuare a fornire un contributo preventivo per contenere i compiti amministrativi.

4.1.2 Limitazione delle indennità di partenza

La Delegazione delle finanze aveva già riferito nel rapporto 2003 (n. 4.4) sullo stato delle sue attività riguardanti questo oggetto. Nell'ambito della vigilanza finanziaria concomitante sulle misure in materia di personale, essa ha constatato che gli articoli 78 e 79 dell'ordinanza sul personale federale nella versione del 3 luglio 2001 (OPers; RS 172.220.111.3) costituiscono un quadro troppo generoso per le indennità di partenza. Successivamente, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha depositato il 23 maggio 2003 una mozione concernente la riduzione della cerchia dei beneficiari di indennità e degli importi dell'indennità accordata ai quadri dell'amministrazione in caso di risoluzione del rapporto di lavoro (03.3241). L'8 marzo 2004, il Consiglio nazionale ha approvato la mozione con 148 voti contro 9 contraddicendo la volontà del Consiglio federale. Il 4 giugno 2004, il Consiglio degli Stati ha deciso di approvare la mozione sotto forma di postulato.

Nel corso dell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha rafforzato la sua pressione sul Consiglio federale per limitare le indennità di partenza al massimo a uno stipendio annuo e per esigerne la restituzione nel caso in cui un quadro della Confederazione trovi un posto di lavoro ben pagato. Secondo le vigenti disposizioni dell'OPers, le restituzioni sono previste solo in caso di reimpiego presso un datore di lavoro ai sensi dell'articolo 3 della legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), ossia l'Amministrazione federale, i Servizi del Parlamento e i Tribunali, la Posta e le FFS.

Il 22 dicembre 2004 il Consiglio federale ha deciso a favore di una revisione parziale dell'OPers nel cui ambito ha modificato anche l'articolo 79: le indennità di partenza per l'insieme del personale federale sono pertanto limitate al massimo a uno stipendio annuo. I posti di quadro il cui contratto di lavoro può essere disdetto per cessazione della proficua collaborazione con il capo di Dipartimento (direttori d'Ufficio) o se viene a mancare la volontà di collaborare da parte del capo di Dipar-

timento (segretari generali), in caso di disdetta da parte del Consiglio federale per cessazione della proficua collaborazione ricevono ora come indennità di partenza solo uno stipendio annuo al posto dei tre che ricevevano prima. In tal modo il Consiglio federale dà seguito a una reiterata richiesta della Delegazione delle finanze. Le indennità più elevate per tutte le categorie di personale devono essere decise dal Consiglio federale secondo la clausola d'eccezione (art. 79 cpv. 3) e approvate dalla Delegazione delle finanze.

Per i quadri secondo l'articolo 26 capoverso 1 OPers (segretari di Stato, direttori d'Ufficio, vicecancellieri), le nuove disposizioni sono più restrittive. È perciò prevista una norma transitoria: per le disdette date prima del 1° gennaio 2008 l'indennità di partenza è calcolata secondo i limiti previsti dal vecchio articolo 79 OPers. Queste indennità devono essere approvate dalla Delegazione delle finanze.

Il Consiglio federale ha tuttavia rinunciato a introdurre la restituzione dell'indennità di partenza come chiesto dalla Delegazione delle finanze in caso di passaggio nell'economia privata o in un'impresa parastatale non contemplata dall'articolo 3 LPers, facendo valere la mancanza di una base legale. Il Consiglio federale ha invece previsto che gli impiegati devono pagare la parte dell'indennità di partenza che supera lo stipendio annuo se entro un anno dalla disdetta trovano un posto di lavoro al di fuori della Confederazione. Questa disposizione sulla restituzione è concordata in un accordo sulle indennità o, se l'indennità di partenza è già fissata nel contratto di lavoro, nel contratto stesso.

La Delegazione delle finanze approva il fatto che il Consiglio federale interpreti l'articolo 79 OPers in modo che nei contratti di lavoro l'indennità possa essere fissata anche in modo regressivo. In questi casi l'indennità aumenta con il numero di anni di servizio. Il Consiglio federale rinuncia tuttavia a introdurre nell'OPers una norma in tal senso poiché le premesse per tale compensazione del rischio non devono differire da quelle per il versamento di un'indennità di partenza. L'entità della compensazione del rischio non dovrà superare il nuovo importo fissato per le indennità di partenza. Per le disposizioni speciali concernenti l'ammontare dell'indennità di partenza è necessaria anche in questo caso l'approvazione del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze.

La Delegazione delle finanze manterrà la sua politica restrittiva nella procedura di autorizzazione delle indennità di partenza.

4.1.3 Misure di accompagnamento al Piano di rinuncia a determinati compiti nell'ambito del personale

I costi del piano sociale per i pensionamenti anticipati devono essere presentati dagli Uffici insieme al budget. Il Parlamento decide insieme al preventivo, su proposta delle Commissioni delle finanze, i corrispondenti crediti di pagamento. In occasione del dibattito sul conto di Stato l'Ufficio federale del personale riferisce nell'ambito del reporting sul personale circa le spese legate ai pensionamenti anticipati messi in atto.

L'11 giugno 2004, il Consiglio federale ha adottato il programma di dettaglio del Piano sistematico di rinuncia a determinati compiti (PRC). Il PRC contribuisce ad accelerare la riduzione dei posti di lavoro in seno all'Amministrazione federale. Nell'ambito della riforma del DDPS saranno soppressi circa 2500 posti. Il programma di sgravio 2003 prevede la soppressione di circa 700 posti nel settore civile dell'Amministrazione. Il PRC comporterà inoltre la soppressione di altri 600-1000 posti. Anche in questa fase la Confederazione intende restare un datore di lavoro sociale. Il programma «Ristrutturazione con prospettive» persegue una riduzione di posti di lavoro socialmente sostenibile mediante rioccupazioni interne e nuovi profili dei posti.

Come la Delegazione delle finanze ha constatato in singoli casi, i servizi e i Dipartimenti disponevano finora di ampia libertà per quanto concerne la politica di assunzione. In futuro dovrà essere attivato il mercato del lavoro interno. Secondo le categorie professionali i bandi di concorso potranno essere pubblicati all'esterno solo dopo una ricerca infruttuosa della durata di tre mesi in seno all'Amministrazione federale (fase gialla). Per certe categorie dovrebbe essere previsto un blocco delle assunzioni all'esterno dell'Amministrazione (fase rossa). L'ordinanza del 10 giugno 2004 sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni («Ristrutturazione con prospettive»; RS 172.220.111.5) fissa le competenze dell'UFPER. Con la Borsa del lavoro l'UFPER dispone di uno strumento che fornisce in modo rapido e semplice indicazioni sullo stato attuale dell'offerta di posti di lavoro all'interno della Confederazione. Nella borsa del lavoro si trovano le offerte di posti di lavoro che non possono più essere messi a concorso all'esterno dell'Amministrazione federale.

La Delegazione delle finanze ha raccolto informazioni più dettagliate sullo svolgimento del collocamento interno in caso di opposizione. Finora è stato praticamente impossibile collocare all'interno della Confederazione i quadri qualificati, ad esempio del DDPS, che hanno dovuto essere pensionati anticipatamente, generando quindi grandi spese. Secondo le esperienze raccolte finora le collocazioni interne sono fallite spesso sia a causa dei criteri di selezione sia della resistenza manifestata da parte dei quadri da collocare.

La Delegazione delle finanze nutreva dubbi sull'intenzione iniziale del DFF di applicare il programma di sgravio 2003 anche alla Commissione delle banche (CFB). È evidente che anche gli uffici finanziati dagli emolumenti debbano verificare periodicamente la loro efficienza nell'adempimento dei compiti. Tuttavia visto che si sta comunque esaminando l'istituzione di un'autorità di vigilanza del mercato del lavoro integrata nel terzo cerchio, alla Delegazione delle finanze non sembra opportuno coinvolgere la CFB in un esercizio di risparmio destinato al primo e al secondo cerchio dell'Amministrazione federale.

Il Consiglio federale informerà regolarmente la Delegazione delle finanze sullo stato di attuazione dell'ordinanza «Ristrutturazione con prospettive».

4.1.4

Attuazione dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri

A partire dal 2001, la Delegazione delle finanze ha riferito regolarmente nel suo rapporto annuale sullo stato dei salari dei quadri.

Il 23 giugno 2003 le Camere federali hanno adottato praticamente all'unanimità la legge federale sulla remunerazione e su altre condizioni contrattuali convenute con i quadri di grado più elevato e i membri degli organi dirigenti di aziende e di stabilimenti della Confederazione (Legge sulla remunerazione dei quadri). I principi del Consiglio federale sono fissati nella relativa ordinanza sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri superiori e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (Ordinanza sulla retribuzione dei quadri; RS 172.220.12) e nelle decisioni di principio del Consiglio federale che la accompagnano. L'ordinanza surriferita è entrata in vigore il 1° febbraio 2004.

L'ordinanza sulla retribuzione dei quadri concerne tutti gli istituti, le imprese e unità amministrative decentralizzate sottoposte al diritto sul personale federale, nonché le imprese disciplinate da leggi speciali, l'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI) e Swissmedic. L'ordinanza comprende i principi del Consiglio federale per le prestazioni del datore di lavoro, la determinazione delle prestazioni e la cessione di entrate accessorie. Inoltre i rapporti e la pubblicazione sono disciplinati in modo vincolante.

Secondo l'articolo 13 capoverso 1 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri, le imprese e gli istituti presentano annualmente ai Dipartimenti competenti a destinazione del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze un rapporto in forma standardizzata sull'applicazione della presente ordinanza. I rapporti indicano in particolare la somma complessiva degli onorari e delle prestazioni accessorie versati all'organo direttivo superiore, la somma complessiva delle retribuzioni, le altre condizioni contrattuali e le occupazioni accessorie autorizzate dal Consiglio federale. Le prestazioni alla presidenza dell'organo direttivo superiore e al presidente della direzione vanno esposte separatamente. I dati concernenti le prestazioni sono suddivisi in stipendio, onorario, provvigioni e altre prestazioni accessorie.

Le imprese devono presentare il rapporto annuale sugli stipendi dei quadri per la prima volta per l'anno d'esercizio 2004. Detto rapporto verrà trattato da Consiglio federale e Delegazione delle finanze nell'autunno 2005. Nel dicembre 2004 il DFF ha emanato una direttiva sul metodo che le imprese devono adottare nell'ambito della presentazione del rapporto.

Dopo aver ricevuto il rapporto sulla retribuzione dei quadri, la Delegazione delle finanze esaminerà se sono rispettati l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri e i principi del Consiglio federale.

4.2

Operazioni di credito

4.2.1

Panoramica dei crediti urgenti accordati

Grazie alla severa prassi adottata nel valutare i crediti complementari urgenti, nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha ottenuto che il numero delle domande di anticipazione presentate dal Consiglio federale si riducessero a 22 (24 l'anno precedente). È ormai noto che in caso di urgenza essa può, in vece del Parlamento, approvare determinate spese per le quali non è stato concesso un credito di pagamento o d'impegno o qualora tali crediti siano insufficienti (art. 18 cpv. 1 e 31 cpv. 3 della legge sulle finanze della Confederazione LFC; RS 611.0). Nel 2004 il Consiglio federale ha chiesto la concessione di crediti urgenti per 20 crediti di pagamento e due crediti d'impegno.

La procedura d'urgenza deve essere motivata di caso in caso. La Delegazione delle finanze esige la prova che la messa a disposizione del credito sia necessaria in tempi brevi e che non si possa attendere la decisione del Parlamento in merito alla prima o seconda aggiunta al preventivo. Occorre inoltre verificare se il fabbisogno di credito non sia prevedibile in sede di presentazione del preventivo. Bisogna infatti impedire che l'Amministrazione, avvalendosi del credito complementare, ottenga fondi in maniera più semplice rispetto alla procedura ordinaria. Va altresì osservata la massima circospezione per i crediti complementari relativi a voci di credito che potrebbero aver subito tagli da parte del Parlamento. In questi casi occorre infatti una motivazione particolare per giustificare spese che vanno oltre i limiti fissati dalle Camere: il tetto delle spese non può essere aggirato avvalendosi della procedura d'urgenza per crediti complementari.

La tabella 2 fornisce una panoramica sull'evoluzione dei crediti complementari negli ultimi dieci anni e sulla percentuale di crediti di pagamento approvati dalla Delegazione delle finanze secondo la procedura d'urgenza (anticipazioni ordinarie). È da 8 anni che il numero dei crediti urgenti accordati non era più così esiguo. La Delegazione delle finanze ha respinto l'urgenza in due casi (cfr. n. 4.2.3).

In taluni casi, la Delegazione delle finanze ha stabilito, dopo averne esaminato l'urgenza, che l'importo chiesto dal Consiglio federale quale anticipazione non era del tutto necessario per onorare crediti di pagamento indifferibili. In questi casi le domande di credito sono state soddisfatte solo in parte. L'importo rimanente è stato in seguito concesso dal Parlamento mediante procedura ordinaria.

Dopo un esame accurato, nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha anticipato il 35 per cento dei crediti complementari. Nel 2004, la Delegazione delle finanze ha approvato 18 anticipazioni su crediti complementari per un ammontare di 227 milioni di franchi. Un credito complementare di 130 milioni di franchi per la riduzione individuale dei premi nell'assicurazione malattie è stato l'importo massimo concesso. L'anticipazione era motivata dal fatto che diversi Cantoni avevano chiesto crediti più elevati, ai quali avevano diritto poiché esistono le basi legali a tal fine. L'approvazione della Delegazione delle finanze e versamenti per la fine di settembre hanno evitato che la Confederazione dovesse pagare interessi di mora.

Evoluzione dei crediti complementari dal 1995 al 2004

Anno	Crediti complementari (in mio. fr.)	in % del preventivo	di cui approvati dalla Delegazione delle finanze (in mio. fr.)	in % dei crediti complementari
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33
2001	2968	6,1	1925*	65
2002	1250	2,4	584	47
2003	684	1,3	424	62
2004	631	1,2	227	36

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

Le due domande di credito aggiuntivo (art. 31 cpv. 3 LFC) concernevano in parte una dichiarazione di garanzia della Confederazione per garantire l'esecuzione di prestazioni internazionali nel settore dell'assicurazione malattie. A questo proposito, la Delegazione delle finanze ha approvato un credito d'urgenza solo per un ammontare di 20 milioni di franchi. Il rimanente importo di 80 milioni è stato concesso con la seconda aggiunta al preventivo 2004 in procedura ordinaria di concessione dei crediti. Dopo un colloquio con il capo del DFF, la Delegazione delle finanze ha inoltre concesso in procedura d'urgenza un credito supplementare di 7,9 milioni di franchi per due sistemi di personalizzazione del passaporto.

In via eccezionale, nel 2001 la Delegazione delle finanze aveva concesso molti crediti in procedura d'urgenza, in particolare in seguito ai problemi legati all'aviazione civile. Tali decisioni della Delegazione delle finanze in materia di crediti hanno dato luogo ad alcuni interventi parlamentari. L'iniziativa parlamentare del gruppo UDC (01.462) è stata trattata da entrambe le Camere nell'anno in rassegna.

Il 7 ottobre 2004 il Consiglio degli Stati ha deciso, con 29 voti contro 4, di non entrare in materia sulla revisione parziale della legge sulle finanze della Confederazione (LFC), che il Consiglio nazionale aveva approvato il 2 giugno 2004 con 150 voti contro 7. La revisione di detta legge si prefiggeva essenzialmente di sostituire con una concessione preliminare l'attuale concessione successiva di crediti complementari urgenti da parte dell'Assemblea federale, mentre in caso di crediti inferiori a 250 milioni di franchi questa competenza sarebbe rimasta delegata, come finora, alla Delegazione delle finanze.

La Delegazione delle finanze intende continuare ad assolvere le proprie competenze in materia di crediti in modo avveduto e secondo criteri restrittivi.

4.2.2

Anticipazioni per la sicurezza dell'aviazione

Dopo il fallimento della Swissair SA e alcuni gravi incidenti di cui è stata protagonista l'aviazione civile svizzera (Halifax, Nassenwil, Bassersdorf e Überlingen), il 12 dicembre 2002 il Consiglio degli Stati ha trasmesso al Consiglio federale una raccomandazione (02.3463) su proposta della Commissione della gestione. Quest'ultima invitava il Consiglio federale a controllare le risorse di personale dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) dal profilo quantitativo e qualitativo, onde garantire un elevato grado di sicurezza nell'aviazione civile. L'istituto olandese incaricato dal DATEC ha illustrato in un rapporto che le strutture statali in Svizzera non hanno tenuto il passo con il rapido sviluppo dell'aviazione civile dal 1990 in poi.

Il Consiglio federale voleva procedere senza indugio alla riorganizzazione dell'UFAC, motivo per cui, con la prima aggiunta al preventivo 2004, ha chiesto 60 nuovi impieghi per l'UFAC. L'UFAC dovrebbe ora essere in grado di assolvere i suoi compiti rilevanti per la sicurezza e assolvere le funzioni legate alla politica dell'aviazione in modo indipendente e autonomo.

La Delegazione delle finanze ha concesso tre crediti di pagamento in' procedura d'urgenza approvando anticipazioni per 2,3 milioni di franchi. Vista la richiesta di aumento di 60 posti, prima di concedere le anticipazioni la Delegazione delle finanze ha tenuto un colloquio con i rappresentanti del DATEC, al termine dei quali si è convinta che dal profilo del reclutamento, dell'organizzazione e della formazione il previsto aumento poteva essere senz'altro realizzato. Nonostante qualche perplessità sulla rapida integrazione dell'effettivo dopo un aumento di tale portata, la Delegazione delle finanze ha concesso le anticipazioni sui crediti complementari già il 10 marzo 2004 in vista di un rapido potenziamento del personale. Sono così stati poste le basi per la realizzazione delle fasi successive. Le prime spese concernevano i programmi d'istruzione, la gestione dei rischi e l'ottimizzazione dell'informatica.

Complessivamente sono stati concessi nella prima aggiunta al preventivo 2004 12,7 milioni di franchi per l'adozione di misure di sicurezza nell'aviazione. Il Consiglio degli Stati ha approvato all'unanimità questi crediti complementari; il 14 giugno 2004, nella terza procedura di appianamento delle divergenze, il Consiglio nazionale lo ha seguito con 88 voti contro 82.

4.2.3

Anticipazioni rifiutate

Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha respinto l'urgenza di due anticipazioni (crediti di pagamento) dell'importo di circa 3 milioni di franchi, a dimostrazione di come essa valuti attentamente anche le domande di credito di lieve entità e del fatto che le anticipazioni vengono rifiutate se il criterio dell'urgenza previsto nell'articolo 18 capoverso 1 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0) non è adempito ed esiste un margine di manovra in merito ai termini di pagamento. La Delegazione delle finanze attribuisce molta importanza al fatto che la libertà decisionale del Parlamento non venga inutilmente limitata; ciò vale in particolare per le operazioni di credito che sono oggetto di discussioni politiche.

Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha respinto un'anticipazione di 623 740 franchi sotto la voce 201.3600.361 «Spese della Svizzera quale Paese ospite di organizzazioni internazionali» per pagare al Cantone di Nidvaldo i compiti di sorveglianza assunti in occasione della Conferenza internazionale su Cipro. Dal 22 marzo al 1° aprile 2004 si sono svolti sul Bürgerstock i dibattiti internazionali su Cipro, per i quali la Svizzera si era impegnata a offrire una protezione adeguata. A pochi giorni dall'inizio della Conferenza, il Consiglio federale ha stabilito in 350 000 franchi al massimo l'indennità forfetaria da versare al Cantone di Nidvaldo. La Conferenza è tuttavia durata più del previsto e ha comportato maggiori costi di quelli preventivati. Il DFAE e il Cantone di Nidvaldo si sono accordati nel mettere a carico della Confederazione un'indennità forfetaria di 500 000 franchi e il rimborso delle spese d'intervento sostenute.

La Delegazione delle finanze non aveva nulla da obiettare contro l'indennità oggetto della trattativa. Riteneva tuttavia che in questo caso non esistessero i presupposti per la concessione di un credito urgente e che il Parlamento avrebbe potuto decidere il credito complementare nella sessione di dicembre. Sarebbe opportuno avvalersi della procedura d'urgenza soltanto nei casi in cui non vi sia alcun margine per dilazionare il termine di pagamento.

La Delegazione delle finanze ha inoltre rifiutato di concedere un'anticipazione di 2 425 000 franchi sotto la voce 601.3600.951 «Capitali di copertura professori PF». Per la domanda di credito è stato fatto valere che nel preventivo 2004 non si era potuto stabilire a titolo definitivo il fabbisogno finanziario per il capitale di copertura ulteriormente necessario per far fronte alle rendite dei professori dei PF in base al precedente diritto. Nel secondo semestre 2004 si è potuto calcolare il capitale di copertura necessario per il 1° gennaio 2004 sulla base della compensazione al rincaro concessa e dell'evoluzione dei salari.

La Delegazione delle finanze ha constatato che il Consiglio federale aveva aumentato il credito di pagamento già nel preventivo 2004 mediante notifica successiva da 810 a 845 milioni di franchi. In base ai suoi criteri concernenti la trattazione nelle operazioni di credito urgenti, la Delegazione delle finanze non ha potuto dare il proprio consenso a' un ulteriore aumento del credito di pagamento nella procedura d'urgenza.

Per la Delegazione delle finanze è indubbio che la Confederazione deve partecipare alla copertura di circa 2,4 milioni di franchi di scoperto. Il conteggio finale definitivo verrà confermato in seguito sulla base di una seconda perizia. Con il conteggio finale è possibile concordare che il resto del debito vada a carico della Confederazione soltanto dopo la concessione ordinaria del credito. La procedura d'urgenza dovrebbe essere applicata soltanto nei casi in cui non sia procedere a una pianificazione finanziaria e budgetaria accurata.

5 Altri controlli effettuati nei Dipartimenti

5.1 Autorità e tribunali

5.1.1 Visita a scopo informativo presso l'Ufficio del giudice istruttore federale

Alla fine del 1999, il Codice penale è stato modificato per conferire alle autorità federali la competenza di trattare i casi complessi d'importanza nazionale o internazionale in materia di crimine organizzato, di riciclaggio di denaro e di corruzione. Dal 2002, nei casi gravi di criminalità economica spetta alla Confederazione avviare la procedura d'indagine, conformemente all'articolo 340^{bis} del Codice penale svizzero (CPS; RS 311.0). Infatti dal 2002, il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) è subordinato, dal profilo funzionale, al Tribunale federale, mentre sul piano organizzativo e amministrativo rimane dipendente dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Dal profilo organizzativo e in termini di personale, il Tribunale penale federale (TPF) è operativo dal 1° aprile 2004 quale tribunale indipendente di prima istanza a Bellinzona. A partire da tale data, l'Ufficio del giudice istruttore federale (UGIF) e il MPC sono assoggettati al TPF.

In veste di autorità giudiziaria indipendente, l'UGIF è incaricato di chiarire i fatti di carattere penale. Tali indagini fungono da base al MPC per decidere dell'opportunità di avviare un procedimento penale.

L'UGIF consta di cinque gruppi d'indagine, ognuno dei quali è presieduto da un giudice istruttore. Questi team dispongono di una cancelleria e si avvalgono dell'ausilio di esperti in finanze e in informatica. La centrale dell'UGIF si trova a Berna, ma dispone anche di una sede a Ginevra. Occupa 23 persone fra cui cinque sono giudici istruttori e cinque periti finanziari. La somma degli stipendi iscritta nel preventivo 2005 ammonta a 2 835 000 franchi.

In occasione della sua visita di controllo del 7 giugno 2004, la Sezione 1 della Delegazione delle finanze ha rilevato che nell'ambito del progetto «EFFORT», il MPC ha effettuato una valutazione del numero dei procedimenti da avviare, basandosi su dati forniti dai Cantoni. Tali previsioni sono state riprese dal TPF per stabilire di primo acchito il numero dei posti di giudice istruttore che era necessario creare. Dato che di fatto il numero dei procedimenti si è rivelato assai inferiore al previsto, il fabbisogno dell'UGIF è stato corretto al ribasso, l'ultima volta nel marzo 2004. L'efficienza dell'UGIF non dipende tanto dalle norme legali di procedura, ma piuttosto dalla cooperazione internazionale indispensabile per l'amministrazione delle prove, una cooperazione che non è sempre scontata. Per questi motivi, l'UGIF ripone grandi aspettative nella ratifica del 2° protocollo di accordo europeo sull'assistenza giudiziaria in materia penale.

È opportuno rilevare che parecchi miliardi di franchi verosimilmente provenienti da attività criminali sono bloccati nelle banche svizzere. Gran parte di questi fondi dovrà essere restituita alle autorità legali dei Paesi d'origine. Alcune somme provenienti dal traffico di droga potranno tuttavia essere versate ai Cantoni e alla Confederazione. In questo senso, la Sezione ammette che il perseguimento penale genera un ritorno sull'investimento economico.

La Delegazione delle finanze ha approvato il rapporto della sua Sezione raccomandando al DFGP di cercare una soluzione in vista di abolire la doppia subordinazione materiale e amministrativa del MPC. Sulla base di questa raccomandazione, il capo

del DFGP ha chiesto una perizia giuridica all'Ufficio federale di giustizia, le cui conclusioni potrebbero all'occorrenza comportare la modifica delle leggi sul TPF e sulla procedura penale federale.

5.2

Dipartimento federale degli affari esteri

5.2.1

Visita a scopo informativo presso la Divisione politica III

Nella sua visita al DFAE del 2004, la Sezione 1 della Delegazione delle finanze si è chinata sulla questione di assicurare il coordinamento e la coerenza degli interessi svizzeri presso l'ONU e le relative organizzazioni, poiché con la piena adesione della Svizzera si presentano ora nuovi compiti. Scopo della visita era quello di informarsi come avviene, nella pratica, la formazione delle opinioni in seno all'Amministrazione i cui singoli servizi, per loro natura, non sempre devono rappresentare gli stessi interessi. Dei compiti che concernono l'ONU si fa carico, in seno al DFAE, la Divisione politica III (Nazioni Unite, organizzazioni internazionali, ambiente, cultura e francofonia), che occupa 53 persone. Di queste, 28 operano nell'ambito dell'ONU e delle organizzazioni internazionali. In seno alla Divisione politica III (DP III), tali compiti rientrano nella competenza della Sezione Coordinamento ONU, la quale è stata oggetto della visita.

La Sezione è stata anzitutto informata in merito al ruolo della Svizzera nell'ONU. Presso la missione ONU a New York lavorano 30 persone (di cui 16 quali diplomatici), a Ginevra 35 (15 diplomatici), a Vienna 4,5 (di cui 2,5 diplomatici) e a Nairobi 1. L'ONU presenta annualmente circa 300 risoluzioni, di cui circa 250 sono già state trattate una volta in precedenza. È difficile intervenire sul budget dell'ONU. In particolare, essendo dipendenti da una decisione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, non è possibile prevedere se verranno prese misure di mantenimento della pace. Nel 2002, i contributi della Svizzera al sistema delle Nazioni Unite (incluse le diverse organizzazioni specializzate), che conformemente alla competenza specialistica sono stati stanziati nei rispettivi preventivi dei Dipartimenti, ammontavano a circa 525 milioni di franchi.

Nella pratica le posizioni della Svizzera devono essere consolidate, formulate su basi realistiche ed esaminate ai fini della loro coerenza con la sua politica estera. È altresì necessario un forte coordinamento, soprattutto nelle questioni nuove e in quelle politicamente delicate. Il DFAE opera una distinzione tra coordinamento a media e a lunga scadenza da un lato e coordinamento giorno per giorno dall'altro. Le priorità vengono elaborate in seno al gruppo di lavoro interdipartimentale ONU per la successiva sessione dell'Assemblea generale dell'ONU. Si tratta di un gruppo di lavoro aperto e, se lo desiderano, i Dipartimenti possono inviare i loro rappresentanti. Una quarantina di persone si riunisce circa tre volte all'anno in sedute di un paio d'ore. Nel 2002, il Consiglio federale ha approvato le strutture attuate dal suddetto gruppo di lavoro.

Il *processo di coordinamento* poggia inoltre sulle priorità del Consiglio federale in materia di politica estera nonché sugli obiettivi fissati nella legislatura in corso. Il coordinamento giorno per giorno avviene tramite il Coordinamento ONU-DFAE. Le domande della missione a New York sono rivolte sia al Coordinamento ONU sia al servizio interessato, dopo di che ha inizio il processo di coordinamento. Tra i servizi

specializzati sorgono raramente controversie in merito alla responsabilità di un determinato dossier. La responsabilità dal profilo contenutistico e professionale spetta ai servizi specializzati. Se non si raggiunge un'intesa, la questione è delegata ai direttori degli uffici, in seguito ai capi dei Dipartimenti interessati e, se del caso, al Consiglio federale. In casi urgenti in cui non è possibile avviare una consultazione, la competenza decisionale spetta al capo della delegazione di New York. Il coordinamento centralizzato e l'esame della coerenza in materia di politica estera sono effettuati dalla DP III.

La Delegazione delle finanze ha preso conoscenza della correttezza e della trasparenza delle procedure tra la Centrale di Berna e le missioni ONU in loco. La Delegazione delle finanze ha rilevato che la Svizzera è sottorappresentata nel personale impiegato presso le organizzazioni internazionali. Si compiace pertanto per gli sforzi del DFAE tesi a una maggiore rappresentanza a tutti i livelli. La Delegazione delle finanze ha inoltre constatato che a moltissime organizzazioni del sistema ONU, in parte sconosciute al pubblico, vengono concessi pagamenti e ha raccomandato al Consiglio federale di effettuare controlli periodici in merito all'ammontare e alla necessità dei contributi della Confederazione.

La Delegazione delle finanze chiede di verificare i contributi versati a organizzazioni del sistema ONU e di limitarli allo stretto necessario.

5.3 Dipartimento federale dell'interno

5.3.1 Visita a scopo informativo presso l'Ufficio federale della sanità pubblica

Il 17 maggio 2004 la Sezione 3 della Delegazione delle finanze ha effettuato una visita presso l'UFSP che verteva principalmente sull'integrazione dell'assicurazione malattie e infortuni nell'Ufficio, sul controllo delle finanze su Swissmedic, sulle questioni della gestione dei rischi e sulla sistemazione dell'UFSP.

In seguito a una diversa ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e a nuovi sviluppi nel campo della salute e relativo disciplinamento, all'internazionalizzazione nonché all'integrazione dell'assicurazione malattie e infortuni, negli ultimi anni l'UFSP è cresciuto in modo considerevole e impiega attualmente oltre 500 collaboratori. Trovandosi ad operare in un campo molto vasto e a delineare strategie per il futuro, deve dotarsi di una direzione decentralizzata che possa delegare in modo opportuno i compiti che si presentano. La Delegazione delle finanze ha preso conoscenza del fatto che le possibilità della Confederazione di intervenire nel settore curativo sono scarse, mentre sono notevoli per quanto riguarda la prevenzione. Il settore curativo è peraltro causa della maggior parte dei costi della salute e in caso di programmi di risanamento può comportare sviluppi fallaci, qualora a livello federale occorra procedere a forti risparmi nel settore della prevenzione.

Secondo l'UFSP, l'integrazione della nuova unità specializzata assicurazione malattia e infortuni comporterà sensibili miglioramenti. L'OMS e l'OCSE hanno commissionato una valutazione della sanità svizzera a livello internazionale.

Per quanto riguarda la vigilanza su Swissmedic, un ente del terzo cerchio, la Sezione ha segnatamente constatato che la Confederazione continua ad essere responsabile anche se vi è stata una delega di compiti a un'unità esterna. Alla luce di questa situazione, il centro di competenze Public Management dell'Università di Berna è stato incaricato di chiarire questioni specifiche, dei cui risultati si terrà conto nel prossimo mandato di prestazioni.

L'UFSP attribuisce grande importanza alla gestione dei rischi, che distingue in due settori: i rischi per la salute nella popolazione e quelli nelle aziende. In seguito alla complessità e all'importanza di questa materia, la Sezione ha ritenuto che valesse la pena discutere nuovamente di questo ambito nei prossimi anni.

La Delegazione delle finanze sostiene il potenziamento della gestione dei rischi in seno all'UFSP.

5.3.2 Ripercussioni finanziarie dell'introduzione del settore dei PF nel terzo cerchio

Nel rapporto annuale del 2003 (cfr. n. 6.3.1), la Delegazione delle finanze ha riferito in merito alle questioni finanziarie dell'alta vigilanza nel settore dei PF.

Il 1° gennaio 2004 sono entrate in vigore la legge federale concernente i politecnici federali (*Legge sui PF*; RS 414.110), parzialmente riveduta, e la modifica dell'ordinanza sul settore dei PF (RS 414.110.3) senza che fosse regolata la questione della responsabilità. Non era chiaro se fosse la Confederazione o il settore dei PF a dover sopportare i costi nel caso in cui i rischi assunti nel settore dei PF dovessero comportare danni. In questo contesto, la Delegazione delle finanze si è in particolare chiesta se il settore dei PF dovesse essere completamente integrato nell'assicurazione propria della Confederazione o se fosse meglio far assicurare tutti i suoi rischi da terzi.

Il 26 agosto 2004, l'AFF informava la Delegazione delle finanze che per la fase transitoria si è optato per una soluzione assicurativa. Il Consiglio dei PF e il PF di Zurigo nonché altri istituti hanno concluso un'assicurazione cose, mentre il PF di Losanna e l'Istituto Paul Scherrer (IPS) vi hanno finora rinunciato. Entrambi i PF e i quattro istituti di ricerca hanno concluso un'assicurazione di responsabilità civile d'impresa, i cui premi assicurativi sono finanziati con contributi della Confederazione.

Si mira tuttavia a una soluzione unificata per tutte le istituzioni che rientrano nel settore dei PF. Concretamente, si sta elaborando una soluzione assicurativa che si orienti verso determinati requisiti minimi specifici del settore. Una volta definiti gli standard, e dunque la somma che deve essere assicurata nei singoli casi, occorrerà disciplinare le modalità di copertura di eventuali danni qualora le assicurazioni sulla responsabilità civile d'impresa e l'assicurazione cose concluse con i PF e gli istituti di ricerca non fossero sufficienti.

Le organizzazioni esterne all'Amministrazione federale che svolgono compiti di diritto pubblico della Confederazione rientrano nella cosiddetta responsabilità sussidiaria, conformemente all'articolo 19 della legge sulla responsabilità (RS 170.32), secondo cui, del danno cagionato a terzi, la Confederazione risponde della somma

rimanente, sempreché l'organizzazione interessata non possa pagare il danno cagionato. Nel caso specifico, occorre valutare se la Confederazione partecipa alla copertura del danno. Il Consiglio dei PF preferirebbe invece direttive vincolanti, in particolare che la Confederazione rimborsi i danni a partire da un determinato importo.

La soluzione assicurativa dovrà tener conto del previsto trasferimento di proprietà degli immobili a settore dei PF. La questione del trasferimento di proprietà degli immobili è già stato discusso in occasione della revisione parziale della legge sui PF, anche se in procedura di conciliazione si è deciso di rinviarlo. Il trasferimento dovrà avvenire nell'ambito del programma di sgravio 2004.

La Delegazione delle finanze si occuperà di regolare le questioni assicurative nel settore dei PF.

5.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia

5.4.1 Visita a scopo informativo presso la Commissione di ricorso in materia d'asilo

In occasione della sua visita del 26 aprile 2004, la Sezione 2 della Delegazione delle finanze si è informata in particolare sui preparativi concernenti il trasferimento della Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA) al Tribunale amministrativo federale. L'istituzione di quest'ultimo costituisce una sfida particolare, tanto più che coincide con lo scioglimento di oltre 30 commissioni federali di ricorso e servizi di ricorso.

Un documento programmatico e un colloquio con il capo del DFGP e dell'UFPER hanno permesso alla Delegazione delle finanze di prendere conoscenza dell'indirizzo che si intende dare alle misure di politica del personale e delle relative conseguenze. Alla fine del 2006 saranno disdetti tutti i rapporti di lavoro esistenti presso le autorità di giustizia che verranno sciolte. Al momento dell'entrata in vigore della legge sul Tribunale amministrativo, quest'ultimo recluterà autonomamente il personale di cui necessita. Il passaggio dalla vecchia struttura alla nuova istituzione avverrà secondo due condizioni quadro:

1. le commissioni e i servizi di ricorso devono rimanere completamente efficienti e operativi fino al momento della transizione e fino a che il Tribunale amministrativo federale sarà entrato in funzione;
2. il Tribunale amministrativo federale entra in funzione con un adeguato effettivo di personale qualificato e senza dover farsi carico di pendenze supplementari ereditate dalle istituzioni precedenti.

L'adempimento di queste condizioni presuppone che gli attuali collaboratori non vengano licenziati in massa e che il nuovo Tribunale amministrativo federale possa per quanto possibile far capo all'esperienza del personale delle precedenti istituzioni. Ne consegue che, nella prima assunzione di personale, l'autonomia del Tribunale amministrativo federale sarà in parte limitata in quanto dovranno essere presi in considerazione i candidati altamente qualificati e appropriati attingendo dal bacino dei collaboratori attualmente impiegati presso le commissioni e i servizi di ricorso. La Delegazione delle finanze ha giudicato piuttosto generosi i disciplinamenti relati-

vi al personale previsti originariamente. Devono tuttavia essere posti in relazione al pericolo di maggiori costi che un accumulo di casi pendenti potrebbe provocare.

La Delegazione delle finanze ha constatato con soddisfazione che le pendenze della CRA hanno potuto essere ridotte mediante misure appropriate e che il capo del DFGP ha già fornito chiarimenti in merito alla data e alle condizioni del trasferimento. Visto che, allo stato attuale della pianificazione, l'edificio che lo ospiterà non potrà essere occupato prima del 2010, il Tribunale entrerà in funzione nel corso del 2007 in una sede provvisoria nell'area di Berna. Durante un periodo transitorio di 3 o 4 anni i costi del piano sociale saranno molto contenuti, dato che il personale potrà pianificare a lungo termine. I disegni relativi alle basi legali indispensabili per l'istituzione del Tribunale amministrativo federale sono stati sottoposti al Parlamento nel messaggio del 25 agosto 2004 (FF 2004 4229).

Come esposto nel numero 3.6, per quanto riguarda la costruzione del Tribunale amministrativo federale a San Gallo la Delegazione delle finanze si è impegnata per una procedura corretta in materia di diritto creditizio. Secondo un accordo concluso tra la Confederazione e il Cantone di San Gallo, quest'ultimo costruirà sul «Chrüzacker» a San Gallo l'edificio che ospiterà il nuovo Tribunale amministrativo federale. Lo darà in locazione alla Confederazione per una durata fissa di 50 anni, alla cui scadenza la proprietà dell'edificio e del terreno annesso passerà alla Confederazione. Il Cantone di San Gallo verserà un contributo fisso di 15 milioni di franchi garantendo alla Confederazione una pigione più a buon mercato per l'edificio. Alla scadenza della durata della locazione trasferirà alla Confederazione la proprietà del fondo senza chiedere ulteriori contributi.

Dopo l'approvazione di entrambi i Governi, l'Assemblea federale svizzera dovrà approvare un credito d'impegno per le spese di locazione. Nel Cantone di San Gallo, sarà il Gran Consiglio a decidere in merito al contributo fisso cantonale. Secondo quanto appurato dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), in collaborazione con l'Ufficio di pianificazione del Cantone di San Gallo, sarà possibile occupare il nuovo edificio al «Chrüzacker» al più presto nel 2010. Secondo lo stato attuale della pianificazione, il nuovo Tribunale amministrativo federale sarà operativo nel 2007 in una sede provvisoria a Berna; al più presto nel 2010 il Tribunale si trasferirà nel nuovo edificio di San Gallo.

La Delegazione delle finanze saluta il fatto che, grazie alle procedure adottate, sarà possibile evitare disciplinamenti transitori e piani sociali spendiosi.

5.4.2 Esecuzione della legge sull'asilo

La Delegazione delle finanze esamina da diversi anni la corretta applicazione dell'obbligo di garanzia e dell'obbligo di rimborso delle somme versate a titolo di garanzia (G+R) di richiedenti l'asilo (cfr. rapporto annuale 2001 concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione, parte 1, capitolo 4.4.2). Negli anni 2003 e 2004 la Delegazione delle finanze ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di controllare l'esecuzione della legge sull'asilo e, in particolare, l'applicazione del G+R nei Cantoni di San Gallo e Zurigo. Il CDF ha presentato i risultati dell'attività svolta nel 2003 nel suo rapporto annuale destinato alla Delega-

zione delle Camere federali e al Consiglio federale (rapporto annuale 2003 del CDF; FF 2004 3191 seg.).

Sulla base del rapporto dell'ispettorato finanziario interno dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) del 7 maggio 2003 sul G+R e delle relative osservazioni del CDF, la Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che nell'ambito del G+R manca tuttora un controllo affidabile della gestione ad opera dell'UFR. La Delegazione delle finanze ha invitato l'UFR a introdurre, nell'ambito del G+R, un controllo sistematico della gestione e a presentare un resoconto semestrale alla Delegazione delle finanze.

Dato che attualmente il G+R è oggetto di ulteriori sviluppi e che verrà sostituito da un tributo speciale, la Delegazione delle finanze ritiene opportuno istituire il controllo sistematico della gestione da essa richiesto sulla base di nuove disposizioni. Per la fase transitoria, chiede all'UFR di presentare una panoramica del conto intermedio e del consuntivo che sarà parte integrante del rapporto semestrale a destinazione' della Delegazione delle finanze.

Dai controlli a campione effettuati dal CDF presso i Cantoni risulta che negli anni 2001 e 2002 sono avvenuti pagamenti ingiustificati pari al 2,3 e al 5,4 per cento delle indennità. La Delegazione delle finanze ha assunto informazioni per verificare se i risultati di questi sondaggi dovevano essere generalizzati. In proposito 'è emerso che la scelta dei servizi contabili esaminati non era stata casuale, motivo per cui i campioni non erano rappresentativi. I l CDF reputa che i tassi d'errore cantonali siano inferiori.

L'analisi dei risultati dell'esame mostra che la qualità del calcolo dipende in forte misura dalle dimensioni del Comune, dalla struttura organizzativa e dal livello delle conoscenze dei dipendenti comunali competenti. Sulla base di questi risultati, il CDF aveva raccomandato alcune semplici misure di prevenzione e di controllo attuabili senza grosse spese supplementari. Ha inoltre chiesto ai Comuni interessati il rimborso dei pagamenti ingiustificati effettuati a partire dal 2000. Appellandosi all'autonomia comunale, il Cantone di San Gallo si è dichiarato incompetente a intervenire presso i propri Comuni. Il Cantone ha tuttavia espresso la sua volontà di sostenere i Comuni nell'adozione delle raccomandazioni del CDF. La Delegazione delle finanze prende atto del sostegno accordato dal Cantone ai Comuni, ma reputa che, proprio a causa della struttura federalistica del Paese, i Cantoni siano responsabili nei confronti della Confederazione della corretta applicazione della legge sull'asilo nei loro Comuni.

La Delegazione delle finanze continuerà ad occuparsi di questo dossier e ad analizzare il resoconto semestrale allestito dall'UFR per il settore G+R/tributo speciale.

5.5

Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

5.5.1

Visita di controllo concernente il Corpo degli istruttori

La Sezione 2 della Delegazione delle finanze ha effettuato nel luglio 2004 una visita di controllo presso la sezione del personale della divisione della difesa del DDPS. Nel quadro della collaborazione e del coordinamento con le commissioni della gestione, ha partecipato alla visita anche un membro della sottocommissione competente della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Quest'ultima si era occupata approfonditamente del Corpo degli istruttori l'ultima volta nel 1998; la seduta della Delegazione delle finanze si prefiggeva di ricontrollare determinati aspetti dell'inchiesta effettuata in precedenza.

Fra i temi della seduta annunciati al DDPS figuravano le «prestazioni speciali» ricevute da militari di professione (ufficiali e sottufficiali di professione), in precedenza chiamati istruttori, e la questione degli istruttori o dei militari di professione impiegati in una funzione amministrativa. Determinate prestazioni corrisposte ai militari di professione sono designate «speciali» perché possono essere versate soltanto a questa categoria di personale. La loro ragione d'essere risiede nello speciale rapporto di lavoro, che si differenzia in modo essenziale da quello delle persone impiegate nel settore civile. Infatti un militare di professione ha il dovere di lavorare fintanto che il servizio lo esige. I militari di professione devono inoltre essere pronti a lavorare dove ve ne è la necessità. In questo contesto la Delegazione delle finanze si è soffermata in particolare sulla questione se i militari di professione debbano continuare a ricevere prestazioni speciali qualora non prestino più servizio in una piazza d'armi o in una caserma ma svolgano una funzione in seno a uno stato maggiore o presso la Centrale.

All'inizio della visita il DDPS ha fornito alla Sezione 2 una panoramica sul profilo professionale (istruzione e campi di attività) e sulla situazione attuale dei militari di professione. In questo ambito è presto saltata all'occhio una massiccia carenza d'effettivo di militari di professione, fatto problematico per la realizzazione di Esercito XXI, dal momento che i militari di professione vi svolgeranno un ruolo centrale. Nel luglio 2004 mancavano 900 militari di professione e ciò corrisponde a un fattore di occupazione del 70 per cento soltanto. Il DDPS ha calcolato che con un tale fattore la capacità di resistenza sarà al massimo di 1,5–2 anni. Questa considerevole carenza d'effettivo produce un'eccessiva sollecitazione del corpo degli istruttori esistente, comportando a sua volta un aumento dei casi di malattia e dei licenziamenti nonché cali di motivazione.

Quanto alle «prestazioni speciali» degli istruttori, il DDPS ha reso noto che verranno soppresse. Dal 2006 sarà soppresso il privilegio per il quale i premi dell'assicurazione militare sono assunti dal datore di lavoro. Le prestazioni della Confederazione sono state ridotte anche nei casi di pensionamento anticipato e per i salari iniziali. In occasione della visita di controllo, i militari di professione hanno sottolineato che il pacchetto delle prestazioni (salario-spese-assicurazione militare-pensionamento) non è soddisfacente se paragonato al carico assai oneroso in termini di tempo: le prestazioni vengono progressivamente soppresse mentre le esigenze sono in costante aumento.

La Delegazione delle finanze ha riconosciuto che esiste un problema, la cui soluzione spetta al DDPS nel proprio settore di competenze, ad esempio mediante una rivalutazione delle priorità dei mezzi finanziari del Dipartimento. La Delegazione ha chiarito al capo del Dipartimento che, nel contesto finanziario attuale, un aumento dei mezzi finanziari non è possibile. Essa ha però consigliato prudenza nella riduzione delle prestazioni speciali nel periodo di transizione di 'introduzione di Esercito XXI.

Alla domanda della Delegazione delle finanze se i militari di professione, impiegati in una funzione presso la centrale di Berna – e dunque non sollecitati considerevolmente in termini di tempo come quelli attivi come istruttori in una piazza d'armi' –, continuano a percepire le prestazioni speciali, i rappresentanti del DDPS hanno spiegato in primo luogo che questi militari di professione esercitano tutti una funzione militare per la quale sono indispensabili conoscenze militari presso gli stati maggiori nel quartiere generale. Questi lavorano parimenti come militari di professione secondo le necessità e non 42 ore come il personale impiegato civilmente: i loro uffici sono soltanto ubicati nello stesso edificio dell'Amministrazione. La percentuale dei militari di professione che lavora in uno stato maggiore e ha diritto alle prestazioni speciali surriferite ammonta al 7,5 per cento negli stati maggiori centrali e al 40 per cento negli stati maggiori delle Forze terrestri. I singoli posti vengono occupati secondo l'organigramma della difesa che fissa in maniera vincolante la configurazione di riferimento dei posti militari e civili in seno al Dipartimento. Secondo l'articolo 17 capoverso 3 dell'ordinanza del DDPS concernente il personale militare (RS 172.220.111.310.2; OPers mil) gli ufficiali e i sottufficiali di professione perdono dopo tre anni lo statuto di ufficiale o di sottufficiale di professione se occupano un posto non militare. In questo modo si estingue anche il diritto a ricevere le prestazioni speciali.

La Delegazione delle finanze ha preso atto che in questo settore il DDPS sopprime prestazioni. Quanto al sistema delle indennità, essa è dell'opinione che causi un grande dispendio amministrativo e ha suggerito al capo del Dipartimento di trattare per quanto possibile tali contributi come parte integrante del salario. Nella sua risposta il capo del DDPS ha precisato che le indennità non devono essere integrate nello stipendio poiché non hanno carattere salariale.

5.5.2 Crediti a favore di progetti classificati

Da tempo la Delegazione delle finanze si occupa del progetto di esplorazione delle comunicazioni via satellite Onyx (in precedenza Satos; cfr. per il contenuto di questo progetto il rapporto annuale della Delegazione delle finanze del 2003, n. 6.5.1). Un rapporto del Controllo federale delle finanze aveva rilevato che i costi di questo progetto classificato segreto superavano di gran lunga quelli previsti inizialmente. In proposito il CDF ha ricordato che all'inizio del progetto i costi, presentati al Consiglio federale quale base per la decisione, non erano sufficientemente fondati ed erano troppo poco indicativi dei rischi del progetto. La Delegazione delle finanze ha

preteso dal DDPS diversi rapporti e ha condotto una discussione con il capo del DDPS. In una lettera del novembre 2003 la Delegazione delle finanze si è informata presso il Consiglio federale dell'esistenza di altri progetti di questo tipo nell'Amministrazione federale. Di questo progetto la Delegazione delle finanze ha criticato la continua mancanza di trasparenza nello stanziamento dei crediti e in materia costi.

Nella sua risposta degli inizi di gennaio 2004 il Consiglio federale ha affermato che nell'Amministrazione esistono soltanto pochi progetti classificati come confidenziali e che oltre a Onyx non esiste alcun progetto segreto di tale portata finanziaria. Nella seconda seduta ordinaria del 2004 la Delegazione delle finanze ha tenuto un'ulteriore discussione con il capo del DDPS durante la quale sono stati trattati sia gli aspetti legati alle modalità del credito sia la necessità di mantenere la segretezza.

La Delegazione delle finanze ha conferito al Controllo federale delle finanze il mandato di presentare in occasione della sua terza seduta ordinaria nel mese di aprile le prescrizioni applicabili in materia di bilancio e di valutare il progetto Onyx alla luce di tali prescrizioni. Il CDF è giunto alla conclusione che alla voce «capacità di adempiere le funzioni» non vi sono veri interessi di segretezza che potrebbero derogare ai principi di trasparenza dei costi. Il CDF ha consigliato che tutti i progetti di investimento, gestiti derogando alle prescrizioni di bilancio per ragioni di sicurezza o altri interessi di segretezza, siano automaticamente 'oggetto di un rendiconto speciale destinato alla' Delegazione delle finanze. Soltanto in questo modo la concomitante vigilanza finanziaria può valutarli efficacemente. Occorrerà inoltre esaminare costi e rischi in modo più approfondito.

La Delegazione delle finanze è giunta alla stessa conclusione. Si è rivolta per questo motivo al Consiglio federale per chiedere che il DDPS emani linee guida per lo svolgimento a livello tecnico creditizio di progetti segreti. Le richieste di credito di tali progetti dovranno in futuro essere sottoposte alla Delegazione delle finanze e occorrerà istituzionalizzare un regolare *reporting*. In un rapporto intermedio del luglio 2004, il capo del DDPS ha comunicato alla Delegazione delle finanze che un gruppo di lavoro interno al DDPS era stato incaricato di mettere in atto le richieste della Delegazione delle finanze. Il DDPS ha informato la stessa sulle nuove direttive in merito alle modalità dei crediti relativi a progetti segreti.

Nel frattempo le auspiccate nuove direttive sono entrate in vigore in seno al DDPS. In questo modo in futuro verrà riferito di tutti i progetti di investimento segreti. I progetti classificati verranno di conseguenza svolti correttamente secondo le prescrizioni applicabili in materia di gestione finanziaria. Domande di credito separate diverranno superflue.

La Delegazione delle finanze si occuperà approfonditamente dei crediti relativi ai progetti segreti e seguirà da vicino lo sviluppo del progetto Onyx in collaborazione con la Delegazione delle Commissioni della gestione.

5.5.3 Liquidazione di materiale, installazioni e immobili

Da tempo la Delegazione delle finanze è tenuta al corrente sull'andamento della liquidazione di materiale dell'esercito non più necessario (cfr. rapporti annuali della Delegazione delle finanze 2002, 2001, sempre al n. 6.5.3). Negli ultimi rapporti

annuali essa ha illustrato il modo di procedere e le imponenti quantità di materiale che si sono dovuti liquidare a causa della trasformazione e del ridimensionamento dell'esercito.

Per la seconda seduta ordinaria di febbraio la Delegazione delle finanze ha ricevuto il rendiconto ADS-LIQ II/2003 (relativo alla messa fuori servizio/liquidazione/smaltimento di materiale dell'esercito), nel quale figurano i dati del 2003. Il rapporto mostra ancora la grande quantità di materiale da liquidare: nel 2003 sono stati liquidati ad esempio 3150 veicoli e smaltite 7400 tonnellate di munizioni. Il valore di inventario, corrispondente al valore di acquisto di un tempo, con queste liquidazioni nel 2003 è stato ridotto di 3613 milioni di franchi.

Nel 2003 con la vendita di materiale e veicoli sono state conseguite entrate lorde per 23,1 milioni di franchi. La vendita al dettaglio del materiale da liquidare avviene principalmente negli otto Army-Liq-Shop sparsi in tutta la Svizzera. I ricavi della RUAG Components sono imputati secondo il principio netto al DDPS e accreditati al credito MI & GM (munizioni per l'istruzione e gestione delle munizioni). Nel 2003 i costi per l'eliminazione del materiale ammontavano a un totale di 7,3 milioni di franchi, quelli per lo smaltimento di munizioni a 12,6 milioni di franchi.

La Delegazione delle finanze ha preso atto del rendiconto. Continuerà a tenersi informata sui progressi della liquidazione di materiale dell'esercito non più necessario.

5.5.4 Rendiconto del progetto POLYCOM

Dal 2002 la Delegazione delle finanze si occupa del progetto della rete di radiocomunicazione Polycom, concepita per collegare fra loro a livello svizzero le reti delle organizzazioni nei settori della sicurezza e dei soccorsi (polizia, pompieri, esercito, ecc.; cfr. i rapporti della Delegazione delle finanze degli anni 2003 e 2002, n. 6.5.2). In ragione della sua struttura, è assai difficile portare avanti il progetto: esso si fonda su un concetto federalistico e a esso partecipano molti partner con differenti interessi. Le reti già esistenti nei Cantoni mostrano un diverso standard di sviluppo. Negli ultimi anni alcuni Cantoni hanno rinnovato le loro reti di radiocomunicazione ed è comprensibile che per essi un rinnovamento della rete non è prioritario visto che dopo poco tempo si troverebbero a dovere ancora investire mezzi ingenti; altri Cantoni invece necessitano di una nuova rete poiché quella esistente non soddisfa più le esigenze. Anche a diverse organizzazioni della Confederazione come il Corpo delle guardie di confine occorre una nuova rete. Questa è parzialmente già costruita.

Nel novembre 2003 la Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio federale un rapporto dettagliato sullo stato del progetto. Il Consiglio federale lo ha presentato nel febbraio 2004. La Delegazione ha inoltre condotto una discussione con il capo del DDPS e i responsabili del progetto dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP). Il rapporto del Consiglio federale rileva la grande importanza del progetto, ma anche le difficoltà strutturali all'interno delle quali esso deve essere gestito; il rapporto illustra inoltre i costi occasionati finora. Entro la sua completa realizzazione prevista nel 2010, per l'intero sistema POLYCOM, che consta delle componenti nazionali, dell'infrastruttura di sistema, degli equipaggiamenti di

gestione e delle apparecchiature terminali, si prevedono costi di 580 milioni di franchi, dei quali circa 370 milioni di franchi (ca. il 65 %) saranno assunti dalla Confederazione e 210 (ca. il 35 %) dai Cantoni.

In occasione della discussione, il capo del DDPS ha sottolineato che il progetto è in corso ma che non è possibile prevederne in maniera definitiva il momento della conclusione. Il problema risiede principalmente nell'esiguità dei mezzi finanziari. Secondo il capo del DDPS non esiste alternativa a questo progetto ed è stato giusto lanciarlo. In seguito a questa discussione, la Delegazione delle finanze ha scritto al Consiglio federale che, grazie al rapporto e a una disamina con i responsabili, alcune questioni erano state chiarite.

Sulla base degli interventi precedenti della Delegazione delle finanze, il 23 giugno 2003 il Consiglio federale ha deciso di istituire un *controlling* interdipartimentale delle finanze, di cui è stato designato responsabile l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) vista la sua familiarità con il coordinamento del progetto. Il rapporto di *controlling* all'indirizzo della Delegazione delle finanze era atteso per dicembre. Nel 2004 è stata fissata la struttura di tale rapporto ed è stato dato avvio ai lavori. Nel settembre 2004 il direttore dell'UFPP ha chiesto alla Delegazione delle finanze di poter posticipare la consegna del rapporto, prevista per dicembre, al marzo 2005: le chiusure definitive dei conti sarebbero infatti state disponibili soltanto nel corso di gennaio/febbraio. Nel caso di una consegna del rapporto di *controlling* posticipata al mese di marzo i dati aggiornati del conto dello Stato avrebbero potuto esservi integrati. La Delegazione delle finanze ha acconsentito alla richiesta e in futuro riceverà e delibererà in merito al rapporto nel mese di marzo: per questa ragione nel presente rapporto annuale non viene illustrato lo stato del progetto.

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha constatato che per il progetto POLYCOM sono stati intrapresi passi nella giusta direzione. In ragione della sua struttura tuttavia il progetto POLYCOM continua a rimanere un'ardua impresa: per questo motivo la Delegazione delle finanze continuerà a seguirlo con attenzione.

5.6 Dipartimento federale delle finanze

5.6.1 Visita a scopo informativo presso l'Ufficio federale del personale

Il 9 settembre 2004 la Sezione 3 della Delegazione delle finanze ha compiuto una visita a scopo informativo presso l'Ufficio federale del personale (UFPER) con una rappresentanza delle Commissioni della gestione. L'UFPER lavora dal 1° gennaio 2004 in una nuova struttura organizzativa. In qualità di ufficio che assume attività interdipartimentali con 90 posti in organico, esso rappresenta il servizio specializzato nella politica del personale della Confederazione e sviluppa le basi e gli strumenti per gestire e coordinare il settore del personale. Esso pianifica gli affari di politica del personale del Consiglio federale e assiste i Dipartimenti e gli uffici federali nella realizzazione degli obiettivi centrali. Gli competono inoltre la raccolta, la preparazione e l'interpretazione di dati dell'intera Amministrazione federale che informano in particolare sull'importo e l'utilizzazione del budget del personale.

La visita a scopo informativo ha toccato fra l'altro questioni relative alla formazione e l'impiego di persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa, praticanti e apprendisti nell'Amministrazione federale. Con l'ampliamento dell'offerta di formazione in seno ai Dipartimenti, il coordinamento e il *controlling* del settore della formazione hanno assunto una maggiore importanza. Le restrizioni finanziarie chiedono una razionalizzazione e una strutturazione efficiente dell'intera offerta. L'UFPER intende indagare con i responsabili della formazione dei Dipartimenti i processi attuali e sottoporli a un *controlling* centrale. Di fronte alla grande difficoltà nel verificare e quantificare concretamente l'utilità dei cicli di formazione, la Delegazione delle finanze riconosce una necessità di coordinamento in questo settore.

La situazione dei dati relativi al settore delle persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa, dei praticanti e degli apprendisti è piuttosto insoddisfacente. L'UFPER è stato perciò invitato a mettere a disposizione indicazioni più precise nella prospettiva di raffronti con informazioni concernenti altri organismi amministrativi pubblici o dell'economia privata.

Dal 1° gennaio 2001 nell'Amministrazione federale è impiegato il sistema d'informazione concernente il personale dell'Amministrazione federale BV PLUS. In questo contesto esistono rischi di interfaccia difficilmente eliminabili per la complessità e le interdipendenze della materia. La scoperta di casi di versamenti eccessivi dovuti a dati erronei conferma la supposizione che la qualità dei dati nei singoli uffici non sia conforme alle direttive. Al momento attuale non è ancora possibile esprimersi con sicurezza sulla causa, tuttavia sono pensabili errori di natura tecnico-metodica o addirittura intenzionali nell'utilizzo dei dati. L'UFPER intende verificare la legalità dei mutamenti, sia scegliendone casualmente dei campioni sia controllando annualmente un intero ufficio per ogni Dipartimento. La questione delle sanzioni andrà chiarita dopo le prime esperienze in relazione a quantità e tipi di errore.

La Delegazione delle finanze sostiene gli sforzi di coordinamento e l'organizzazione efficiente della formazione sotto la direzione dell'UFPER. Essa ha esortato l'UFPER a migliorare le informazioni relative all'impiego di persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa, praticanti e apprendisti. Inoltre la Delegazione delle finanze chiede di chiarire e impedire eventuali abusi nella gestione dei salari.

5.6.2 Flusso dei pagamenti tra Confederazione e Cantoni

Per quanto attiene al versamento delle imposte dei Cantoni alla Confederazione, la Delegazione delle finanze ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di procedere a chiarimenti in materia di etica dei pagamenti e di iscrizione contabile degli stessi in seno alla Confederazione. Gli accertamenti del CDF hanno rilevato che nel 2003 diversi Cantoni hanno ripetutamente compensato troppo tardi importi considerevoli, obbligando l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) a continui solleciti. La Delegazione si è occupata in seguito nel dettaglio dei meccanismi di incentivazione capaci di influenzare il flusso dei pagamenti tra Confederazione e Cantoni.

La Delegazione delle finanze ha constatato che nel caso delle imposte federali dirette esatte dai Cantoni per la Confederazione e della tassa d'esenzione dall'obbligo militare mancano le basi legali per la riscossione degli interessi di mora da parte della Confederazione (LIFD, RS 642.11; LTEO, RS 661). I Cantoni sono così incentivati finanziariamente a non procedere per tempo alle compensazioni ricavandone vantaggi di interesse. Nel corso di numerose discussioni con il capo del DFF si sono cercate possibili soluzioni per impostare gli incentivi finanziari in modo che l'esecuzione delle prescrizioni esistenti da parte dei Cantoni avvenga in modo unitario e coerente e che soprattutto non sia lasciato alcuno spazio per trarre vantaggi giocando sugli interessi.

Le lacune individuate hanno indotto la Delegazione delle finanze a informarsi in modo generale sulle regole di validazione applicate ai flussi dei pagamenti tra Confederazione e Cantoni. Secondo tali regole i conti correnti dei Cantoni sono generalmente tenuti senza interessi. Quindicialmente essi sono portati in pareggio. Se la compensazione da parte della Confederazione o di un Cantone avviene in ritardo, è riscosso un interesse di mora pari al tasso lombard ufficiale della BNS meno un punto percentuale.

La Delegazione delle finanze comprende che il DFF non voglia procedere a una revisione soltanto per introdurre nuove regole sugli interessi di mora nella legge federale sull'imposta federale diretta (RS 642.11) e nella legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (RS 661).

La Delegazione delle finanze raccomanda che in occasione della prossima revisione degli atti legislativi surriferiti venga colmata la carenza legislativa dapprima nella LIFD e poi nella LTEO.

5.6.3 Acquisti della Confederazione

La statistica degli acquisti della Confederazione fornisce informazioni circa il volume degli acquisti di beni mobili effettuati in Svizzera e all'estero nel corso di un anno. Tenuto conto delle imprese della Confederazione FFS e Posta, la statistica rileva per il 2003 un volume di 3,8 miliardi di franchi, a comprova della grande importanza finanziaria di questo settore.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) esamina regolarmente gli acquisti degli uffici e procede a verifiche laddove gli impegni contrattuali costituiscono situazioni di monopolio. I rapporti di revisione sono trasmessi alla Delegazione delle finanze. Nel 2004 essa ha preso atto dei rapporti concernenti la verifica degli acquisti presso la RUAG Aerospace, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), il Politecnico federale di Zurigo (ETH), armasuisse e l'Ufficio federale delle acque e della geologia (UFAEG).

Dai rapporti e dalle spiegazioni del CDF risulta che la regolarità, la legittimità e l'economia non sono state completamente rispettate (cfr. rapporto annuale 2003 del CDF; FF 2003 3165). Si è inoltre potuta constatare l'esistenza di carenze in relazione alle conoscenze professionali dei collaboratori incaricati degli acquisti. La Delegazione delle finanze ha constatato con soddisfazione che le raccomandazioni del

CDF sono state accolte positivamente e ampiamente realizzate in seno alle organizzazioni controllate.

I controlli dei prezzi presso la RUAG hanno fatto sì che all'Aggruppamento dell'armamento venisse accreditata una riduzione dei prezzi di 483 000 franchi. Essa illustra la speciale situazione esistente tra l'Aggruppamento dell'armamento e la RUAG che è di proprietà della Confederazione. La Delegazione delle finanze si è perciò occupata del diritto dell'Aggruppamento dell'armamento di consultare la documentazione della RUAG inerente agli acquisti per i quali esiste una situazione di monopolio. A tempo debito la Delegazione delle finanze si occuperà di nuovo delle convenzioni che ora sono sottoposte a revisione.

La Delegazione delle finanze continuerà a perseguire con attenzione il rispetto delle prescrizioni nel settore degli acquisti.

5.6.4 Problemi informatici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni

Nei suoi rapporti di revisione e nel suo rapporto annuale del 2002 (n. 2.6), il Controllo federale delle finanze (CDF) si è detto preoccupato per l'evoluzione dell'informatica nella Divisione principale imposta sul valore aggiunto (AFC). Era da temere che i ritardi nella preparazione dei nuovi programmi si sarebbero potuti ripercuotere negativamente sul conteggio dell'imposta sul valore aggiunto, importantissima per la Confederazione (18 mia. fr.).

La Delegazione delle finanze si è occupata in seguito dei problemi che sono subentrati. L'AFC lavora dagli anni Ottanta con le applicazioni informatiche centrali «MOLIS» (sistema d'informazione IVA online) e «STOLIS» (sistema d'informazione delle tasse di bollo online). Si tratta di applicazioni sicure, che hanno tuttavia limitate possibilità di sviluppo. In seguito alla cessione dei servizi d'informatica dell'AFC all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) si sono palesate diverse lacune di sistema che in parte hanno causato avarie. Queste carenze sono state tuttavia in buona parte eliminate. Oltre a ciò si sono verificati problemi imprevisi in occasione della pianificata sostituzione dei vecchi software designata «Migrazione BS2000». Dopo due anni è stato necessario interrompere la migrazione in corso dei programmi desueti AFC e sostituirla con una pura migrazione HW. Questo ha comportato per la Confederazione costi per 9 milioni di franchi. Una perizia esterna ha addossato la responsabilità del fallimento per la maggior parte all'UFIT. Tuttavia la ditta esterna impiegata quale impresa generale ha riconosciuto la propria corresponsabilità e a mo' di risarcimento si è detta disposta a fornire il 20 per cento del volume diretto del progetto sotto forma di prestazioni di indennizzo (prestazioni gratuite nel quadro di altri progetti). In seno all'UFIT sono stati tratti internamente i dovuti insegnamenti.

D'intesa con l'AFC e l'UFIT, il DFF ha deciso per il momento di continuare a gestire le applicazioni centrali MOLIS e STOLIS su una piattaforma non conforme a NOVE-IT. La manutenzione di queste applicazioni informatiche desuete è tuttavia dispendiosa e richiede all'UFIT lavori di manutenzione pari a 12 uomini/anno. L'UFIT deve approntare queste risorse al fine di evitare che i sistemi abbiano panne

tecniche. Con il sostegno dell'UFIT, l'AFC prevede che la nuova tecnologia informatica diventi operativa, secondo tappe ordinate, dal 2007/2008. Il nuovo progetto designato INSIEME allineerà l'intera organizzazione dell'AFC ai processi definitivi.

La Delegazione delle finanze si aspetta che l'AFC, grande beneficiario di prestazioni, definisca in modo orientato al futuro le proprie esigenze nel settore dell'informatica. Gli accordi con l'UFIT concernenti la fornitura di prestazioni vanno migliorati.

5.6.5 Compagnia aerea Swiss

La Delegazione delle finanze è informata regolarmente dal capo del DFF, presidente del Comitato Swiss del Consiglio federale, e dal rappresentante della Confederazione nel consiglio d'amministrazione di Swiss sulla situazione della compagnia.

Nell'anno in rassegna dopo lunghe trattative Swiss è riuscita a concludere con un consorzio bancario internazionale un accordo triennale relativo a un credito d'esercizio di 325 milioni di franchi, di cui 180 hanno effetti sulla liquidità dal novembre 2004.

Il prolungamento della convenzione tra gli azionisti sino a fine agosto 2005 è stata approvata dall'86 per cento degli azionisti. Nel gennaio 2005 Swiss ha annunciato un'ulteriore riduzione del personale e della flotta: la crescente pressione della concorrenza e l'erosione dei prezzi in Europa costringono Swiss a ridurre di almeno 13 velivoli il settore dei voli regionali. Si prevede una riduzione di 800 fino a 1000 posti di lavoro nei prossimi 18 mesi; in questo modo Swiss mira a diminuire i suoi costi netti di 300 milioni di franchi.

Durante l'anno in rassegna diversi interventi parlamentari hanno sollecitato il Consiglio federale a illustrare la sua strategia rispetto a Swiss. In proposito si rimanda alla risposta all'interpellanza 04.3022 Credito d'esercizio Swiss del 15 settembre 2004. L'impegno della Confederazione nei confronti di Swiss è limitato nel tempo. Il mutamento della quota della Confederazione non deve tuttavia avvenire in un momento inappropriato, bensì tenere conto degli obiettivi della politica del Consiglio federale in materia di traffico aereo. La vendita a una compagnia straniera è da considerare come una delle numerose opzioni.

Nel corso dell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha preso atto che l'Amministrazione federale sta esaminando una garanzia della Confederazione per i rischi di terrorismo, dato che le assicurazioni private hanno ritenuto di escludere dalla loro copertura i danni derivanti da bombe e contaminazioni nucleari nel traffico aereo internazionale. La Delegazione delle finanze ha segnalato in modo chiaro al Consiglio federale che un tale credito d'impegno dovrà essere stanziato dal Parlamento nel corso di una sua sessione a Berna.

La Delegazione delle finanze prende atto delle informazioni concernenti Swiss. Essa appoggia la strategia perseguita dal Consiglio federale. La Delegazione delle finanze ha dichiarato al Consiglio federale di non volere approvare in procedura d'urgenza cospicui crediti d'impegno per il traffico aereo.

5.7 Dipartimento federale dell'economia

5.7.1 Visita a scopo informativo presso il Segretariato di Stato dell'economia

In occasione della visita del 18 maggio 2004 la Sezione 1 si è informata presso il nuovo segretario di Stato su quali principi governino in seno al Segretariato di Stato dell'economia (Seco) la gestione del servizio, la *good governance*, la vigilanza finanziaria e l'analisi dei rischi. Ulteriori temi hanno interessato la crescita economica e il piano di rinuncia a determinati compiti.

Il segretario di Stato ha illustrato la riorganizzazione del Seco e la sua concezione del servizio. Il Seco costituisce un centro di competenze della Confederazione per le questioni economiche e insieme al DFAE è il centro principale della politica economica esterna e della politica dello sviluppo. Il Seco è concepito come un'unità organizzativa dell'Amministrazione federale animata da uno spirito d'impresa.

Con l'attuale struttura organizzativa, il Seco abbandona progressivamente l'organizzazione a matrice poiché le responsabilità in ultima analisi vi erano diventate poco chiare. Il Seco attualmente presenta sul piano operativo una tradizionale struttura di linea. Per ogni funzione direttiva è designata una rappresentanza che dispone di tutte le competenze decisionali. Nel confronto con altri uffici federali, il Seco possiede una struttura gerarchica piatta. Non vi sono direttori di sezione o di divisione; accanto alla direzione esiste soltanto il livello dei capi di settore. La Delegazione delle finanze ritiene che gli uffici con una struttura gerarchica piatta gestiti secondo principi moderni non vanno demotivati con incentivi negativi nell'assegnazione di crediti per il personale. Su questo tema essa ha tenuto una discussione con l'Ufficio federale del personale.

La visita a scopo informativo si è incentrata inoltre sui provvedimenti del Seco volti ad assicurare la *good governance* nelle unità amministrative decentralizzate. Su desiderio della Delegazione delle finanze e del Controllo federale delle finanze (CDF), nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione, con una cifra d'affari annua di circa 6 miliardi di franchi, è stata intensificata la vigilanza finanziaria a tutti i livelli. I rischi del fondo di compensazione AD sono stati ampiamente analizzati. I rapporti di revisione del CDF sul conto annuale dell'assicurazione contro la disoccupazione ne rendono conto. Nei settori della cooperazione economica per lo sviluppo e della promozione della piazza economica sono adottati differenti provvedimenti di vigilanza. Il CDF verifica ad esempio regolarmente l'assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Nel caso della Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI) e del fondo per l'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM) per il 2004 e il 2005 sono previsti *audit* del CDF.

Il 18 febbraio 2004 il Consiglio federale aveva deciso un pacchetto di misure sulla politica di espansione. Il pacchetto è stato concepito per ovviare all'indebolimento

della crescita. Sotto l'egida del Seco, il gruppo di lavoro interdipartimentale per la crescita deve informare annualmente il Consiglio federale sui progressi nella realizzazione dei provvedimenti.

Il Consiglio federale ha incaricato tutti gli uffici di avanzare proposte per i piani di rinuncia a determinati compiti. La Delegazione delle finanze si attende che il Seco fissi le necessarie priorità. Tuttavia la politica deve anche essere pronta a sgravare l'ufficio da compiti secondari. Questo vale in particolare per i compiti che possono essere adempiti bene o addirittura meglio se affidati all'esterno. In generale dovrà valere il principio secondo il quale i settori del Seco che promuovono la crescita economica andranno potenziati e ampliati, mentre occorrerà risparmiare sui provvedimenti di mantenimento delle strutture e di introduzione di ostacoli al mercato.

La Delegazione delle finanze sostiene l'introduzione di gerarchie piatte nell'Amministrazione centrale e si attende un'assegnazione dei crediti per il personale indipendentemente dall'organizzazione. Essa esaminerà i rapporti di revisione del CDF concernenti SOFI e LMI.

5.7.2 Indennizzi nell'ambito della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI)

Nel 2003 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha condotto una revisione presso l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) nel campo di prestazioni Innovazione/CTI (Commissione per la tecnologia e l'innovazione). Allora, la Delegazione delle finanze aveva potuto constatare con soddisfazione che i risultati della verifica erano in generale buoni. In merito a singole constatazioni la Delegazione delle finanze aveva sollecitato nel 2004 informazioni più precise.

La Delegazione delle finanze ha sostenuto la disponibilità dell'UFFT a rendere noti i possibili conflitti di interesse di membri della CTI, richiedenti, partner economici mediante un completamento della clausola d'integrità fissata contrattualmente. Nel contempo la Delegazione delle finanze ha preso atto che a membri della CTI e a esperti sono stati in parte corrisposti considerevoli indennità e onorari. Di fronte all'ordine di grandezza dei diversi pagamenti la Delegazione delle finanze ha chiesto al DFE indicazioni dettagliate sull'entità delle retribuzioni, sugli aventi diritto e sul tempo che essi hanno dedicato alla CTI. La Delegazione delle finanze ha chiesto inoltre maggiori chiarimenti sul numero delle richieste, la scelta dei progetti e la verifica delle prestazioni.

Dalla risposta del DFE risulta che le tariffe orarie per i responsabili dei settori di promovimento CTI ammontavano a 190 franchi all'ora, a 150 franchi all'ora per gli esperti riconosciuti internazionalmente e a 125 franchi all'ora per gli specialisti. Ai membri della Commissione che sono anche collaboratori dell'Amministrazione federale di regola non sono corrisposte indennità.

Dal 2000 il numero delle domande di sussidio presentate alla CTI è aumentato da 600 a 1000 nel 2003. La sollecitazione in termini di tempo degli esperti della CTI è determinato dal volume di lavoro dei singoli mandati e supera in alcuni casi le 1000 ore all'anno. Detti esperti sono attivi in più settori di promovimento CTI e

adempiono inoltre compiti strategici, come il sostegno dello sviluppo della strategia della CTI e delle scuole universitarie professionali oppure l'elaborazione di modelli per il potenziamento della capacità di innovazione di «Piazza economica: Svizzera».

La valutazione delle domande di sussidio avviene conformemente ai criteri elencati nell'articolo 9 dell'ordinanza concernente i sussidi per il promovimento della tecnologia e dell'innovazione in vigore (RS 823.312). L'esame di tali criteri e di quelli elencati nel postulato del Consiglio nazionale trasmesso al Consiglio federale (03.3186) nonché l'istituzione di una nuova base legale per l'attività di promovimento della CTI avvengono nel quadro dei lavori in corso per a messa in atto del messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e della tecnologia negli anni 2004–2007 e nell'ambito della nuova strategia ivi proposta per un sistema nazionale di innovazione.

La verifica del raggiungimento degli obiettivi dei progetti della CTI avviene sia sul piano operativo sia su quello strategico. Mediante un *controlling* operativo è valutato il rispetto delle scadenze dei progetti una prima volta dopo tre mesi e infine dopo sei mesi. La verifica strategica dell'efficacia delle attività di promovimento è in corso sulla base di valutazioni di progetti scelti.

La Delegazione delle finanze è favorevole agli sforzi per un ulteriore miglioramento del *controlling* nel settore della CTI.

5.8 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

5.8.1 Visita a scopo informativo presso la Divisione principale per la sicurezza delle installazioni nucleari

La Divisione principale per la sicurezza delle installazioni nucleari (DSN) fa parte dell'Ufficio federale dell'energia (UFE), al quale è subordinata, seppure beneficiando di un'ampia autonomia d'azione per le sue attività di controllo e in particolare per il fatto che dal 1° gennaio 2004 è un ufficio gestito con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP). La DSN è l'autorità di sorveglianza della Confederazione nel settore dell'energia nucleare. Essa controlla e si pronuncia sulle installazioni nucleari svizzere in materia di sicurezza nucleare e di protezione contro le radiazioni, seguendo le fasi della progettazione, dell'esercizio fino alla messa fuori servizio e allo smantellamento. La DSN sorveglia inoltre il trasporto di materiali radioattivi e i lavori preliminari per il deposito di rifiuti radioattivi in strati geologici profondi.

Sul piano finanziario, per il periodo del mandato di prestazioni 2004–2007 la DSN beneficia di un budget globale di 133,3 milioni di costi e di 128 milioni di prodotti nel conto d'esercizio, vale a dire un tasso di copertura del 96 per cento. Le entrate sono fatturate dalla Confederazione e ottenute sulla base di tariffe orarie inferiori a quelle SIA. La copertura totale è difficilmente raggiungibile poiché la DSN svolge anche compiti non fatturabili. In termini di personale la DSN conta globalmente 91 collaboratori, di cui 78 specialisti e 13 impiegati amministrativi. Il numero dei collaboratori sta aumentando rispetto agli anni scorsi. La DSN è composta di 4

divisioni incaricate del controllo, supporto e comunicazione, della sicurezza dei reattori nucleari, della sicurezza dei trasporti e della gestione dei rifiuti nonché della radioprotezione.

La DSN esercita la propria sorveglianza su 5 centrali nucleari (Beznau 1 e 2, Mühleberg, Gösgen e Leibstadt), 3 installazioni di ricerca (Paul Scherrer Institut, PF di Losanna e Università di Basilea) e 3 depositi intermedi di rifiuti nucleari. Essa sorveglia inoltre i trasporti e le installazioni e procede alle analisi in prospettiva dell'immagazzinamento geologico in profondità dei rifiuti.

Per quanto attiene ai controlli, la DSN deve assicurarsi del rispetto delle severe norme d'esercizio delle centrali e rilevare, senza concessioni, gli errori commessi o le debolezze dei sistemi delle centrali. Essa si adopera a tale riguardo al fine di sviluppare una cultura della sicurezza, d'altronde assai elevata in Svizzera. Va ricordato che la DSN deve poter agire in tutta indipendenza sia dalle imprese controllate sia dall'UFE in ragione dei diversi interessi di detto ufficio rispetto all'organo di controllo. La DSN dispone in caso di irregolarità di un'organizzazione di emergenza e effettua inoltre esami dei rischi sulla base di analisi delle probabilità. In futuro la DSN intende realizzare programmi di sorveglianza integrati in modo da migliorare la sua efficacia. A livello nazionale la DSN è collegata con l'UFEN, la Centrale d'allarme nazionale, l'Ufficio federale della sanità pubblica e altri organi. Sul piano internazionale essa intrattiene relazioni con l'Agenzia internazionale dell'energia nucleare e l'Agenzia per l'energia nucleare (NEA) dell'OCSE e con commissioni e organi diversi. Essa fornisce infine il proprio supporto tecnico ai Paesi dell'Europa dell'Est volto a migliorare la sicurezza dei reattori nucleari.

In occasione della visita del 27 aprile 2004, la Sezione 2 della Delegazione delle finanze ha osservato che per determinati lavori estremamente specialistici, la DSN fa capo a esperti esterni che sono sempre gli stessi. Le aggiudicazioni non avvengono dunque secondo le norme dell'OMC poiché esistono assai poche imprese con le competenze richieste e poiché cambiare gli esperti comporta spese iniziali supplementari. I rappresentanti della DSN non possono tuttavia essere fornitori delle centrali controllate. La Delegazione delle finanze non obietta a tale deroga, in virtù del principio secondo cui la sicurezza delle installazioni nucleari prevale sull'applicazione delle regole dell'OMC.

Allo stesso modo occorre rilevare che i maggiori problemi della DSN sono legati al rinnovamento delle installazioni nucleari, al mantenimento del livello elevato di sicurezza attuale, all'eliminazione dei rifiuti e ai rischi cosiddetti residui. Inoltre, sebbene le centrali nucleari siano concepite già in partenza in modo da non essere vulnerabili ad attacchi terroristici, dopo l'11 settembre 2001 sono state rafforzate le misure di collaborazione di polizia su scala nazionale e internazionale.

Dopo averne preso atto e averlo approvato, la Delegazione delle finanze ha presentato il rapporto della propria Sezione 2 al capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) proponendo diverse raccomandazioni.

Invita infatti la DSN a migliorare il proprio grado di copertura dei costi aumentando all'occorrenza le tariffe orarie dei suoi controlli.

Nei suoi controlli la DSN è responsabile unicamente del rispetto delle procedure e della qualità dei suoi esami. Per contro essa non può per principio incorrere in responsabilità civili, che restano a carico degli esercenti degli impianti oggetto del

controllo. A tale proposito la Delegazione delle finanze raccomanda tuttavia di riesaminare attentamente le disposizioni legali al fine di escludere ogni rischio di responsabilità civile che la DSN potrebbe essere chiamata ad assumersi.

Oltre a ciò essa ritiene che occorre garantire un'autonomia quanto più grande alla DSN, anche rispetto alle istituzioni statali cui è subordinata.

La Delegazione delle finanze osserva che l'apertura del mercato dell'elettricità comporterà una diminuzione dei prezzi e di conseguenza misure di razionalizzazione negli investimenti e nell'esercizio delle centrali nucleari. Occorre dunque adoperarsi in ogni modo affinché tali misure di razionalizzazione non portino a un deterioramento della sicurezza.

La Delegazione delle finanze auspica infine, in modo più generale, l'adozione di misure per arginare la diminuzione delle conoscenze e degli esperti nel settore nucleare in Svizzera.

Nella sua risposta il capo del DATEC ha accolto le considerazioni e le raccomandazioni della Delegazione delle finanze e si è riproposto di realizzarle.

5.8.2 Alta vigilanza finanziaria sul Fondo per i grandi progetti ferroviari; conto speciale del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) nel 2003

Agli inizi del 2004 la Delegazione delle finanze ha preso atto del rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) concernente la revisione del conto speciale del Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) per il 2003. Di fronte ai costi supplementari della NFTA, al messaggio trasmesso al Parlamento dal Consiglio federale concernente un credito aggiuntivo NFTA di 900 milioni di franchi, alla previsione sulla redditività, ivi contenuta, che mostra un peggioramento e all'annuncio messaggio dell'8 settembre 2004 concernente modifiche nel finanziamento dei progetti FTP (FF 2004 4965), la Delegazione delle finanze si è mostrata preoccupata della futura evoluzione dei costi dei progetti FTP.

Mentre la Delegazione di vigilanza della NFTA (DVN) esercita l'alta vigilanza parlamentare sul progetto NFTA, la Delegazione delle finanze svolge l'alta vigilanza finanziaria sul conto speciale del Fondo FTP. Si è perciò rivolta durante l'anno in rassegna al Consiglio federale esortandolo a non occuparsi nel quadro dei progetti FTP di richieste speciali e supplementari di natura regionale per non provocare ulteriori aumenti dei costi ed evitare di conseguenza un superamento del limite degli anticipi nel Fondo FTP.

Durante l'anno in rassegna, la Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV) e le presidenze delle commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) si sono occupate del sistema di vigilanza parlamentare sulla NFTA. Le nuove direttive concernenti l'alta vigilanza sulla NFTA contengono precisazioni in tre punti: nella stesura del rapporto i membri della DVN devono, qualora sia necessario, fare chiare proposte e raccomandazioni nelle singole commissioni parlamentari e alla Delegazione delle finanze. Le Commissioni e la Delegazione delle finanze affidano direttamente alla DVN inchieste nel settore della NFTA. Essa stessa informa il pubblico della propria attività. La DVN si limiterà anche in futuro alla NFTA, senza estendere la propria attività ad altri grandi progetti.

Nel corso dell'esercizio la Delegazione delle finanze si è vista costretta a prendere decisioni talvolta difficili, per non dire dolorose, per l'Amministrazione. Il suo atteggiamento restrittivo e il rigore in termini economici sono stati ampiamente dettati dalle circostanze. Del resto lo stato preoccupante delle finanze federali esigerà dalla Delegazione delle finanze una severa disciplina finanziaria.

Anche se per prima cosa la Delegazione delle finanze segnala gli affari che richiedono correttivi o che suscitano raccomandazioni, essa è lieta di sottolineare di aver valutato in modo positivo la stragrande maggioranza dei dossier che le sono stati sottoposti dal Controllo federale delle finanze. Tiene dunque a ringraziare il Consiglio federale e l'Amministrazione per la buona gestione finanziaria e per l'impiego complessivamente efficace e giudizioso dal profilo economico delle risorse pubbliche. Essa li incoraggia a usare il massimo rigore anche negli anni a venire. Ma per risanare le finanze federali sarà anche necessario che l'Amministrazione lavori con minori mezzi finanziari rispetto al passato, come mostrano i programmi di sgravio del preventivo già decisi dal Parlamento o le deliberazioni attualmente in corso nei Consigli legislativi.

Infine, i ringraziamenti della Delegazione delle finanze vadano parimenti ai collaboratori della propria segreteria per il loro instancabile dinamismo e al Controllo federale delle finanze per l'alta vigilanza che esercita sulle finanze. Come sempre il CDF ha adempito il suo compito con efficacia, perspicacia e impegno al servizio dei cittadini del nostro Paese.

