

# Foglio Federale

Berna, 8 dicembre 1966

Anno IL

Volume II

N° 49

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9366

## Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze

(Del 25 novembre 1966)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo di presentarvi con il presente messaggio un disegno di legge sul controllo federale delle finanze. Con scritto del 15 marzo 1965, le Commissioni delle finanze delle Camere federali avevano comunicato al Consiglio federale d'aver avviato un procedimento per trasformare in legge i regolamenti e le ordinanze concernenti la gestione e il controllo delle finanze. Il Consiglio federale s'occupò della cosa il 19 marzo 1965 e accertava d'essere d'accordo per un ordinamento legislativo di queste materie. Esso prendeva nota che, secondo quelle Commissioni, il lavoro legislativo sarebbe dovuto consistere nella codificazione della pratica vigente e nell'adeguamento della stessa alle concezioni nuove, tenendo parimente conto degli accertamenti fatti nell'inchiesta sul «Mirage». In un'adunanza tenuta a Friburgo i 26 e 27 ottobre 1965 con i rappresentanti del Consiglio federale, le due Commissioni risolsero di procedere in comune all'elaborazione della legge sul controllo delle finanze, dato che, in tale materia, gli interessi del Consiglio federale e dei Consigli legislativi sono consimili, e lasciare in vece esclusivamente al Consiglio federale l'elaborazione della legge sulle finanze.

Per l'elaborazione del presente disegno di legge sul controllo federale delle finanze fu poi nominato un comitato di sei membri, scelti fra le due Commissioni parlamentari delle finanze e diretto dall'on. Karl Obrecht,

dottore in legge e deputato al Consiglio degli Stati dal Cantone di Soletta. Fu anche possibile ottenere la collaborazione di tre periti appartenenti alle cerchie della scienza e della pratica, la cui esperienza tornò utile in questi lavori legislativi, i signori Rudolf Probst e Richard Bäumlín, dottori in legge e professori, di Berna, e del signor Hans Letsch, dottore in scienze economiche, capo del Controllo delle finanze del Cantone d'Argovia e professore di scienze economiche e sociali all'Università di San Gallo. Nel primo semestre del 1966, il Comitato s'adunò quattro volte con i rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze e delle dogane e del Dipartimento federale di giustizia e polizia; per una buona coordinazione, una seduta fu dedicata esclusivamente a un esame consultivo del disegno di legge sulle finanze della Confederazione. Il disegno del 21 febbraio 1966 per una legge federale sul Controllo federale delle finanze fu sottoposto al parere dei Cantoni sui primi del marzo 1966 e, il 15 giugno 1966, in una con il disegno del 16 maggio 1966 per una legge federale sulle finanze della Confederazione, anche alle associazioni centrali dell'economia e ai partiti politici.

### I. Sguardo retrospettivo e ordinamento odierno

Se si considera il modo in cui dall'aspetto costituzionale fu disciplinato il controllo della gestione finanziaria della Confederazione da quando fu fondato il nostro Stato federativo, dà nell'occhio, per quanto concerne la vigilanza finanziaria, un parallelismo d'interessi tra il Parlamento e il Consiglio federale. Da una parte, il Consiglio federale amministra le finanze, propone il bilancio di previsione e rende i conti; dall'altra, le Camere federali stabiliscono il bilancio di previsione, fondandosi su un disegno governativo e, approvano il conto di Stato, presentato dal Consiglio federale. Con il bilancio di previsione, il Parlamento determina nei particolari il piano finanziario della Confederazione e, con il conto di Stato, è informato circa l'esecuzione del medesimo. Esso veglia parimente affinché gli rimanga assicurata la possibilità di convincersi, mediante riscontri adeguati, che l'esecuzione del bilancio rispecchi la sua volontà. Già la legge federale del 22 dicembre 1849 sui rapporti fra il Consiglio nazionale, il Consiglio degli Stati e il Consiglio federale prevedeva la nomina di speciali commissioni del bilancio di previsione e delle finanze (RU I 458). Il Parlamento fu dunque consapevole, fin dall'inizio, del dovere impostogli nel campo finanziario dalla Costituzione federale. Ma si riscontrava ben tosto che l'attuazione del controllo richiedeva applicazione e tempo sempre maggiori, a cagione del costante aumento del bilancio di previsione e quindi del conto di Stato. D'altro canto, il Consiglio federale avvertiva la necessità d'uno speciale ufficio di riscontro dei conti presso il Dipartimento delle finanze e, nel 1877, istituiva il « Burò di controllo », che a quel tempo era una sotto-divisione della Sezione delle finanze (RU 3 24). Sebbene il Consiglio federale avesse conferito a quell'ufficio piena indipendenza dal rimanente del-

l'amministrazione, l'autonomia e l'iniziativa dello stesso in materia di verifica erano alla mercè del diritto del capo del Dipartimento di dare istruzioni.

Un nuovo progresso veniva apportato dalla legge federale dell'11 dicembre 1882 sulla riorganizzazione del Dipartimento delle dogane, che permise d'istituire una Divisione del controllo delle finanze. Il messaggio del Consiglio federale del 29 novembre 1881 (FF 1881 IV, ediz. ted. pag. 499, ediz. franc. pag. 497) contiene a questo riguardo indicazioni interessanti. L'Ufficio di controllo deve avere il diritto d'accertare in ogni tempo se una spesa sia fondata in una legge o un regolamento. Si considera che lo scopo della Divisione sia conseguito «segnatamente qualora le commissioni d'esame dei supremi Consigli esercitino, come avviene da qualche anno, un controllo continuo di tutta la contabilità, in maniera da poter conoscere tutte le operazioni fatte nel corso dell'anno e, se occorre, presentare immediatamente le loro osservazioni a chi di dovere (FF 1881 IV, ediz. ted. pag. 504, ediz. franc. pag. 502). Si dava dunque l'avvio alla collaborazione tra gli organi parlamentari di vigilanza e l'istanza amministrativa di controllo.

Con questo non ebbe fine la discussione sul controllo delle finanze. Nel 1895, deliberandosi in Consiglio nazionale il disegno sull'organizzazione e la procedura del Consiglio federale, il relatore di lingua francese, pur lodandolo della sua opera, rilevava che l'Assemblea federale non era più in grado d'esercitare un controllo intensivo del conto di Stato e doveva contentarsi d'esaminarlo nel complesso (BS, sessione estiva 1895, 136). Occorreva rafforzare il controllo voluto dalla Costituzione federale, stabilendo un ordinamento particolare. Questo concetto ebbe eco in un postulato del 28 giugno 1895 concernente l'istituzione d'«una Camera dei conti». Ma, dopo lunghi dibattiti, gli argomenti degli avversari del disegno di riforma ebbero il sopravvento. Il Consiglio federale propose l'istituzione di commissioni permanenti delle finanze, laddove prima erano costituite per singoli casi, e d'una delegazione delle finanze, composta di commissari delle stesse, il che avrebbe assicurato al controllo l'immediatezza necessaria. Veniva così indicata la via a un partito di compromesso per la vigilanza sulla gestione finanziaria.

Le Camere federali accolsero la proposta. Il 7 ottobre 1902, da parte del Consiglio nazionale, e il 9 ottobre, da parte del Consiglio degli Stati, era approvata la legge federale sui rapporti fra il Consiglio nazionale, il Consiglio degli Stati e il Consiglio federale (CS I 233), il cui articolo 25 prevedeva: «le Commissioni delle finanze dei 2 Consigli eleggono ciascuna tre dei loro membri i quali, riuniti, formano una Delegazione per un periodo amministrativo». L'articolo 26 stabiliva: «Spettano a questa Delegazione l'esame e il controllo ulteriori dell'intera gestione finanziaria della Confederazione. Essa ha, in qualunque tempo, il diritto assoluto di esaminare

la contabilità dei vari Dipartimenti e Divisioni dell'amministrazione. Il Controllo di finanza, in particolar modo, dovrà dare alla Delegazione tutti gli schiarimenti possibili, mettendo per ciò a sua disposizione tutti i processi verbali . . . , tutte le corrispondenze . . . e tutti i decreti del Consiglio federale che si riferiscono . . . alla gestione finanziaria della Confederazione ». Già nel rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 13 maggio 1904 concernente la gestione del Consiglio federale nell'anno 1903 (FF 1904 III, ediz. ted. pag. 672, ediz. franc. pag. 662) si rilevava che la nuova istituzione aveva dato buona prova. Il 24 febbraio 1903, il Consiglio federale stabiliva il regolamento per il Controllo di finanza (RU 19 404). Queste disposizioni derogavano al principio gerarchico, poichè esentavano il Controllo delle finanze dalla via gerarchica, permettendogli di corrispondere direttamente con i vari rami dell'amministrazione federale salvo che per le pratiche dei Dipartimenti medesimi. L'obbligo illimitato d'informare il Parlamento rinforzò altresì in questo l'appoggio dato al Controllo delle finanze. Il sistema di collegamento tra controllo parlamentare e controllo amministrativo risultò affatto idoneo, nè mai ebbe poi a risultare necessaria una revisione delle disposizioni vigenti. Essa, per contro, fu determinata dal bisogno di perfezionare il Controllo delle finanze dal profilo istituzionale, conferendogli maggiore autorevolezza e quindi indipendenza. Aveva dato l'avvio alla revisione un postulato del 10 dicembre 1918 concernente l'« istituzione d'una Corte dei conti ». Vero è che le Camere federali, nella sessione estiva del 1925, risolsero nuovamente di rinunciare a simile istituzione, ma manifestarono il desiderio di riordinare nella maniera suddetta il Controllo delle finanze. Il Consiglio federale presentò il suo rapporto il 13 dicembre 1926 (FF 1926 II, ediz. ted. pag. 897, ediz. franc. pag. 945) e il disegno d'un nuovo regolamento, che l'Assemblea federale approvò il 2 aprile 1927 (CS 6 21).

L'innovazione più importante apportata da questo regolamento, tuttora in vigore, fu un certo potere di decisione, con riserva di ricorso al Consiglio federale. Per assicurare al Controllo delle finanze l'indipendenza anche dal Dipartimento cui è subordinato dal profilo amministrativo, le contestazioni circa la gestione delle divisioni amministrative dipendenti dal Dipartimento delle finanze e delle dogane sono sottoposte a un esame preliminare del Dipartimento di giustizia e polizia. L'ordinamento odierno riflette egregiamente il duplice stato del Controllo delle finanze: come organo amministrativo di controllo, essa esamina la gestione finanziaria pubblica nell'interesse del Governo e dell'amministrazione; come organo ausiliario delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze collabora al controllo politico. Il pregio di questa connessità è indiscutibile, poichè i due elementi si condizionano vicendevolmente. Il controllo parlamentare dipende dai risultati del riscontro amministrativo e, questo, riceve un valido sostegno dal collegamento con il potere legislativo. L'ordinamento vigente

rende in tal modo possibile quello che le istanze parlamentari di controllo, a cagione della ristrettezza del tempo, e il Controllo delle finanze, a cagione del suo stato di dipendenza formale, non possono conseguire soli.

## II. Concetti direttivi del nuovo ordinamento

Come abbiamo rilevato, i criteri fondamentali del regolamento del 1927 risalgono al principio del secolo. Non è il caso di ricordare ora nei particolari il successivo ampliamento dei compiti e l'incremento dell'opera dello Stato nei diversi campi, che hanno perfino determinato il trasferimento parziale dell'esecuzione di taluni compiti a organizzazioni e istituzioni estranee all'amministrazione federale vera e propria. Non fa quindi meraviglia che i principi di lavoro degli uffici che si occupano della gestione finanziaria della Confederazione non corrispondano più in ogni parte all'ampiezza odierna del bilancio di previsione e del conto di Stato della Confederazione Svizzera.

La questione d'un ammodernamento del controllo delle finanze pubbliche in Svizzera è stata discussa da parecchi autori e periti di vaglia (specialmente da: Fuchs F., *Institutionen der staatlichen und kommunalen Finanzkontrolle*, in *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1946, 129; Letsch H., *Probleme und Möglichkeiten einer wirk-samen Finanzkontrolle*, in *Wirtschaft und Recht*, 1961, 69; Pillmeier W., *Aufgabe, Stellung und Tätigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle*, in *Rechnungswesen und Finanzkontrolle der öffentlichen Verwaltung*, 1964, 21; perizia non pubblicata di Probst R. sul Controllo federale delle finanze, 1956). Finalmente, nell'ambito della discussione circa l'ampliamento del controllo amministrativo, veniva domandato anche un rafforzamento della vigilanza finanziaria. Crediamo di poter affermare che l'ordinamento odierno ha fatto generalmente buona prova e ora trattasi principalmente d'adequarlo alle esigenze presenti e future.

Il Consiglio federale è consapevole dell'importanza d'un esame quanto più oggettivo, profondo e costruttivo e conviene quindi in particolare che occorra promuovere l'indipendenza del Controllo delle finanze dal profilo istituzionale, in quanto lo permetta la sua incorporazione nell'amministrazione federale, e sostenere un tale partito. Delle varie modificazioni necessarie a questo scopo discuteremo più a fondo nella parte dedicata ai fondamenti costituzionali e nel commento sui singoli articoli della legge. Laddove l'ordinamento odierno intonavasi sostanzialmente a un'attività amministrativa interna, il riscontro della gestione finanziaria della Confederazione a tutti gli scaglioni dell'esecuzione del bilancio richiede sempre più il conferimento d'una competenza legale a esercitare la vigilanza finanziaria anche sulle corporazioni pubbliche e private cui siano affidati determinati compiti della Confederazione. Dev'essere, in oltre, considerato che,

col crescere degli affari, gli uffici d'ispezione e di revisione istituiti nelle aziende federali e nell'amministrazione centrale hanno acquistato un'importanza tale, da esigere un ordinamento accurato dei rapporti tra queste istanze avanzate di controllo e l'organo tecnico superiore della vigilanza finanziaria nella Confederazione. Nondimeno, occorre anche tenere conto che nel 1953 è stato istituito un organo tecnico per il controllo della razionalità e dell'efficacia dell'organizzazione e i modi di lavoro nell'amministrazione federale: l'Ufficio centrale per i problemi d'organizzazione dell'amministrazione federale.

Come già abbiamo rilevato, il regolamento vigente conferisce al Controllo delle finanze il diritto di decidere in prima istanza e regola la procedura di ricorso. In ultima istanza, dopo quella intermedia del Dipartimento federale delle finanze e delle dogane, decide il Consiglio federale. L'istituto del ricorso serve alla protezione giuridica del cittadino e non s'addice per dar luogo a contestazioni e ingiunzioni nell'interno della gerarchia amministrativa. In questi casi è possibile sottoporre la faccenda contraversa alle autorità superiori e, in ultima istanza, al Consiglio federale, prescindendo da una procedura formale di ricorso. Per queste considerazioni, si propone un nuovo ordinamento procedurale: il Controllo delle finanze può presentare reclami motivati, fare proposte e, osservando il corso delle istanze, sottoporli di moto proprio, e indipendentemente dal parere del Dipartimento federale delle finanze e delle dogane, al Consiglio federale, che risolve in ultima istanza.

### III. Efficacia e limiti del controllo delle finanze

È incontestabile che scopo d'un controllo delle finanze efficace deve essere un riscontro materiale rapido e oltre i limiti d'un semplice esame formale. Occorre nondimeno vegliare con ogni diligenza affinché non si ingeneri un trasferimento o una confusione delle responsabilità, la quale potrebbe pregiudicare o persino mettere in forse l'imparzialità dell'organo di controllo. Nella spiegazione sui singoli articoli discuteremo più a fondo dei limiti che, a nostro giudizio, sarebbero giusti. Qui appresso ragioneremo dei due punti essenziali dell'ufficio del Controllo delle finanze nell'ambito federale, il che ci darà anche l'occasione di definire i limiti del suo potere. Trattasi, da una parte, dell'esame concomitante e, dall'altra, dell'esame successivo. (L'esame preliminare a titolo peritale di disegni di leggi, decreti o contratti spetta principalmente all'Amministrazione delle finanze).

1. Per comprendere la natura dell'esame concomitante, com'è applicato nella Confederazione, conviene rilevare innanzi tutto che il bilancio di previsione della Confederazione è registrato, al principio d'ogni anno, nella contabilità centrale, tenuta dai Servizi federali di cassa e di contabilità. Dei crediti di pagamento autorizzati si può disporre soltanto in virtù di

ordini emessi dagli uffici competenti e inviati per l'esame, in una con i documenti giustificativi, al Controllo delle finanze. Quivi s'inserisce l'opera propria del Controllo delle finanze, la quale implica il diritto, non meno che il dovere, di schiarire tutte le questioni formali e materiali inerenti a un determinato ordine di pagamento e, occorrendo, di chiedere informazioni complete all'ufficio responsabile del credito corrispondente. Uno dei punti più importanti di quest'esame è certamente la questione della fondatezza giuridica d'una spesa. Accertato che sia questo fondamento, rimane ancor sempre adito a un apprezzamento materiale e critico da parte dell'organo di controllo. In fatti, se il decreto sul bilancio fissa il limite massimo degli assegnamenti al quale è vincolata l'esecuzione d'un determinato compito, rimane nondimeno all'amministrazione una certa libertà di determinazione quanto al modo di conseguire lo scopo prefisso. A questo riguardo, il Controllo delle finanze apporta, con i suoi rilievi, un contributo positivo nell'assicurare un adempimento adeguato ed economico dei compiti multiformi del nostro Stato. Esso deve, per altro, serbare un certo ritegno, per non intralciare lo svolgimento vero e proprio degli affari da parte degli uffici competenti e responsabili.

Secondo questo modo di revisione degli ordini, l'autorità di controllo interviene solitamente dopo che siano presi gli impegni e conclusi i contratti; i pagamenti in vero si fanno successivamente. Spesso il Controllo delle finanze incontra gravi difficoltà allorchè vuol rendersi conto della ampiezza degli impegni contratti. Segnatamente per i lavori implicanti una organizzazione complicata e un'esecuzione che dura parecchi anni, come nel caso di grandi acquisti e di costruzioni, un revisore esterno, cui non siano familiari tutte le ramificazioni della faccenda, trovasi quasi nell'impossibilità di conoscere e valutare il numero effettivo degli impegni assunti. In questa parte, l'unico mezzo che permetta d'allargare le possibilità di controllo, è l'introduzione dei crediti d'impegno. Non è ora il caso di diffonderci su questo genere di crediti; ne discuteremo a fondo nel messaggio a sostegno d'un disegno di legge federale sulle finanze della Confederazione. Basta ora rilevare che gli uffici dovranno tenere un controllo circa l'impiego dei loro crediti d'impegno, dal quale risultino gli impegni presi e quelli che verosimilmente si dovranno prendere per condurre a termine un'opera. Viene in tal modo procurato all'organo di controllo un mezzo ausiliario che gli permette d'approfondire l'esame dei progetti e dei compiti a lungo termine.

2. Dando peso alla desiderabilità d'un controllo concomitante quanto più sollecito, non s'è voluto togliere importanza al controllo successivo, ossia all'opera di revisione vera e propria, la quale rimane necessaria a ottenere un'immagine completa di tutto il campo di revisione. Negli enti pubblici, il controllo successivo della contabilità non è meno importante che nell'economia privata, dove costituisce uno dei compiti più importanti de-

gli uffici di revisione e ha determinato metodi divenuti classici. Per quanto concerne la Confederazione, questo lavoro non consiste soltanto nel riscontrare se la contabilità dell'amministrazione centrale e delle aziende autonome dal profilo contabile siano tenute correttamente, e se i conti annuali diano un'immagine fedele dell'esecuzione del bilancio, dello stato del patrimonio e degli impegni dello Stato e delle aziende, ma serve sopra tutto, fra l'altro, a un giudizio sull'economicità nell'esecuzione di progetti e di compiti, il che è possibile soltanto a una certa distanza di tempo. L'esame periodico in luogo permette per tanto di completare utilmente il controllo concomitante, in particolare ove non sia ristretto a un esame dei valori, ma concerne altresì l'efficacia dell'organizzazione e dei modi di lavoro.

3. È evidente che nella spiegazione quotidiana con i vari servizi l'organo di controllo ha mezzo di farsi un concetto della loro opera molto complessa e quindi di conoscerne le connessioni, del che conviene profittare. Prevediamo per tanto che il Controllo delle finanze non solo possa intervenire nell'elaborazione delle prescrizioni concernenti il servizio di controllo e di revisione e la contabilità, ma anche come perito nelle deliberazioni degli organi che preparano il bilancio di previsione e il conto di Stato e trattano le domande di credito. Rileviamo nondimeno, ancora una volta, che spetta principalmente al Dipartimento federale delle finanze e delle dogane e all'Amministrazione federale delle finanze l'esaminare, dal profilo della sopportabilità e dell'economicità, per il Consiglio federale, tutti i disegni aventi effetti finanziari.

#### IV. Fondamenti costituzionali

Il disegno di legge federale sul Controllo federale delle finanze si fonda sui seguenti articoli della Costituzione federale: articolo 85, numeri 10 (competenze dell'Assemblea federale; stabilimento del bilancio di previsione ed esame del conto di Stato) e 11 (alta vigilanza sull'amministrazione federale); articolo 102, numeri 14 (competenze del Consiglio federale; amministrazione delle finanze, presentazioni del bilancio di previsione e compilazione del conto di Stato) e 15 (vigilanza sulla gestione). Questo fondamento costituzionale persuade a conferire all'organo tecnico superiore della vigilanza finanziaria nella Confederazione, che deve servire non meno all'Assemblea federale che al Consiglio federale, uno stato particolare, in quanto lo richieda la sua opera autonoma e indipendente, a prescindere dalla sua condizione nella gerarchia amministrativa.

Lo stato particolare del Controllo delle finanze è posto in evidenza nella procedura di nomina del suo direttore e del segretario delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali, nella determinazione dell'effettivo del personale tecnico, nell'assunzione di periti, nel permesso di testimoniare e di produrre documenti ufficiali

nella procedura giudiziaria, nel diritto di fare proposte relative all'organizzazione e al modo di lavoro dei servizi d'ispezione e di revisione. Rispetto al regolamento del 1927, il disegno non introduce innovazioni sostanziali, ma allenta la subordinazione amministrativa. A nostro avviso, la stretta collaborazione del Controllo delle finanze con gli organi di controllo parlamentare assicura, la prima volta sotto questa forma, uno stretto contatto tra il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze nelle nomine considerate e nella composizione del Controllo delle finanze per quanto concerne il personale. Tali essendo le soluzioni proposte, occorre esaminarne la concordanza con le disposizioni costituzionali concernenti l'organizzazione.

Secondo l'articolo 95 della Costituzione federale, il Consiglio federale è la suprema autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione; secondo l'articolo 103, gli affari del Consiglio federale sono ripartiti tra i Dipartimenti e gli uffici che ne dipendono. Su queste disposizioni, e conformemente al principio della divisione dei poteri, fondasi il criterio dell'unità dell'amministrazione diretta del Consiglio federale. Tuttavia, secondo la dottrina e la pratica dominanti, la divisione dei poteri non dev'essere considerata un domma assoluto. Rinviamo, a questo riguardo, alle osservazioni contenute nel messaggio del 24 settembre 1965 concernente l'estensione della giurisdizione amministrativa (FF 1965 II 1029). Ne risulta che la Costituzione federale ammette una certa libertà anche d'organizzazione. Per ciò, s'è sempre giustamente creduto che la subordinazione prevista permetta anche l'istituzione di servizi amministrativi autonomi (p. es. istituti e corporazioni di diritto pubblico), sebbene la possibilità d'intervento in queste istituzioni dell'amministrazione indiretta sono diverse che nel caso in cui trattasi semplicemente di ripartire le competenze tra organi superiori. Quanto al Controllo federale delle finanze, dev'essere tenuto particolarmente conto della natura dei compiti. Diversamente dagli altri servizi, esso non deve trattare un determinato ramo d'affari amministrativi, ma è un organo di controllo dell'amministrazione quanto alle finanze. Esso non esercita quindi un vero e proprio ufficio amministrativo, e, per conseguenza, non deve emettere decisioni nel senso giuridico della parola. Questa considerazione porta a concludere che la sua autonomia e indipendenza non menomano punto il principio dell'unità dell'amministrazione diretta dal Consiglio federale. Il Governo, che porta la responsabilità di quanto accade nell'amministrazione, ha tuttavia un interesse evidente ad avere un Controllo delle finanze oggettivo e non influenzabile, il che presuppone una certa libertà istituzionale.

La collaborazione del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze, specialmente per le nomine, ne è una conseguenza. La nomina dei due funzionari considerati spetta al Consiglio federale, ma può essere tenuto conto del desiderio della Delegazione delle finanze d'intervenire nella nomina ai due uffici, tanto importanti per la loro opera, riservandole il diritto d'omologazione. Nel comitato per l'elaborazione del disegno furono

discusse anche altre possibilità, in particolare quelle della nomina da parte del Consiglio federale, d'intesa oppure con l'approvazione della Delegazione delle finanze. Fu anche sostenuta l'opinione che basti la nomina da parte del Consiglio federale, sentito il parere della Delegazione. Vagliati tutti gli argomenti, il Consiglio federale poteva dichiararsi d'accordo con la presente proposta.

## V. Osservazioni sui singoli articoli del disegno

### Titolo

La locuzione « controllo delle finanze » ha un duplice significato. Dall'un canto significa una funzione, ossia tutte le operazioni di controllo attinenti all'economia finanziaria d'un ente pubblico (cfr. Fuchs F., *Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft*, 1955, I, 461; Lang H., *Die Eidgenössische Finanzkontrolle*, Tesi S. Gallo, 1958, 2). Dall'altro significa un ufficio e come tale è considerato nei regolamenti del 1903 e del 1927. Nel primo caso il presente disegno di legge adopera la parola « controllo », con l'iniziale minuscola e, nel secondo, con l'iniziale maiuscola.

### Art. 1

Nel primo capoverso è specificata la duplice funzione del Controllo delle finanze come organo amministrativo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione: esso seconda così l'Assemblea federale come il Consiglio federale nell'esecuzione dei loro diritti e obblighi di vigilanza sulle finanze federali. Poi che lo scopo è identico, le due opere possono coincidere e, dal lato pratico, lo devono, non essendo possibile distinguerle dall'una all'altra. Il secondo capoverso stabilisce, in conformità della dottrina corrente, che l'organo di controllo è autonomo e indipendente nel suo ramo (cfr. Fuchs F., *Op. cit.*, 1955, I, 462; Lang H., *Op. cit.*, 29; Letsch H., *Op. cit.*, 74; Ebinger P., *Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle in der öffentlichen Verwaltung*, in *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1941, 169).

### Art. 2

Queste disposizioni organizzative sono, come quelle degli articoli 3 e 4, una conseguenza dell'indipendenza dell'organo di controllo. Questo vale così per il modo di nomina del direttore, che per la determinazione dell'effettivo del personale specializzato. Ci riferiamo alle spiegazioni date nel capo IV (Fondamenti costituzionali).

### Art. 3

Il campo della revisione è talmente vasto che il Controllo delle finanze non può impiegare in ogni settore collaboratori che siano in grado di risol-

vere le questioni la cui trattazione richiede cognizioni professionali speciali. Essendo nondimeno desiderabile un controllo materiale approfondito, conviene trovare una soluzione che tenga adeguatamente conto di questa contingenza. Secondo l'articolo 50, capoverso 5, della legge sui rapporti fra i Consigli (RU 1962 831), la Delegazione delle finanze ha facoltà di valersi del parere di periti per schiarire punti richiedenti cognizioni tecniche speciali. Non manca che un breve passo per concedere uguale facoltà all'organo amministrativo superiore di vigilanza finanziaria. Veramente, l'articolo 104 della Costituzione federale conferisce questo diritto al Consiglio federale e ai suoi Dipartimenti, ma, considerati i compiti che il Controllo delle finanze deve adempiere, crediamo non sia inammissibile una delegazione dello stesso. L'ambito nel quale il Controllo delle finanze potrà fare capo a periti sarà determinato dal credito specifico concessogli annualmente dall'Assemblea federale. Si può ammettere che, entro questi limiti, esso non cagionerà spese inutili e s'aggregherà dei periti solo in caso d'assoluta necessità. In pratica, si varrà di periti tecnici permanenti solo per compiti importanti, che richiedano una vigilanza permanente; sopra tutto, per le costruzioni, nel quale campo il Controllo delle finanze fa buona esperienza a contare dall'istituzione, nel 1952, d'un ufficio di periti.

#### Art. 4

Secondo l'ordinamento in vigore, la designazione delle istanze amministrative competenti a concedere il permesso di testimoniare e di produrre documenti in una procedura giudiziaria spetta al Consiglio federale. L'articolo 21 dell'ordinamento dei funzionari I (RU 1959 1137) dichiara competenti a concedere tale permesso i Dipartimenti e, in quanto siano autorità eleggenti, anche la Direzione generale delle dogane e la Direzione generale delle PTT. I Tribunali federali regolano la competenza nel loro campo. Una disposizione eccezionale corrispondente sarebbe desiderabile anche per il Controllo delle finanze, atteso l'ampio potere di vigilanza che gli compete e supera i limiti dell'amministrazione federale. All'uopo sarebbe per sè bastato un complemento del citato articolo dell'ordinamento dei funzionari I. Tuttavia, per concentrare in un unico ordinamento tutto quanto concerne il Controllo delle finanze, abbiamo giudicato conveniente prevedere nel disegno, la competenza del direttore del Controllo delle finanze a concedere il permesso di testimoniare e produrre documenti in una procedura giudiziaria. Della circostanza che i documenti e i segreti del Controllo delle finanze sono, d'ordinario, anche quelli d'un altro ufficio, è tenuto conto in un periodo completivo: « Egli (il direttore) deve prima ottenerne facoltà dal capo del Dipartimento competente per l'affare del quale si tratta ». Il campo d'applicazione dell'articolo 4 sarà determinato dalla pratica. In caso di controversia, spetterà al Consiglio federale decidere in ultima istanza chi debba concedere tale facoltà.

## Art. 5

L'enunciazione dei quattro criteri del controllo (giusta applicazione del diritto, economicità, risparmio, esattezza delle scritture contabili) determina compiutamente i compiti dell'organo amministrativo superiore della vigilanza finanziaria della Confederazione. In questi concetti sono riuniti tutti i requisiti d'un controllo finanziario efficace da una veduta moderna. Come fondamento all'esame della giusta applicazione del diritto varrà anche la legge sulle finanze federali, elaborata insieme con il presente disegno. Nel rimanente, l'organo di controllo dovrà accertare, ma in maniera affatto generale, se l'amministrazione operi nell'ambito della legislazione speciale. Dovrà dunque determinare se essa non oltrepassi, con provvedimenti che paiano ingiustificati, lo scopo fissato implicitamente o esplicitamente: Un esame a tale riguardo involge quello dell'economicità e del risparmio. Intendiamo questi concetti secondo il significato più largo di esame economico-critico. Il Controllo delle finanze deve dunque adempiere nell'amministrazione federale l'ufficio che nell'economia privata è dato dalla statuizione dello scopo (conseguire un utile), dall'affermazione di sé (concorrenza) e dal conto dei profitti e delle perdite (Pillmeier W., *Op. cit.*, 22). Per contro, non sarebbe giusto, a parer nostro, applicare in questa parte anche il criterio dell'efficacia, che dev'essere considerato prima di cominciare un nuovo compito o l'esecuzione di certi disegni. A questo riguardo, havvi in campo federale una separazione netta, essendo l'Amministrazione delle finanze che interviene nella fase di preparazione. Nell'ambito dell'organizzazione, il controllo dell'efficacia è compito dell'Ufficio centrale per i problemi d'organizzazione dell'amministrazione federale (cfr. commento all'art. 13).

## Art. 6

L'ingresso del primo capoverso indica che la menzione contenuta nell'articolo non è tassativa, ma sono soltanto indicati gli obblighi più importanti e ricorrenti di continuo. La lettera *a* concerne il controllo corrente dell'intero disbrigo del bilancio di previsione, compresa la compilazione del conto di Stato. La lettera *b* si riferisce ai controlli che gli uffici devono tenere circa i loro crediti. A questo riguardo, la principale difficoltà consiste nel discernere l'impegno al suo sorgere, nel valutarlo quantitativamente e registrarlo in maniera adeguata. La registrazione degli impegni sorti e delle spese presumibili richiede che i collaboratori d'ogni grado informino compiutamente. Il Controllo delle finanze potrà sicuramente operare affinché gli uffici raccolgano interamente e cronologicamente tutti i documenti d'un determinato credito e aventi effetti finanziari. Tale documentazione centrale è indispensabile tanto agli uffici, per vigilare sui crediti, quanto all'organo di controllo; essa permette di seguire lo sviluppo d'una faccenda in ogni fase. La controfirma degli ordini (lett. *c*), dei mandati di pagamento o di girata (lett. *d*) e dei documenti dei debiti della Confederazione (lett. *e*) costituisce il fondamento dell'esame concomitante delle operazioni da regi-

strare nel conto di Stato. La lettera *f* menziona sommariamente l'esame successivo delle operazioni registrate e degli stati dei beni. In questi ultimi anni la maggior parte dei servizi di cassa e di contabilità dell'amministrazione centrale sono stati accentrati nei Servizi federali di cassa e di contabilità (sottodivisione dell'amministrazione delle finanze), in maniera che gli uffici, salvo qualche eccezione, non dispongono più d'una contabilità completa, ma soltanto delle note contabili compilate dalla ragioneria centrale, la quale li informa costantemente dello stato degli articoli di bilancio e dei conti che li concernono. Anche gli effettivi di cassa degli uffici sono stati fortemente ridotti, ma i rimanenti stati dei beni conservano la loro importanza. La disposizione non è applicabile solamente all'amministrazione centrale, ma anche alle aziende della Confederazione che dal profilo contabile siano autonome. La contabilità delle corporazioni, degli istituti e delle organizzazioni soggetti alla vigilanza finanziaria della Confederazione costituisce solo un importante fondamento per controlli sistematici, sempreché il mandato di verificaione non preveda anche una revisione completa dei libri, come è quella che si richiede da un organo di controllo.

#### Art. 7

Come indica il titolo marginale, l'articolo disciplina l'opera approvativa e consultiva del Controllo delle finanze. Le disposizioni del primo capoverso hanno carattere imperativo; quelle del secondo, facoltativo. Le questioni del controllo, della revisione, della contabilità, della tenuta degli inventari e del servizio dei pagamenti attengono talmente alla vigilanza finanziaria, che il Controllo delle finanze deve aver il diritto di cooperare con il parere all'elaborazione delle prescrizioni corrispondenti. Anche lo sviluppo dei metodi e dei mezzi contabili esige un intervento tempestivo dell'organo di controllo; basti menzionare gli ordinatori elettronici, il cui uso sempre più s'allarga. Il secondo capoverso tratta dell'opera consultiva, della quale abbiamo parlato nel capo III. Del Controllo delle finanze si varranno sopra tutto, oltre il Consiglio federale e il Dipartimento federale delle finanze e delle dogane, le Commissioni delle finanze e la Delegazione delle finanze delle Camere federali; è nondimeno pensabile che altre commissioni parlamentari abbiano a consultarlo. Il testo di questa disposizione prevede che il Controllo delle finanze debba attendere l'«invito» degli organi incaricati di preparare il bilancio, ma non esclude che, date le circostanze, non intervenga direttamente per comunicare fatti che gli sono noti. Lo stretto contatto tra l'Amministrazione delle finanze e il Controllo delle finanze assicura un intervento giudizioso dell'organo di controllo, senza che sia necessaria una prescrizione, che occuperebbe troppo il Controllo delle finanze.

#### Art. 8

Laddove l'articolo 6 disciplina i compiti del Controllo delle finanze, l'articolo 8 determina il campo delle competenze. Per quanto concerne le

menzioni contenute nel primo capoverso devesi osservare che la lettera *a* riguarda tutti i servizi dipendenti da un Dipartimento, quindi anche la Scuola Politecnica federale, con annessi e istituti, i delegati del Consiglio federale, le segreterie generali dei Dipartimenti, le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero. Le aziende aventi una contabilità indipendente, di cui alla lettera *c*, sono le PTT, la Regia degli alcool e le officine militari. La lettera *d* definisce il campo di competenza del Controllo delle finanze nell'ambito dei compiti pubblici delegati e dei sussidi federali, compresi i mutui e le anticipazioni, escluse le partecipazioni. In quest'ultimo caso, in vero, la Confederazione provvede ad ottenere nel consiglio d'amministrazione dell'impresa un'adeguata rappresentanza; occorrendo un'informazione, il Controllo può quindi rivolgersi al Dipartimento competente.

Il capoverso 2 tiene conto della condizione speciale dei Tribunali federali, i quali soggiacciono alla vigilanza finanziaria solo nell'ambito dell'alta vigilanza dell'Assemblea federale sulla giustizia. In questa parte, data la natura delle cose, non può trattarsi che della vigilanza amministrativa e finanziaria. Il terzo capoverso specifica che il Controllo delle finanze esercita la vigilanza finanziaria anche dove la legge o lo statuto preveda un controllo interno particolare. Sarebbe in tal modo sciolto ogni dubbio circa la competenza dell'organo superiore della vigilanza finanziaria della Confederazione, sopra tutto nei casi d'amministrazione indiretta.

#### Art. 9

Il primo capoverso riprende, in forma lievemente mutata, una disposizione del regolamento in vigore, la quale vuole che la Cancelleria federale provveda a comunicare al Controllo delle finanze tutte le risoluzioni dell'Assemblea federale e del Consiglio federale che concernano la gestione finanziaria della Confederazione. Nel secondo capoverso è fatto obbligo ai Dipartimenti, ai loro servizi e ai Tribunali federali, di comunicare al Controllo delle finanze tutte le istruzioni e ordinanze date in virtù di quelle risoluzioni. Il terzo capoverso autorizza il Controllo federale delle finanze a domandare ogni documento concernente i negozi giuridici e le dichiarazioni impegnative, in quanto possano attenerne alla gestione finanziaria della Confederazione. Contrariamente all'articolo seguente, che tratta dell'obbligo di dare informazione e di collaborare, il dovere di fornire i documenti menzionati nel secondo capoverso, non è previsto per le aziende della Confederazione aventi una contabilità autonoma, nè per le corporazioni, istituti e organizzazioni secondo l'articolo 8, capoverso 1, lettera *d*.

#### Art. 10

Nella legge sul controllo federale delle finanze deve essere prevista una disposizione sulla comunicazione d'informazioni e l'assistenza fra autorità, affinchè sia stabilito un chiaro ordinamento a questo riguardo. Così fa-

cendo s'eviterà che, principiando un'indagine, s'abbia a dover giustificare la competenza del Controllo a chiedere informazioni, esaminare documenti ed esigere assistenza nell'adempimento dei suoi compiti. La disposizione è necessaria anche purchè il Controllo delle finanze deve trattare sempre più di frequente con istituzioni parastatali e private ed eseguirvi verificazioni. Laddove l'obbligo d'assistenza secondo il capoverso 2 è ristretto alle amministrazioni e alle persone soggette alla vigilanza, il capoverso 1 ha una portata più vasta. Quest'ordinamento è giustificato specialmente nel campo dei sussidi, poichè le corporazioni, gli istituti e le organizzazioni di cui all'articolo 8 del disegno (campo di vigilanza) non sono sovente che intermediari tra l'autorità concedente e il destinatario del sussidio. Secondo le circostanze, potrà occorrere di domandare informazioni o documenti anche ai destinatari dei sussidi, siano persone fisiche o, per esempio, ditte commerciali in rapporto contrattuale con organizzazioni. In ogni caso, non potrà trattarsi che di documenti che abbiano attinenza con l'esercizio della vigilanza finanziaria. Il complemento al diritto illimitato di domandare informazioni e d'esaminare documenti, senza riguardo a un eventuale obbligo di serbare il segreto, fonda sulle disposizioni concernenti il segreto professionale contenute nell'articolo 27 della legge del 30 giugno 1927, sull'ordinamento dei funzionari (CS I 453), che i funzionari del Controllo delle finanze sono tenuti a rispettare. Nel caso contrario, sarebbero punibili, come anche i periti, in virtù dell'articolo 320 del Codice penale svizzero (cfr. Sieber Josef A., *Der Begriff des Beamten im Schweizerischen Strafgesetzbuch*, tesi Friburgo, 1962, passim). Le controversie circa l'obbligo d'informare e l'assistenza saranno risolte secondo la procedura prevista nell'articolo 12 o 18, ond'è che in ultima istanza deciderà il Consiglio federale.

#### Art. 11

Il principio secondo il quale ogni servizio risponde dell'impiego diligente ed economico dei valori e dei crediti affidatigli ha condotto all'istituzione di servizi di controllo specializzati negli uffici e nelle aziende della Confederazione decentrati. Indichiamo, ad esempio, l'Ispettorato alle finanze delle PTT e l'Ispettorato del Dipartimento politico federale. Attesa la grande importanza data a questi servizi, in tali divisioni e aziende son stati assunti, per queste funzioni di controllo, dei collaboratori aventi per lo più una lunga e molteplice esperienza professionale e sono quindi in grado di contribuire sostanzialmente a un esame approfondito delle questioni puramente finanziarie nel loro campo speciale. Sebbene siano pochi i dissensi riscontrabili nella collaborazione di questi ispettorati e revisorati con il Controllo delle finanze, importa prevedere nell'ordinamento legale del controllo federale delle finanze uno speciale articolo che determini la responsabilità di questi servizi subordinati e il compito coordinativo del Controllo delle finanze. Per uno sgravio efficace del lavoro dello stesso in tali campi, occorre che tali organi di controllo godano d'una indipendenza

funzionale quanto più ampia. Il Controllo delle finanze deve quindi avere il diritto di fare direttamente proposte al Consiglio federale circa la loro subordinazione, l'organizzazione e il modo di lavoro. Il loro campo di lavoro e la loro competenza dev'essere stabilita in regolamenti. È affatto pensabile che questi ispettorati e revisorati possano, con l'accordo del Controllo delle finanze, essere incaricati anche di compiti di revisione fuori dell'amministrazione, nel caso d'organizzazioni aventi attinenza con la cerchia d'affari delle amministrazioni e aziende considerate.

#### Art. 12

Abbiamo già osservato nel capo III che la procedura d'appuramento delle osservazioni concernenti la revisione dev'essere modificata. Essa sarà disciplinata secondo il principio della proposta (cpv. 1). Allorchè il controllo delle finanze non possa essere d'accordo, circa un'osservazione, con il servizio controllato, deve rivolgersi all'autorità da cui dipende questo servizio, salvo non ritiri la proposta. Il procedimento dovrà essere ripetuto ogni volta con l'autorità immediatamente superiore, fino al Consiglio federale, che decide in ultima istanza. In generale non vi sarà che un'istanza intermedia (servizio controllato — Dipartimento — Consiglio federale), ma sono possibili altri gradi intercalari nella via gerarchica, specialmente nel caso del Dipartimento militare federale (cpv. 2). Sebbene la legge non ne faccia espressa menzione, una controversia tra il Controllo federale delle finanze e i Tribunali federali, che non possa essere composta altrimenti, dovrà essere decisa dall'Assemblea federale conformemente all'articolo 1, capoverso 1, lettera *a*. Nel caso di verificazioni fuori dell'amministrazione federale, il Controllo delle finanze invia i rapporti, con le eventuali proposte, al servizio federale competente per le organizzazioni e persone delle quali si tratta. L'amministrazione dovrà allora provvedere affinché sia dato seguito alle proposte del Controllo delle finanze. Le controversie d'interpretazione, che sorveggero tra i servizi competenti e il Controllo delle finanze, dovranno essere composte in precedenza conformemente al capoverso 2 (cpv. 3). Durante la procedura, non potrà essere fatta alcuna operazione contraria al parere del Controllo delle finanze (cpv. 4).

#### Art. 13

Le indagini circa l'opportunità e l'efficacia dell'organizzazione e del modo di lavoro nell'amministrazione federale e l'esame delle possibilità di razionalizzazione sono di competenza dello speciale Ufficio centrale per i problemi d'organizzazione dell'amministrazione federale (RU 1955 279). È raccomandabile, nella legge, una disposizione che preveda l'obbligo del Controllo delle finanze di comunicare a quell'Ufficio i difetti di tale natura, che riscontri nell'esercizio dei suoi compiti, affinché quello provveda a sopprimerli.

## Art. 14

Anche secondo la dottrina, la relazione diretta fra l'organo di controllo e le commissioni parlamentari di verificaione è giudicata d'importanza fondamentale (cfr. Bank B., *Über die Eigenständigkeit des Rechnungshofes zwischen Parlament und Regierung*, in *Der öffentliche Haushalt*, anno VII, fascicolo 3, 129). Nell'ordinamento svizzero di vigilanza finanziaria è dato particolare rilievo alla comunicazione immediata delle faccende trattate dal Controllo delle finanze alla Delegazione delle finanze. A questo riguardo viene ora previsto che per le revisioni di lunga durata il Controllo delle finanze compili e le trasmetta dei rapporti intermedi.

## Art. 15

Considerate l'indipendenza e l'autonomia che gli spettano, il Controllo delle finanze deve anche essere autorizzato a corrispondere direttamente con tutti gli uffici. Il testo proposto è più ampio di quello dell'ordinamento in vigore, sebbene sia da rilevare che, in pratica, il Controllo delle finanze goda già di un'analogia libertà d'azione (cpv. 1). La comunicazione al capo del Dipartimento federale delle finanze e delle dogane, prevista nel capoverso 2, è già una conseguenza della subordinazione amministrativa del Controllo delle finanze. Ma uno stretto contatto con quel Dipartimento è necessario anche perchè lo stesso, in particolare l'Amministrazione federale delle finanze, hanno importanti compiti di controllo preventivo, che saranno specificati nella legge concernente le finanze della Confederazione.

## Art. 16

Gli articoli da 48 a 50 della legge sui rapporti fra i Consigli, recentemente modificati (RU 1966 1363), regolano i diritti e i doveri delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali, che dispongono, secondo l'articolo 49, capoverso 2, d'una segreteria permanente. Dal profilo amministrativo, questa segreteria è subordinata al Controllo delle finanze, ma le sue competenze sono stabilite nel regolamento delle dette Commissioni e Delegazione del 29 marzo 1963. Il segretario è sottoposto alla legge sull'ordinamento dei funzionari e, per le sue funzioni, ai presidenti delle Commissioni e della Delegazione delle finanze, ond'è che il modo di nomina deve corrispondere a quello del direttore del Controllo delle finanze. Poichè la Delegazione delle finanze non siede in permanenza, deve poter affidare al segretario determinati compiti e, questo, adempierli in modo indipendente. Esso deve dunque, d'ufficio, poter raccogliere documenti, chiedere informazioni, esaminare atti e domandare l'assistenza delle autorità, non altrimenti che la Delegazione delle finanze o il Controllo delle finanze.

## Art. 17 e 18

Il regolamento per il Controllo federale delle finanze non contiene alcune disposizioni sui rapporti di questo con i Cantoni. Considerato l'am-

montare considerevole dei sussidi che la Confederazione accorda ai Cantoni o per il tramite degli stessi, stimiamo necessario un ordinamento che tenga conto della struttura federalistica della Confederazione e dell'organizzazione dell'amministrazione cantonale.

L'articolo 17 parte dalla considerazione che finora i decreti che accordano sussidi conferiscono un diritto di vigilanza e raramente un diritto di controllo da parte della Confederazione. In quest'ultimo caso, il Controllo federale delle finanze può, nell'ambito delle sue competenze, fare verificazioni nei Cantoni, e negli uffici che ne dipendono, circa l'impiego delle prestazioni federali. In mancanza d'una prescrizione siffatta, esso deve prima intendersi con i Governi dei Cantoni considerati. È in oltre desiderabile per coordinare l'opera di verificaione una stretta collaborazione tra il Controllo federale delle finanze e gli organi amministrativi e di controllo cantonali. Nei Cantoni che abbiano organi di controllo finanziario adeguati e indipendenti, taluni compiti di verificaione potrebbero essere affidati a loro.

L'articolo 18 regola la procedura nel caso d'osservazioni fatte nell'opera di verificaione nei Cantoni e negli uffici che da essi dipendono. Esso corrisponde sostanzialmente a quella prevista nell'articolo 12, che fonda sulla competenza dell'ufficio federale responsabile del credito. L'ordinamento previsto corrisponde anche alla necessità pratica d'ottenere una intesa dal lato federale, prima che sia fatto capo ai Cantoni. Allorchè per il controllo dell'impiego di prestazioni federali occorra il consenso dei Governi cantonali, il Controllo delle finanze dovrà informarli del risultato delle verificazioni (cpv. 2).

#### Art. 19

Nel primo capoverso devono innanzi tutto essere riservati gli ordinamenti speciali degli istituti che per volontà del legislatore sono autonomi. Trattasi, da una lato, delle Ferrovie federali svizzere e dell'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni, non soggetti in particolare all'organo del controllo finanziario della Confederazione, e, dall'altro, della Banca nazionale svizzera, dove il controllo è ristretto alla fabbricazione, alla consegna, al ritiro e alla distruzione dei biglietti di banca. Secondo l'articolo 12, capoverso 2, della legge federale del 23 dicembre 1953 sulla Banca nazionale svizzera (RU 1954 499) questo controllo spetta al Dipartimento federale delle finanze e delle dogane, che con ordinanza del 29 giugno 1954 (RU 1954 561) l'ha affidato al Controllo delle finanze. Nel secondo capoverso si prevede che altre eccezioni non possono essere stabilite senza una speciale disposizione di legge.

#### Art. 20

La Regia federale degli alcool è soggetta alla vigilanza finanziaria della Confederazione, come azienda autonoma dal profilo contabile. Data l'esi-

stenza delle Commissioni e della Delegazione parlamentari degli alcoli, è opportuno nominarle nella legge e prevedere per i loro rapporti con il Controllo delle finanze un ordinamento analogo a quello stabilito rispetto alle Commissioni e la Delegazione delle finanze.

#### Art. 21

Considerato il concetto generale cui s'informa l'organo speciale della vigilanza finanziaria della Confederazione, è desiderabile che, nell'emana-zione di prescrizioni d'esecuzione, il Parlamento e il Consiglio federale procedano di concerto. Seguendo un suggerimento del comitato di lavoro per lo studio della legge sul controllo delle finanze vi proponiamo di stabilire che le prescrizioni d'esecuzione siano date in forma di decreto federale avente carattere obbligatorio generale, non soggetto a referendum, conformemente all'articolo 7 della legge sui rapporti fra i Consigli. Sarebbe la forma che meglio corrisponde a tali disposizioni. Rileviamo nondimeno che, a parere unanime dell'amministrazione dei periti e del comitato, non dovrebbero occorrere prescrizioni d'applicazione.

#### Art. 22

All'entrata in vigore della legge sarà abrogato il regolamento per il Controllo delle finanze, approvato dall'Assemblea federale il 2 aprile 1927 (CS 6 21). L'articolo 33 della legge federale del 26 marzo 1914 sull'organiza-zione dell'amministrazione federale (CS 1 247) sarà modificato con la nuova legge sulle finanze della Confederazione; il numero VIII dello stesso determinerà i compiti del Controllo delle finanze come risultano dalla presente legge. Insieme sarà abrogata la legge federale del 5 aprile 1919 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze e delle dogane (CS 1 382).

Circa la procedura di consultazione abbiamo già riferito nel capo IV.

Ci onoriamo di proporvi d'approvare il disegno di legge qui allegato.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espres-sione della nostra alta considerazione.

Berna, 25 novembre 1966.

In nome del Consiglio federale svizzero,  
Il Vicepresidente:

**Bonvin**

Il Cancelliere della Confederazione:

**Ch. Oser**

## **Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sul controllo federale delle finanze (Del 25 novembre 1966)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9366
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.12.1966
Date	
Data	
Seite	565-583
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 564

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.