

# **Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom**

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

dell'8 maggio 2012

---

## **Elenco delle abbreviazioni**

AG	Assemblea generale
CdA	Consiglio di amministrazione
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
COST	European Cooperation for Science and Technology
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'Interno
SG	Segreteria generale

# Rapporto

## 1 Introduzione

Alla fine dell'ultimo decennio del secolo scorso la Confederazione ha proceduto a una nuova regolamentazione dei mercati nei settori della posta, delle ferrovie e delle telecomunicazioni: nel 1998, la Posta e Swisscom, poi nel 1999 le FFS sono state scorporate dall'Amministrazione centrale della Confederazione. Anche nella loro nuova forma giuridica, queste aziende non hanno mai cessato di svolgere compiti di servizio pubblico rivestendo quindi una ragguardevole importanza finanziaria per la Confederazione. Inoltre, le FFS vengono cofinanziate annualmente da prestazioni dei poteri pubblici. Nella sua veste di proprietaria e di garante, la Confederazione continua a esercitare una certa influenza sul modo in cui queste aziende svolgono i loro compiti.

I compiti, le competenze e le responsabilità degli organi competenti della Confederazione sono disciplinati a livello di legge. Non sono state però finora svolte analisi empiriche della prassi in materia di pilotaggio delle FFS, della Posta e di Swisscom effettivamente seguita dal Governo e dall'Amministrazione; simili analisi sarebbero utili per affinare la *public corporate governance*. Finora le discussioni sul pilotaggio delle tre aziende sono rimaste essenzialmente limitate al piano concettuale. Inoltre mancano dati sullo sviluppo dell'efficienza delle tre aziende dopo lo scorporo dall'Amministrazione centrale della Confederazione.

Alla luce di questo contesto, le Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno incaricato nel gennaio 2010 il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di esaminare la prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom, allo scopo di ottenere informazioni sull'adeguatezza di tale pilotaggio. Il CPA ha proceduto a questa valutazione in collaborazione con esperti esterni. Il presente rapporto della CdG-N si fonda sulle valutazioni peritali contenute nel rapporto finale del 30 agosto 2011<sup>1</sup>.

La prima parte della valutazione descrive la prassi effettivamente attuata dal Consiglio federale e dall'Amministrazione nella gestione a titolo di proprietari della Posta, delle FFS e di Swisscom. Sono stati esaminati più in dettaglio cinque eventi critici: nel caso della Posta, la riduzione del numero di centri di smistamento lettere (progetto REMA) e la riorganizzazione della rete di uffici postali; per le FFS, l'orientamento strategico di FFS Cargo e lo sciopero delle Officine di Bellinzona; per la Swisscom, la strategia internazionale dell'azienda. La seconda parte del rapporto cerca di chiarire in che misura siano stati raggiunti gli obiettivi perseguiti dal processo di autonomizzazione – ossia aumentare l'efficienza, il rendimento e la competitività (ovvero la *performance*) della Posta, delle FFS e di Swisscom.

Dato che la Confederazione è ancora proprietaria delle aziende scorporate o perlomeno, come nel caso di Swisscom, ne detiene una partecipazione maggioritaria, i suoi diritti e obblighi sono di principio gli stessi di quelli di altri proprietari o azionisti. Gli obiettivi strategici del Consiglio federale sanciti nella legge costituiscono

<sup>1</sup> Prassi della Confederazione in merito al pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom, Rapporto del 30.8.2011 a destinazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione, di seguito «Rapporto peritale».



Le seguenti raccomandazioni della CdG-N mirano a perfezionare, sulla base delle esperienze fatte, la concezione del pilotaggio. In particolare, intendono contribuire a una chiara regolamentazione delle responsabilità rispettive del Consiglio federale e delle aziende (o del loro consiglio d'amministrazione), soprattutto nelle situazioni inconsuete.

## 2.1 Obiettivi strategici

La prassi della Confederazione in materia di pilotaggio racchiude un gran numero di obiettivi attinenti ai compiti. Più della metà degli obiettivi strategici sono estranei al sistema, non sono adeguati a livello gerarchico o non sono formulati nella forma di un obiettivo strategico del Consiglio federale.<sup>6</sup> Fissando un gran numero di obiettivi dettagliati attinenti ai compiti, il Consiglio federale restringe il margine di manovra di cui il consiglio d'amministrazione deve godere per conseguire i suoi obiettivi aziendali. La libertà imprenditoriale del consiglio d'amministrazione ne viene diminuita e le responsabilità – in particolare il ruolo del consiglio d'amministrazione – diventano confuse.<sup>7</sup>

Inoltre, nella prassi attuale gli obiettivi strategici delle singole aziende non sono né gerarchizzati né ponderati tra di loro.<sup>8</sup> Vi sono in particolare rilevanti conflitti tra gli obiettivi riguardanti i compiti e quelli riguardanti la gestione aziendale. Per il consiglio d'amministrazione, gli obiettivi strategici non stabiliscono un orientamento chiaro. Non gli indicano in particolare come fissare le priorità in un singolo caso o quale obiettivo debba essere prioritario rispetto a un altro. Una simile situazione si rivela problematica soprattutto nei casi in cui il consiglio d'amministrazione deve ponderare obiettivi attinenti ai compiti e obiettivi gestionali, mentre il Consiglio federale intende stabilire un ordine di priorità diverso (p. es. quando le aziende ritengono – al contrario del Consiglio federale – che le conseguenze delle loro decisioni a livello di politica del personale e di politica regionale devono essere sopportate tenuto conto delle necessità aziendali).<sup>9</sup>

La CdG-N reputa che sia importante migliorare la coerenza e la chiarezza degli obiettivi strategici per rafforzare il potenziale di pilotaggio e aumentare nel contempo la trasparenza degli interventi statali. A suo avviso, occorrerebbe anzitutto che il Consiglio federale esprima con maggior chiarezza l'importanza che riveste ciascun obiettivo strategico e che stabilisca un ordine di priorità chiaro ponendo l'accento sugli obiettivi attinenti alla gestione d'impresa. Ciò è essenziale in particolare per le FFS, per le quali è stato fissato un numero di obiettivi strategici relativamente elevato e gli obiettivi in materia di compiti sono formulati in modo assai dettagliato.<sup>10</sup> I criteri definiti nei rapporti sul governo d'impresa non sembrano sufficientemente chiari nel loro insieme (in particolare il principio direttivo n. 16) per consentire di limitare allo stretto necessario la formulazione degli obiettivi

<sup>6</sup> Rapporto peritale, n. 2.3.1.2 pag. 19 seg.

<sup>7</sup> Rapporto peritale, n. 2.5 pag. 29 seg.

<sup>8</sup> Rapporto peritale, n. 2.5 pag. 33.

<sup>9</sup> Rapporto peritale, n. 2.5 pag. 29 seg. Tale è stato il caso, per esempio, nel contesto delle discussioni sulla chiusura dei centri di smistamento lettere della Posta o delle Officine delle FFS a Bellinzona.

<sup>10</sup> Rapporto peritale, n. 2.3.1.1 pag. 16 seg., n. 2.3.1.2 pag. 20.

attinenti ai compiti.<sup>11</sup> Sarebbe dunque importante che i principi definiti nel rapporto sul governo d'impresa siano concretizzati, da un lato, tenuto conto della relazione che intercorre fra obiettivi attinenti ai compiti e obiettivi in materia di gestione aziendale e, d'altro lato, alla luce dei criteri che determinano l'intensità del pilotaggio in funzione dei compiti.<sup>12</sup>

#### *Raccomandazione 1*      Concezione degli obiettivi strategici

La CdG-N invita il Consiglio federale a formulare obiettivi strategici in modo più coerente e gerarchicamente adeguato ponendo l'accento sugli obiettivi di gestione aziendale. Deve essere allestito un ordine di priorità e un sistema di ponderazione degli obiettivi strategici, mentre i conflitti tra gli obiettivi attinenti ai compiti e gli obiettivi di gestione aziendale vanno chiariti.

La CdG-N invita inoltre il Consiglio federale a trarre i debiti insegnamenti dalle esperienze fatte finora al fine di definire criteri più chiari per la formulazione di obiettivi strategici adeguati attinenti all'azienda e ai suoi compiti.

## **2.2                      Controllo del raggiungimento degli obiettivi**

Uno dei principali strumenti di controllo del raggiungimento degli obiettivi è il rapporto annuale delle aziende. Quest'ultimo indica in che misura l'azienda ha realizzato, nel corso dell'esercizio passato, gli obiettivi che il Consiglio federale le ha assegnato. Tale controllo si svolge secondo una procedura standardizzata.<sup>13</sup> Stando alle conclusioni del rapporto peritale, le tre aziende forniscono all'Amministrazione informazioni trasparenti e complete necessarie alla stessa per valutare la realizzazione degli obiettivi. L'Amministrazione dipende tuttavia dalle aziende per quanto concerne questi dati poiché, *per carenza di personale, non ha la possibilità di raccogliere essa stessa le informazioni* che le consentono di misurare il grado di realizzazione degli obiettivi. Grazie alla documentazione ricevuta, il Consiglio federale è in grado di comprendere la valutazione fatta dalle aziende stesse. Si fonda dunque sui rapporti forniti dalle aziende per procedere alla propria valutazione e nella pratica la sua valutazione diverge solo in minima misura da quella delle aziende. Il fatto che la valutazione del Consiglio federale si basi *unicamente sui dati forniti dalle aziende stesse* comporta, secondo i periti, il rischio di asimmetrie nell'informazione ed errori di valutazione.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 13.9.2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa), FF **2006** 7545; Rapporto supplementare del Consiglio federale del 25.3.2009 concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale, FF **2009** 2225; Rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze del 13.9.2006 concernente il rapporto del Consiglio federale sul governo d'impresa.

<sup>12</sup> Cfr. anche il corapporto delle CdG del 22.1.2010 relativo all'iniziativa parlamentare 07.494, «Possibilità del Parlamento di influire sugli obiettivi strategici delle unità rese autonome» della CdF-N del 23.6.2009, in part. pag. 5 seg.

<sup>13</sup> Rapporto peritale, n. 2.3.2.1 pag. 21 seg.

<sup>14</sup> Rapporto peritale, n. 2.3.2.2 pag. 25, n. 2.5, pag. 33.

Un altro aspetto ha attirato l'attenzione della CdG-N: la *performance* dal punto di vista dei clienti è valutata per mezzo di indicatori di qualità specifici al ramo in cui opera l'azienda, che sono stati selezionati e che sono riconosciuti. Si tratta, per la Posta, dei tempi di smistamento, per le FFS, della puntualità e, per Swisscom, della qualità della rete. Tali indicatori di *performance* nell'ottica dei clienti fungono da criteri di valutazione dell'efficacia, della capacità di rendimento e della competitività delle tre aziende.<sup>15</sup>

Nel caso delle FFS, per esempio, l'indicatore di qualità della puntualità nel traffico passeggeri è un ritardo massimo di 5 minuti, valore che viene registrato in modo standardizzato. La valutazione in funzione di questo indicatore permette di ottenere un risultato eccellente in materia di puntualità (96,1 % nel 2010). Tale risultato confluisce a sua volta nella valutazione della *performance* dal profilo dei clienti che da anni si mantiene a un livello elevato e risulta buona anche nel confronto internazionale. Ci si può tuttavia domandare se l'indicatore scelto (ritardo massimo di 5 minuti) sia determinante o se non si dovrebbe piuttosto basarsi sulla garanzia delle coincidenze.<sup>16</sup>

Gli indicatori della *performance* dal profilo dei clienti sono dunque scelti, in ampia misura, *dalle aziende stesse*. Pertanto, la CdG-N ritiene discutibile una simile valutazione e il valore che essa riveste date queste circostanze, in particolare nel confronto internazionale.

Come detto in precedenza, il controllo da parte del Consiglio federale della realizzazione degli obiettivi si fonda essenzialmente su un rapporto di fiducia, che in situazioni di conflitto potrebbe ostacolare un efficace controllo. Per garantire un controllo effettivo, la CdG-N reputa dunque necessario poter fondare la valutazione dei risultati delle aziende su dati ottenuti in modo indipendente o che sono stati verificati da terzi indipendenti.

Secondo la CdG-N, la prassi attuale si rivela problematica perché l'obbligo di rendiconto al Consiglio federale imposto alle aziende secondo il modello di pilotaggio vigente fa da indispensabile contrappeso all'elevata autonomia gestionale di cui esse godono nell'attuazione degli obiettivi strategici. La CdG-N ritiene necessario che a fronte di quest'ampia autonomia vi sia un controllo indipendente che possa essere garantito anche in caso di conflitto. Occorrerebbe, a tale scopo, garantire l'accesso ai dati delle aziende che sono necessari al controllo del raggiungimento degli obiettivi (p. es. sancendo una simile garanzia nella legge).

*Raccomandazione 2*      Accesso ai dati di controllo

La CdG-N chiede al Consiglio federale di garantire l'accesso ai dati che permettono di verificare se gli obiettivi sono stati conseguiti.

I dati che permettono un paragone internazionale della *performance* delle aziende sono raccolti dalle associazioni internazionali di cui le aziende sono membri. Contrariamente alle aziende, l'Amministrazione non ha un accesso diretto a tali dati e

<sup>15</sup> Rapporto peritale, n. 3.2.1 pag. 35 seg.

<sup>16</sup> Rapporto peritale, n. 3.3.2 pag. 55 tabella 23 e n. 3.3.3 pag. 56 seg.



Tali contatti informali, soprattutto con una simile frequenza, *non sono previsti* dalla legge.<sup>21</sup> In particolare la consegna degli ordini del giorno e dei verbali viene considerata dagli esperti piuttosto problematica visto il modello di pilotaggio, poiché si rischia di influenzare le decisioni del consiglio d'amministrazione e generare confusione nelle rispettive competenze. Procedendo in questo modo, non si possono escludere ingerenze nella responsabilità aziendale dei consigli d'amministrazione delle tre aziende.<sup>22</sup>

Come osservato in precedenza (n. 2.1), gli obiettivi strategici sono numerosi e frequenti i conflitti tra di essi. Per questo motivo, è necessario procedere a una ponderazione per ogni caso concreto: da un lato, il proprietario, ossia la Confederazione, si accerta costantemente che le aziende interpretino gli obiettivi nel senso da esso desiderato. Dall'altro, il consiglio d'amministrazione interpella frequentemente il proprietario per sapere quale ponderazione applicare ai singoli obiettivi, non adempiendo in tal modo autonomamente alle sue competenze. Questa prassi di pilotaggio si spinge ben al di là della semplice utilizzazione degli strumenti formali esplicitamente previsti dal relativo modello e limita l'autonomia di cui dovrebbero invece godere le aziende.

La CdG-N reputa che, al fine di giungere a una chiara separazione delle responsabilità, sia necessario che la Confederazione si limiti nella sua gestione agli strumenti di pilotaggio previsti. Ciò non significa evitare qualsiasi scambio tra la direzione delle aziende e l'Amministrazione. Se, contrariamente all'opinione della CdG-N, il Consiglio federale, dovesse ritenere che la prassi descritta sopra sia conforme al modello di pilotaggio, sarebbe opportuno verificare almeno se le basi legali esistenti sono sufficienti per consentire uno scambio informale così intenso.

*Raccomandazione 4*      Scambio informale di informazioni

La CdG-N invita il Consiglio federale a verificare se gli scambi informali di informazioni che si svolgono regolarmente tra l'Amministrazione, da un lato, e la Posta, le FFS e Swisscom dall'altro siano conformi al sistema adottato.

Il rapporto peritale ha esaminato in modo approfondito cinque situazioni inconsuete che hanno attirato l'attenzione del pubblico e suscitato interventi politici (riduzione del numero dei centri di smistamento lettere, riorganizzazione della rete di uffici postali, orientamento strategico di FFS Cargo, sciopero delle Officine delle FFS a Bellinzona e strategia internazionale di Swisscom). In quattro di queste cinque situazioni, la Confederazione è intervenuta nella sua veste di proprietaria in decisioni che le aziende avevano preso muovendosi entro i limiti degli obiettivi strategici loro assegnati. Il rapporto peritale giunge alla conclusione che tali interventi specifici non sono conformi al modello di pilotaggio in quanto ingeriscono nell'autonomia delle aziende.<sup>23</sup> In proposito, non può essere escluso che la Confederazione, quando si assume una responsabilità che compete di principio al consiglio d'amministra-

<sup>21</sup> Rapporto peritale, n. 2.5 pag. 29 seg.

<sup>22</sup> Rapporto peritale, n. 2.3.2.2 pag. 26,; n. 2.5, pag. 32.

<sup>23</sup> Rapporto peritale, n. 2.4 pag. 29, n. 2.5 pag. 33 seg.

