



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2020
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA – Considerazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 12 novembre 2019

L'essenziale in breve

In un rapporto del febbraio 2018, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha rivelato l'esistenza di un sistema di gravi irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA, una società affiliata de La Posta Svizzera SA, di proprietà della Confederazione. Queste rivelazioni hanno destato grande attenzione nei media e in ambito politico, con tutta una serie di conseguenze nei mesi successivi tanto per la Posta quanto per le autorità federali.

Quale organo incaricato dell'alta vigilanza parlamentare sulla gestione del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e di altri enti incaricati di compiti federali, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha seguito da vicino gli sviluppi della faccenda. Tra febbraio 2018 e settembre 2019 ha tenuto numerose audizioni, ha inviato diverse domande scritte ai soggetti interessati e ha analizzato i documenti e i rapporti di questo dossier.

Nel presente rapporto, la Commissione espone i fatti di cui è a conoscenza (stato: fine settembre 2019) e illustra le conclusioni che trae da questo caso dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Su questa base formula 15 raccomandazioni e sette interventi parlamentari all'attenzione del Consiglio federale.

Nell'ambito delle sue competenze, la Commissione ha verificato in primo luogo se il Consiglio federale nonché i dipartimenti competenti (soprattutto il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni [DATEC]) e le unità amministrative (in particolare l'UFT, l'Amministrazione federale delle finanze [AFF] e il Controllo federale delle finanze [CDF]) abbiano sorvegliato e gestito in modo adeguato la Posta e AutoPostale. Ha inoltre esaminato quali insegnamenti generali si possono trarre da questo caso relativamente alla gestione e alla sorveglianza della Posta e di altre imprese parastatali. In questo contesto e tenendo conto del fatto che nel presente dossier è in corso un procedimento penale amministrativo, la Commissione non esprime alcun parere su eventuali responsabilità individuali nel caso AutoPostale o sulle misure adottate dalla Posta a partire dal 2018.

In generale la CdG-S deplora profondamente le operazioni illecite constatate presso AutoPostale Svizzera SA e ritiene incomprensibile che abbiano potuto verificarsi e continuare per anni senza essere rilevate dagli organi di vigilanza interni ed esterni del gruppo per essere poi portate a conoscenza dell'ente proprietario. La Commissione accoglie tuttavia con favore i primi passi intrapresi dalla Posta e invita il gruppo a continuare a lavorare attivamente e in modo trasparente per rispondere a tutte le domande in sospeso, evitando così che un caso del genere si ripeta.

Sorveglianza e gestione della Posta e di AutoPostale da parte del Consiglio federale, del DATEC e degli altri organi e unità competenti

La CdG-S rileva che il Consiglio federale, il DATEC, gli altri organi e unità competenti hanno esercitato una vigilanza insufficiente su AutoPostale nel periodo precedente alla scoperta del caso (2007–2017) e hanno rappresentato posizioni parzialmente contraddittorie nei confronti dell'azienda (ad es.: posizione poco chiara

dell'UFT in merito alla ristrutturazione «Impresa» di AutoPostale). Secondo l'analisi della Commissione, il fatto che la prassi contabile illecita di AutoPostale non sia stata scoperta prima è dovuto a una combinazione di diversi punti deboli riscontrabili presso il DATEC, l'UFT e il CDF. Dall'inchiesta della CdG-S è emerso che il DATEC e l'AFF erano a conoscenza del conflitto di obiettivi di AutoPostale riguardo al conseguimento di utili almeno dal 2011, ma non hanno adottato alcuna misura all'epoca, fatto inconcepibile per la Commissione nonché assolutamente criticabile. Alcuni media hanno inoltre sostenuto che nel settembre 2011 il DATEC era stato informato della prassi contabile illecita di AutoPostale. Sulla base delle informazioni attualmente a sua disposizione, la CdG-S non può confermare tale affermazione, ma continuerà a esaminare questo punto. La CdG-S si riserva la possibilità di adeguare la sua valutazione in un secondo momento qualora dovesse ricevere nuove informazioni decisive, in particolare al termine del procedimento penale amministrativo in corso. Fatta eccezione per i punti di cui sopra, la CdG-S non ha riscontrato gravi mancanze o comportamenti illeciti. Fa osservare che l'UFT ha adempiuto ai propri obblighi legali, anche se in ritardo, facendo finalmente luce sulla prassi contabile illecita di AutoPostale. Nulla lascia supporre che l'Ufficio federale abbia deliberatamente ignorato la prassi illecita di AutoPostale.

La Commissione ritiene inoltre che, nel complesso, il Consiglio federale, il DATEC, gli altri organi e unità abbiano reagito in modo adeguato dopo la divulgazione del «caso AutoPostale» (2018/19). Tuttavia, durante i suoi lavori, la CdG-S ha constatato diversi aspetti problematici dal punto di vista dell'alta vigilanza. Tra questi figurano le azioni del DATEC e dell'AFF in vista dell'Assemblea generale 2018 della Posta, i colloqui del DATEC e dell'AFF con alcuni membri del Consiglio di amministrazione della Posta e gli accertamenti relativi al periodo precedente al 2007. La CdG-S ritiene inoltre che, dopo la scoperta del caso AutoPostale, il Consiglio federale, il DATEC e l'AFF nel complesso abbiano tenuto un atteggiamento difensivo riguardo all'intervento della Confederazione presso la Posta, affidandosi in gran parte ai lavori della Posta.

Nell'ambito delle sue attività, la CdG-S si è occupata anche del caso speciale di CarPostal France. È stato dimostrato che per anni la situazione finanziaria di questa società affiliata di AutoPostale è stata presentata in modo troppo positivo. La CdG-S deplora profondamente questo fatto e considera il ritiro di AutoPostale dal mercato francese come un passo appropriato e necessario. Gli accertamenti della Commissione hanno evidenziato che il DATEC e l'AFF si sono informati regolarmente sulle attività di AutoPostale in Francia, ma avrebbero dovuto dimostrarsi più critici al riguardo. La CdG-S non è in grado di valutare se il Consiglio federale e il Parlamento avrebbero comunque approvato la strategia di espansione di AutoPostale in Francia negli ultimi anni qualora la situazione finanziaria di CarPostal France fosse stata presentata in modo realistico. La CdG-S deplora decisamente il fatto che la Posta non sia stata in grado di spiegarle i criteri in base ai quali all'epoca si sia deciso di espandere AutoPostale in Francia. Infine, per la Commissione è importante che si chiarisca se gli aiuti finanziari concessi dalla Posta a CarPostal France sono compatibili con l'accordo di libero scambio tra la Svizzera e la Comunità economica europea, in modo da trarne all'occorrenza i dovuti insegnamenti per tutte le imprese parastatali.

Secondo la CdG-S, al termine del procedimento penale amministrativo concernente AutoPostale, il Consiglio federale dovrà ancora chiarire diversi aspetti, in particolare riguardo alla vigilanza dell'UFT, del DATEC e dell'AFF su AutoPostale nel periodo dal 2007 al 2015, alle irregolarità contabili presso AutoPostale prima del 2007 come pure ai flussi finanziari tra AutoPostale Svizzera e CarPostal France. La CdG-S si aspetta inoltre che il Consiglio federale rediga un bilancio complessivo del caso AutoPostale in un apposito rapporto.

Insegnamenti generali tratti dal caso AutoPostale

La CdG-S accoglie con favore gli accertamenti condotti dal DATEC e dall'UFT dopo la rivelazione del caso AutoPostale in merito alla vigilanza sulle imprese attive nel traffico regionale viaggiatori (TRV) sovvenzionato e alle misure di miglioramento adottate in questo settore. La CdG-S formula diversi requisiti per il nuovo sistema e ne seguirà da vicino l'introduzione. Ritiene inoltre che le interfacce tra l'UFT e le autorità cantonali competenti debbano essere definite in modo più chiaro. Il Consiglio federale dovrebbe inoltre valutare se non sia opportuno rivedere le basi legali per l'impiego delle eccedenze nel TRV sovvenzionato.

La CdG-S ha altresì esaminato gli insegnamenti che si possono trarre dal caso AutoPostale relativamente alla gestione e alla sorveglianza delle imprese parastatali. Accoglie con favore le misure adottate dal Consiglio federale nel caso specifico, ma ritiene che non siano sufficienti e che si debbano prendere in considerazione ulteriori miglioramenti. Per la CdG-S, in linea di principio il modello di pilotaggio strategico delle imprese parastatali è ancora adeguato, ma nel contesto attuale serve una vigilanza rafforzata, in particolare per quel che riguarda i livelli superiori di tale vigilanza.

Gli organi che rappresentano la Confederazione in qualità di ente proprietario (Consiglio federale, dipartimenti proprietari e AFF) dovrebbero svolgere un ruolo più attivo nella gestione strategica e nella vigilanza. Nel presente rapporto, la Commissione formula più raccomandazioni e interventi parlamentari al riguardo. In particolare, il Consiglio federale dovrebbe definire più chiaramente quali elementi sono di importanza strategica per la Confederazione in veste di ente proprietario, dovrebbe disporre di un piano per individuare e risolvere i conflitti di obiettivi e dovrebbe esigere maggiori informazioni dalle aziende. La Commissione invita inoltre il Consiglio federale a rafforzare le prescrizioni relative agli strumenti di vigilanza interna delle imprese e, alla luce del caso CarPostal France, ritiene che le società affiliate più importanti delle imprese parastatali debbano essere monitorate più da vicino.

Gli organi che rappresentano la Confederazione in qualità di ente proprietario devono adottare misure organizzative. La CdG-S propone di tenere un dibattito di fondo sulle rispettive responsabilità, competenze e mansioni delle unità responsabili e fa osservare che le risorse impiegate per la gestione e la sorveglianza delle imprese parastatali non sono state finora sufficienti. La Commissione ritiene inoltre necessario rafforzare il ruolo del Consiglio federale come organo centrale preposto alle funzioni di vigilanza e di gestione della Confederazione quale proprietaria. Di conseguenza, incarica il Consiglio federale di istituire un comitato di vigilanza

permanente per le imprese parastatali. Lo invita altresì ad adoperarsi per uno scambio più intensivo e un migliore coordinamento tra i dipartimenti proprietari e l'AFF, da una parte, e le autorità di vigilanza specifiche di settore (come l'UFT) dall'altra.

Inoltre, la CdG-S invita il Consiglio federale a garantire che in futuro tutte le imprese parastatali siano considerate come «società di interesse pubblico» in virtù della legge sui revisori, cosa che attualmente non avviene. Ritiene anche opportuno che le imprese parastatali sostituiscano regolarmente i propri uffici di revisione esterni.

Nel suo rapporto, la Commissione affronta anche il ruolo di vigilanza del CDF: deplora profondamente il fatto che quest'ultimo per anni abbia esercitato soltanto una vigilanza limitata sulla Posta e si aspetta che in futuro applichi una prassi regolare e uniforme riguardo al controllo delle imprese parastatali. Inoltre, la CdG-S è giunta alla conclusione che il caso AutoPostale non evidenzia necessità di intervento riguardo al ruolo dell'alta vigilanza parlamentare, poiché nel caso in questione ha potuto adempiere pienamente e senza restrizioni il suo mandato di vigilanza.

Indice

L'essenziale in breve	6306
1 Introduzione	6314
1.1 Situazione iniziale	6314
1.2 Struttura del rapporto	6315
2 Principi e basi legali	6315
2.1 Gestione e sorveglianza delle imprese parastatali	6315
2.2 Gestione e sorveglianza della Posta e di AutoPostale	6321
2.3 Basi legali e vigilanza nel settore del traffico regionale sovvenzionato	6325
3 Gestione del caso AutoPostale da parte di altri organi	6326
3.1 Procedimento penale amministrativo	6327
3.2 Accertamenti su mandato della Posta	6327
3.3 Accertamenti su mandato della Confederazione	6327
3.4 Accertamenti sulla vigilanza da parte dell'UFT	6328
3.5 Verifiche del Controllo federale delle finanze	6328
3.6 Verifica dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori	6329
3.7 Lavori del Consiglio federale sul governo d'impresa delle imprese parastatali	6329
4 Gestione del caso AutoPostale da parte della CdG-S	6329
4.1 Ambito di competenza delle CdG e oggetto del rapporto	6329
4.2 Approccio della CdG-S	6331
5 Risultati delle indagini della CdG-S: periodo precedente alle rivelazioni sul caso AutoPostale	6332
5.1 Fatti: gestione e vigilanza di AutoPostale da parte delle autorità federali	6334
5.1.1 2007–2015: verifiche nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'UFT	6334
5.1.2 2011: colloqui del DATEC e dell'AFF con la Posta sugli obiettivi di AutoPostale	6335
5.1.3 2011/2012: osservazioni delle autorità cantonali per l'UFT	6336
5.1.4 2012: nuovi obiettivi strategici della Posta	6337
5.1.5 2012–2014: osservazioni del Sorvegliante dei prezzi	6337
5.1.6 2013–2015: elaborazione del progetto «Impresa»	6339
5.1.7 2015–2017: revisione approfondita da parte dell'UFT	6340
5.1.8 2007–2017: attività di vigilanza del Controllo federale delle finanze	6342

5.2	Valutazione	6343
5.2.1	Vigilanza nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'UFT	6344
5.2.2	Gestione e vigilanza da parte del DATEC e dell'AFF in qualità di rappresentanti dell'ente proprietario	6350
5.2.3	Vigilanza da parte del CDF	6353
6	Risultati delle indagini della CdG-S: periodo successivo alle rivelazioni sul caso AutoPostale	6353
6.1	Fatti: vigilanza da parte delle autorità federali e misure successive alla divulgazione del caso AutoPostale	6354
6.1.1	Informazioni del DATEC e del Consiglio federale sui risultati dell'indagine dell'UFT	6354
6.1.2	Misure adottate dall'UFT e dal DATEC dopo la pubblicazione del rapporto di revisione dell'UFT	6354
6.1.3	Procedimento penale amministrativo	6356
6.1.4	Misure adottate dalla Posta dopo il rapporto dell'UFT	6359
6.1.5	Accertamenti del DATEC e dell'AFF in vista dell'Assemblea generale 2018 della Posta	6362
6.1.6	Assemblea generale 2018 della Posta e rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta nel 2017	6365
6.1.7	Calcolo e rimborso degli importi percepiti indebitamente da AutoPostale	6367
6.1.8	Accertamenti sul periodo precedente al 2007	6369
6.1.9	Approvazione nell'ottica del diritto dei sussidi dei conti 2016–2018 di AutoPostale, rinegoziazione delle offerte 2019 di AutoPostale, riserva dell'azienda	6371
6.1.10	Misure adottate dalla Posta a partire da giugno 2018	6372
6.1.11	Monitoraggio delle misure della Posta da parte delle autorità federali da giugno 2018	6377
6.1.12	Assemblea generale 2019 della Posta e rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta per l'esercizio 2018	6379
6.1.13	Indagini dell'ASR sul ruolo della società di revisione esterna della Posta	6380
6.1.14	Verifica e nuovo orientamento della vigilanza dell'UFT sulle imprese di trasporto sovvenzionate	6383
6.1.15	Lavori del Controllo federale delle finanze	6385
6.1.16	Lavori del Consiglio federale sul governo d'impresa della Confederazione	6387
6.2	Valutazione	6388
6.2.1	Considerazioni generali	6389
6.2.2	Misure di diritto penale amministrativo	6389
6.2.3	Misure adottate dal Consiglio federale, dal DATEC e dall'AFF	6391
		6311

6.2.4	Misure adottate dall'UFT	6395
6.2.5	Altre considerazioni	6396
7	Risultati delle indagini della CdG-S: CarPostal France	6396
7.1	Lavori della CdG-N dal 2016 al 2017	6397
7.2	Misure successive alle rivelazioni su AutoPostale Svizzera SA	6399
7.3	Valutazione	6403
8	Insegnamenti tratti dal caso AutoPostale (stato: fine settembre 2019)	6406
8.1	Questioni di fondo sulla vigilanza sul TRV sovvenzionato	6406
8.1.1	Attività di vigilanza dell'UFT	6407
8.1.2	Ripartizione delle competenze di vigilanza tra Confederazione e Cantoni	6410
8.1.3	Conseguimento di utili nei settori sovvenzionati	6414
8.2	Questioni di fondo sul governo d'impresa della Confederazione	6416
8.2.1	Competenze di vigilanza sulle imprese	6416
8.2.2	Ruolo del Consiglio federale, dei dipartimenti proprietari e dell'AFF	6418
8.2.2.1	Grado di coinvolgimento dell'ente proprietario	6418
8.2.2.2	Definizione delle questioni di importanza strategica per l'ente proprietario	6419
8.2.2.3	Struttura organizzativa a livello della Confederazione	6420
8.2.2.4	Obiettivi strategici delle imprese	6423
8.2.2.5	Informazione dell'ente proprietario da parte delle imprese	6425
8.2.2.6	Colloqui con l'ente proprietario	6427
8.2.2.7	Strumenti di vigilanza interni delle imprese	6428
8.2.2.8	Vigilanza sulle società affiliate	6431
8.2.2.9	Misure in caso di crisi	6433
8.2.3	Attività delle autorità di vigilanza specifiche di settore	6434
8.2.3.1	Coordinamento tra l'ente proprietario e le autorità di vigilanza specifiche di settore	6434
8.2.3.2	Trasparenza delle imprese nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore	6436
8.2.4	Uffici di revisione esterni delle imprese	6436
8.2.5	Ruolo del Controllo federale delle finanze	6438
8.2.6	Ruolo dell'alta vigilanza parlamentare	6438
9	Conclusioni e ulteriore procedura	6439
	Abbreviazioni	6445

Allegati:

1	Elenco delle persone sentite	6448
2	Struttura della vigilanza sulle imprese parastatali	6449
3	Obiettivi strategici della Posta Svizzera SA (estratti rilevanti per AutoPostale)	6450
4	Utili di AutoPostale ed evoluzione della riserva speciale dell'azienda tra il 2007 e il 2017	6455
5	Raccomandazioni e interventi parlamentari della CdG-S 153	6457

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

In un rapporto di revisione del febbraio 2018¹, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) ha rivelato l'esistenza di un sistema di gravi irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA, una società affiliata de La Posta Svizzera SA². AutoPostale è l'impresa di autobus leader in Svizzera nel traffico regionale viaggiatori (TRV) e riceve ogni anno da Confederazione e Cantoni indennità pari a circa 400 milioni di franchi per i costi non coperti.

Nel rapporto citato, l'UFT rileva che per anni AutoPostale ha conseguito utili eccessivi nel TRV, manipolando sistematicamente la propria contabilità al fine di occultarli e riscuotere indebite indennità. In un primo momento, l'Ufficio federale ha stimato tali indennità a 78,3 milioni di franchi³.

Queste rivelazioni hanno destato grande attenzione nella popolazione, nei media e in ambito politico, con tutta una serie di conseguenze nei mesi successivi. La direttrice generale e due membri del Consiglio di amministrazione dell'azienda hanno dato le dimissioni e la Posta si è separata dalla responsabile della Revisione del gruppo nonché da tutti i membri della direzione di AutoPostale. Secondo calcoli dettagliati, alla fine del 2018 la Posta aveva rimborsato alla Confederazione e ai Cantoni un totale di 205,3 milioni di franchi⁴. Diverse misure organizzative sono state adottate, in particolare presso la Posta e l'UFT. Ulteriori inchieste e accertamenti sono stati condotti o sono ancora in corso per determinare le responsabilità in questo caso come pure per capire quali misure conseguenti adottare e quali insegnamenti trarre (si vedano i n. 3, 5 e 6).

La Posta Svizzera SA è una società anonima di diritto pubblico il cui unico azionista è la Confederazione Svizzera. Nella sua seduta del 23 febbraio 2018, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S), quale organo incaricato dell'alta vigilanza parlamentare, ha deciso di monitorare da vicino l'evoluzione di questo dossier⁵. Da febbraio 2018 a settembre 2019 ha tenuto numerose audizioni su questo argomento con i principali soggetti interessati, ha avuto scambi per corrispondenza e ha preso atto di numerosi documenti pertinenti. In conformità con le sue competenze legali, la Commissione ha cercato in primo luogo di determinare i fatti rilevanti e definire le necessarie misure conseguenti dal punto di vista dell'alta vigilanza par-

¹ Ufficio federale dei trasporti: Leistungsverrechnungen zwischen den PostAuto-Gesellschaften, Prüfungsbericht vom 1. Febr. 2018 (disponibile in ted., in seguito: «Rapporto di revisione dell'UFT del 1° febbraio 2018»).

² Fatti salvi casi particolari, di seguito si utilizzeranno i termini «AutoPostale» e «Posta».

³ Inchiesta sugli utili realizzati da AutoPostale Svizzera SA nel traffico regionale sovvenzionato, comunicato stampa dell'UFT del 6 febbraio 2018.

⁴ 188,1 milioni di franchi per il periodo 2007–2018 su base obbligatoria e 17,2 milioni di franchi per il periodo 2004–2006 su base volontaria.

⁵ «AutoPostale Svizzera SA: prima richiesta di informazioni da parte della CdG-S», comunicato stampa della CdG-S del 23 febbraio 2018.

lamentare. La Commissione ha inoltre esaminato gli insegnamenti che il Consiglio federale, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e le altre autorità competenti (UFT, Ufficio federale di polizia [fedpol], Controllo federale delle finanze [CDF] e Autorità federale di sorveglianza dei revisori [ASR]) possono trarre da questo caso relativamente alla gestione e alla sorveglianza della Posta e di altre imprese parastatali⁶. La Commissione ha deciso di esporre nel presente rapporto i fatti di cui è a conoscenza finora e illustrare le conclusioni che trae da questo caso dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

1.2 Struttura del rapporto

Il numero 2 presenta i principi e le basi legali rilevanti tanto per la gestione e la sorveglianza delle imprese parastatali in generale e della Posta in particolare quanto per il TRV. Il numero 3 presenta una panoramica dei principali procedimenti avviati dopo che il caso AutoPostale è stato divulgato. Il numero 4 descrive in dettaglio l'ambito di competenza della CdG-S e le misure adottate dalla Commissione in questo dossier.

Nei numeri 5 e 6, la CdG-S analizza il modo in cui il Consiglio federale e le altre unità competenti si sono occupate del caso AutoPostale, distinguendo tra il periodo che ha preceduto (n. 5) e quello che ha seguito (n. 6) la sua divulgazione. Il numero 7 è dedicato al caso CarPostal France. Il numero 8 tratta le questioni di fondo sollevate dal caso AutoPostale in relazione alla vigilanza sul TRV sovvenzionato (n. 8.1) e al governo d'impresa delle imprese parastatali (n. 8.2). Infine, il numero 9 contiene le conclusioni.

Nelle parti dedicate all'analisi, la CdG-S si limita a descrivere i fatti rilevanti dal punto di vista dell'alta vigilanza. Le parti che riflettono la valutazione della Commissione sono, per quanto possibile, chiaramente indicate come tali.

2 Principi e basi legali

2.1 Gestione e sorveglianza delle imprese parastatali

Alla fine degli anni Novanta, l'Assemblea federale ha deciso di riorganizzare i mercati nel settore dei trasporti e delle telecomunicazioni. A tal fine, le aziende federali sono state scorporate dall'Amministrazione federale e rese autonome, con la Confederazione come azionista di maggioranza delle stesse⁷. Con il rapporto del

⁶ Nel presente rapporto, per «imprese parastatali» si intendono le società anonime di diritto pubblico e privato che forniscono servizi sul mercato e nelle quali la Confederazione è la principale o unica azionista.

⁷ Si vedano gli art. 2 e 8 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) e l'art. 6 cpv. 3 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

2006 sul governo d'impresa⁸, il Consiglio federale ha creato le basi per l'organizzazione e la gestione delle aziende federali rese autonome.

La gestione e la sorveglianza delle imprese parastatali è strutturata su diversi livelli. La vigilanza interna sul conseguimento degli obiettivi dell'impresa spetta al Consiglio di amministrazione quale organo di direzione supremo. La revisione dell'impresa è affidata a uffici di revisione interni ed esterni. A un livello sovraordinato vi è poi la vigilanza esterna dell'impresa esercitata dal Consiglio federale. Quest'ultimo gestisce le imprese parastatali nel rispetto della loro autonomia e sulla base degli obiettivi strategici. Di norma, tale vigilanza è delegata a uno o più dipartimenti o una o più unità amministrative. Infine, l'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza, accertandosi del buon funzionamento della vigilanza del Consiglio federale sulle imprese parastatali⁹. Le modalità di gestione e sorveglianza delle imprese parastatali sono disciplinate dalle disposizioni legali determinanti per le singole imprese (riguardo alla Posta, si veda il n. 2.2).

I diversi livelli di questa struttura sono descritti qui di seguito e riassunti in un grafico in allegato (si veda l'allegato 2).

Gestione e vigilanza interne delle imprese

Come nel caso delle imprese private, anche nelle imprese parastatali la gestione e la sorveglianza dei dirigenti spetta al Consiglio di amministrazione, il quale, essendo l'organo di gestione supremo, è anche responsabile nei confronti della Confederazione. I compiti del Consiglio di amministrazione si attengono generalmente alle disposizioni del Codice delle obbligazioni (CO)¹⁰. In tal senso, sono di fondamentale importanza la nomina, la sorveglianza ed eventualmente la revoca del livello di gestione operativa, vale a dire la direzione. Il Consiglio di amministrazione è altresì responsabile dell'attuazione degli obiettivi strategici¹¹.

Il Consiglio di amministrazione è quindi responsabile del sistema di controllo interno e deve adottare misure idonee a garantire il regolare svolgimento delle attività aziendali¹². Il controllo interno serve in particolare a garantire l'affidabilità e la completezza della contabilità e della presentazione dei conti e deve rappresentare in

⁸ Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (FF 2006 7545, di seguito «Rapporto sul governo d'impresa 2006»). Si veda anche: Rapporto supplementare del 25 marzo 2009 del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale (FF 2009 2225) e Elsener, Marc (2012): «Corporate Governance: Die Politik des Bundes» in: *Die Volkswirtschaft*, 6–2012. Lienhard, Andreas / Rieder, Stefan / Sonderegger, Roger W. / Ladner, Andreas / Höchner, Claudia / Ritz, Manuel / Roose, Zilla (2019): *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen*. Berna, Lucerna, San Gallo, Losanna (di seguito «Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019»).

⁹ Weber, Urs (2012): «Zur politischen Steuerung der bundesnahen Infrastrukturunternehmen durch den Bund» in: *Die Volkswirtschaft*, 6–2012.

¹⁰ Art. 716 segg. della legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) [CO; RS 220].

¹¹ Schedler, Kuno / Müller, Roland / Sonderegger, Roger W. (2013): *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen*. 2a edizione, Berna: Haupt, pag. 172 segg.

¹² Schedler, Kuno / Müller, Roland / Sonderegger, Roger W. (2013): *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen*. 2a edizione, Berna: Haupt, pag. 207 segg.

modo adeguato le operazioni commerciali di maggiore rilevanza finanziaria. Il Consiglio di amministrazione può istituire comitati che si occupino regolarmente di argomenti specifici¹³.

I conti annuali delle imprese parastatali vengono verificati da uffici di revisione privati esterni. L'ufficio di revisione esterno è designato dall'Assemblea generale (o dal Consiglio federale) e i suoi compiti sono disciplinati dal Codice delle obbligazioni¹⁴.

Gestione e vigilanza da parte del Consiglio federale e dei dipartimenti competenti

La gestione e la sorveglianza delle imprese parastatali da parte del Consiglio federale sono disciplinate dalla legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), dall'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), dal diritto della società anonima¹⁵ e dalle disposizioni legali determinanti per ogni impresa federale. Nel rapporto sul governo d'impresa, il Consiglio federale afferma di «esercita[re] in linea di principio autonomamente il ruolo di ente proprietario e i relativi diritti di informazione, di influenza e di controllo nei confronti di tutte le unità rese autonome»¹⁶. A tal fine dispone dei tre strumenti principali di seguito riportati.

1. *Nomina del Consiglio di amministrazione*: il Consiglio federale nomina i membri e il presidente del Consiglio di amministrazione attraverso l'Assemblea generale, tenendo conto dei profili dei requisiti definiti per l'impresa in questione¹⁷.
2. *Definizione degli obiettivi strategici*: il Consiglio federale definisce gli obiettivi strategici per un periodo generalmente di quattro anni. Il raggiungimento di questi obiettivi viene verificato ogni anno. La definizione degli obiettivi e la verifica del loro raggiungimento sono oggetto di regolari colloqui tra i dipartimenti competenti e l'AFF e con i vertici aziendali (colloqui trimestrali con l'ente proprietario)¹⁸.
3. *Approvazione del rapporto di gestione e del conto annuale*: ogni anno, il Consiglio di amministrazione presenta ai dipartimenti competenti un rapporto sul raggiungimento dei singoli obiettivi strategici. I dipartimenti competenti e l'AFF esaminano i rapporti ricevuti e li discutono con i vertici aziendali durante il primo colloquio trimestrale con l'ente proprietario. I dipartimenti competenti presentano infine al Consiglio federale un rapporto sulla

¹³ Schedler, Kuno / Müller, Roland / Sonderegger, Roger W. (2013): *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen*. 2a edizione, Berna: Haupt, pag. 177 seg.

¹⁴ Art. 728 segg. CO.

¹⁵ Si vedano in particolare l'art. 689 segg. CO (diritti e doveri degli azionisti) e l'art. 698 segg. CO (assemblea generale).

¹⁶ Rapporto sul governo d'impresa 2006 (FF 2006 7545, in particolare pag. 7606).

¹⁷ Rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) del 13 settembre 2006 sul rapporto del Consiglio federale concernente il governo d'impresa, pag. 26 (disponibile in ted.).

¹⁸ Di seguito: «colloqui con l'ente proprietario» o «colloqui trimestrali».

realizzazione degli obiettivi strategici delle singole imprese¹⁹, che comprende una proposta all'Assemblea generale.

All'interno dell'Amministrazione federale, la gestione e la sorveglianza delle imprese è organizzata secondo un cosiddetto sistema «duale». La preparazione e il coordinamento delle questioni relative alla proprietà sono principalmente di competenza dei dipartimenti specializzati (ad es. il DATEC per la Posta, le FFS e Swisscom e il DDPS per RUAG)²⁰. A tal fine, i dipartimenti sono assistiti dall'AFF, che è responsabile in particolare delle questioni relative alle casse pensioni, alle disposizioni di diritto finanziario e alla distribuzione degli utili delle imprese. L'AFF e il DFF sono inoltre responsabili delle questioni trasversali sul governo d'impresa della Confederazione²¹. Nel presente rapporto, per designare tali servizi si utilizza la formulazione generale «i dipartimenti proprietari e l'AFF».

Il Consiglio federale dispone di una serie di strumenti per intervenire in caso di sviluppi indesiderati, tra cui: modifica degli obiettivi fondamentali, rifiuto di approvare il rapporto di gestione, rifiuto di dare scarico al Consiglio di amministrazione, rifiuto di revocare o sostituire il consiglio di amministrazione e l'ufficio di revisione esterno, rivendicazione di pretese di responsabilità nei confronti di singoli organi o presentazione all'Assemblea federale di una proposta di modifica del decreto organizzativo²².

In virtù dell'articolo 23 LOGA, il Consiglio federale può anche costituire delegazioni per determinati affari. Queste preparano le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale oppure conducono trattative in suo nome con altre autorità oppure con privati²³. A oggi, tuttavia, non esiste alcuna delegazione specifica del Consiglio federale per le imprese parastatali.

Per preservare l'autonomia imprenditoriale delle imprese parastatali, il Consiglio federale si limita generalmente a gestire gli aspetti strategici, non tenendo conto degli aspetti operativi interni. La linea di demarcazione tra questi due ambiti è tuttavia oggetto di varie interpretazioni e viene regolarmente discussa dal Parlamento; la questione è emersa a più riprese anche nell'ambito dei lavori sul caso AutoPostale (si veda in particolare il n. 8.2.2.2).

Nel 2012 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) aveva condotto una valutazione della prassi della Confederazione in materia di pilotaggio

¹⁹ Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom, Parere del Consiglio federale del 14 novembre 2012 sul Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale dell'8 maggio 2012 (FF **2012** 8087, in particolare pag. 8093).

²⁰ Rapporto sul governo d'impresa 2006 (FF **2006** 7545, in particolare pag. 7606). Si veda anche DATEC: Così la Confederazione controlla le imprese parastatali, www.datec.admin.ch, Il DATEC > Imprese parastatali > Controllo delle imprese (stato: 4 ottobre 2018). Per quanto riguarda Skyguide, DATEC e DDPS assumono la direzione congiunta in collaborazione con l'AFF.

²¹ Si vedano l'art. 1 cpv. 3 e l'art. 8 cpv. 2 dell'ordinanza del 17 febbraio 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF; RS **172.215.1**).

²² Rapporto esplicativo dell'AFF del 13 settembre 2006 sul rapporto del Consiglio federale concernente il governo d'impresa, pag. 60 (disponibile in ted.).

²³ Il Consiglio federale ha costituito le sue delegazioni, comunicato stampa del Consiglio federale del 23 marzo 2016.

della Posta, delle FFS e di Swisscom²⁴. Da questa valutazione era emerso che, in linea di principio, il modello di pilotaggio strategico della Confederazione si dimostra valido nella gestione delle imprese in circostanze normali. La CdG-N, tuttavia, aveva anche affermato che «la prassi in vigore compromette le responsabilità previste nel modello e che quest'ultimo mostra i suoi limiti nelle situazioni eccezionali in cui le aziende si trovano esposte a una forte pressione politica (p. es. in caso di crisi o di avvenimenti inattesi concernenti l'orientamento strategico)»²⁵. Nel 2019 il Consiglio federale ha commissionato una nuova valutazione del governo d'impresa delle imprese parastatali, nella quale si è giunti alla conclusione che, nel complesso, l'attuale modello di pilotaggio funziona bene, ma che sarebbero auspicabili alcuni miglioramenti²⁶.

Le imprese parastatali sono inoltre sottoposte alla vigilanza di altre autorità di vigilanza specifiche di settore, come la Commissione federale delle poste (PostCom) o la Commissione federale della concorrenza (COMCO) o ancora alla vigilanza di alcuni uffici federali come l'UFT o l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM). Pertanto, la Confederazione è responsabile di una vigilanza approfondita in settori sovvenzionati come il TRV (si veda il n. 2.3), dove la vigilanza è assicurata dall'UFT in qualità di autorità di vigilanza specifica di settore.

Alta vigilanza e partecipazione dell'Assemblea federale

Le CdG, le Commissioni delle finanze (CdF) e la Delegazione delle finanze (DelFin) esercitano per conto dell'Assemblea federale l'alta vigilanza sulle imprese parastatali.

La legge sul Parlamento²⁷ (LParl) e la LOGA²⁸ definiscono la portata dell'alta vigilanza parlamentare sulle imprese parastatali. L'Assemblea federale può partecipare, in una certa misura, alla pianificazione delle attività dello Stato e alla definizione degli obiettivi strategici delle imprese parastatali. Di conseguenza, il Parlamento viene consultato dalle Commissioni trasporti e telecomunicazioni (CTT) per il rinnovo degli obiettivi strategici delle imprese. Anche le CdG e le CdF hanno l'opportunità di esprimersi sulla questione.

Le CdG hanno ripetutamente precisato le modalità della loro alta vigilanza sulle imprese parastatali e hanno commissionato diverse perizie giuridiche²⁹ al riguardo. Nel settore delle imprese parastatali, l'alta vigilanza parlamentare è esercitata *in modo sussidiario* rispetto alla vigilanza degli organi interni e del Consiglio federale.

²⁴ Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom. Rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2012 (FF **2012** 7527).

²⁵ Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom. Rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2012 (FF **2012** 7527, in particolare 7530).

²⁶ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, pagg. 82–83.

²⁷ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**). Si veda in particolare l'art. 28 cpv. 1 e 1^{bis} LParl.

²⁸ Art. 8 cpv. 5 LOGA.

²⁹ Si veda in particolare: Rapporto delle CdG del 23 maggio 2000 sulle loro attività (FF **2000** 4005); Uhlmann, Felix (2013): *Rechtsgutachten zuhanden der GPK betreffend Oberaufsicht über die FINMA*, 28 agosto 2013; Biaggini, Giovanni (2013): *Rechtsgutachten zur Frage der Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI)*, 26 agosto 2013.

Questi sono responsabili della gestione e del controllo dei compiti dell'impresa secondo le rispettive competenze giuridiche. Mentre la vigilanza diretta del Consiglio federale è uno strumento di gestione, l'alta vigilanza parlamentare mira a far valere la responsabilità politica. Secondo l'articolo 26 capoverso 4 LParl, l'Assemblea federale non può modificare le decisioni dell'unità sorvegliata né vincolare quest'ultima ad agire in un determinato modo³⁰.

Inoltre, l'alta vigilanza parlamentare è generalmente esercitata *in modo indiretto*: gli organi dell'alta vigilanza parlamentare esaminano il modo in cui il Consiglio federale attua la sua politica nei confronti di queste imprese³¹ per garantire che gli interessi della Confederazione, in qualità di ente proprietario, siano adeguatamente tutelati. A tal fine si basano principalmente sui rapporti annuali e standardizzati presentati dal Consiglio federale al Parlamento in merito al raggiungimento degli obiettivi strategici³². In questo modo è possibile tutelare l'autonomia che il legislatore concede alle imprese parastatali. Le CdG, tuttavia, possono avviare direttamente l'ispezione di un'impresa parastatale se vi sono indicazioni concrete di gravi malfunzionamenti che ne potrebbero compromettere il corretto esercizio.

Per svolgere i loro compiti, le CdG hanno ampi diritti all'informazione³³: possono sentire tutte le persone che sono o erano al servizio della Confederazione e consultare tutti i documenti, a eccezione dei verbali del Consiglio federale e degli atti segreti della Protezione dello Stato e del Servizio delle attività informative. Sostanzialmente, le CdG hanno gli stessi diritti anche nei confronti delle imprese parastatali. Tuttavia, per tutelare l'autonomia di queste, esercitano tali diritti con molta cautela.

Vigilanza da parte del Controllo federale delle finanze (CDF)

Le imprese parastatali sono soggette anche alla vigilanza del CDF, l'organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione. Il CDF è indipendente e coadiuva l'Assemblea federale nell'esercizio dell'alta vigilanza e il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza (art. 1 della legge sul Controllo delle finanze [LCF]³⁴). I beneficiari degli aiuti finanziari e le imprese in cui la Confederazione detiene una partecipazione superiore al 50 per cento sono sottoposti alla vigilanza finanziaria del CDF (art. 8 LCF). A conclusione di ogni verifica, il CDF redige un rapporto e lo trasmette alla DelFin. Contestualmente comunica alle CdG o alla DelFin le irregolarità sostanziali constatate nella gestione (art. 14 LCF).

³⁰ Müller, Georg (2016), «Parlamentarische Oberaufsicht im Bund» in: *Parlament*, 1/2016, annata 19.

³¹ Tschaeni, Hanspeter (2012): «Eignerpolitik des Bundes: Zur Oberaufsicht durch das Parlament» in: *Die Volkswirtschaft*, 6-2012.

³² Rapporto esplicativo dell'AFF del 13 settembre 2006 sul rapporto del Consiglio federale concernente il governo d'impresa (disponibile in ted.).

³³ Art. 153 LParl. Si veda anche: Informazione e comunicazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, direttive delle CdG del 22 maggio 2006.

³⁴ Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (LCF; RS 614.0).

2.2 Gestione e sorveglianza della Posta e di AutoPostale

Le modalità di gestione e sorveglianza delle imprese parastatali da parte del Consiglio federale sono disciplinate nelle disposizioni legali determinanti per le singole imprese³⁵. Nel caso della Posta, queste sono contenute nella legge sull'organizzazione della Posta (LOP)³⁶. Per quanto la LOP non disponga diversamente, alla Posta si applicano le disposizioni del Codice delle obbligazioni sulla società anonima (art. 4 LOP).

Sul piano giuridico, dal 1998 al 2012 la Posta è stata definita come un «ente autonomo di diritto pubblico» (art. 2 cpv. 1 LOP 1997). Nel giugno 2013, dopo l'entrata in vigore della nuova LOP, la Posta è stata trasformata in una società anonima denominata «La Posta Svizzera SA»³⁷.

L'organizzazione della Posta è disciplinata non solo dalle disposizioni giuridiche citate, ma anche dai suoi Statuti e dal suo Regolamento organizzativo. Quest'ultimo è stato più volte rivisto dal 1998; la sua versione attuale è entrata in vigore il 24 settembre 2013.

Gestione e vigilanza interne all'azienda

I compiti del Consiglio di amministrazione della Posta sono definiti nel diritto della società anonima (si veda il n. 2.1) e nel regolamento interno dell'azienda. Secondo la Posta³⁸, il Consiglio di amministrazione «esercita [...] la direzione generale e l'alta vigilanza delle persone incaricate della direzione». Definisce inoltre «la politica aziendale e commerciale, gli obiettivi del gruppo a medio e lungo termine e gli strumenti necessari per il raggiungimento di questi ultimi». Il Consiglio di amministrazione viene regolarmente informato sulla situazione finanziaria, sui progetti, sul rispetto della pianificazione e delle direttive di strategia e sulla gestione dei rischi.

La commissione del Consiglio di amministrazione «Audit, Risk & Compliance», composta da quattro membri del Consiglio di amministrazione³⁹, «si occupa della creazione e dello sviluppo di apposite strutture di sorveglianza interne e assicura il rispetto delle prescrizioni giuridiche». Inoltre «valuta a intervalli regolari la gestione del rischio della Posta e ne autorizza il rapporto semestrale», «verifica le istruzioni e raccomandazioni della Revisione del gruppo e dell'ufficio di revisione esterno prima di sottoporre eventuali richieste al Consiglio di amministrazione»⁴⁰.

³⁵ Si veda l'art. 8 cpv. 4 LOGA. Si veda in merito anche Müller, Georg / Vogel, Stefan (2009): *Oberaufsicht der Bundesversammlung über selbstständige Träger von Bundesaufgaben, Rechtsgutachten zuhanden der GPK-N*, pag. 10.

³⁶ Legge federale del 17 dicembre 2010 sull'organizzazione della Posta Svizzera (LOP; RS 783.1). In precedenza (dal 1° gennaio 1998 al 1° ottobre 2012), l'organizzazione della Posta era disciplinata dalla legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (di seguito LOP 1997).

³⁷ I compiti e le responsabilità degli organi interni dell'impresa (Consiglio di amministrazione, Direzione del gruppo, Revisione), descritti in modo dettagliato nella LOP 1997, non sono più elencati nella legge revisionata del 2012.

³⁸ La Posta Svizzera SA, Rapporto finanziario 2018, pag. 66 segg.

³⁹ Per la composizione della commissione «Audit, Risk & Compliance» e degli altri organi della Posta per il periodo 2007–2018, si veda il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 234 segg. / 272 segg.

⁴⁰ La Posta Svizzera SA, Rapporto finanziario 2018, pag. 67.

L'unità Revisione del gruppo, direttamente sottoposta al Consiglio di amministrazione, verifica tra l'altro «il rispetto delle disposizioni interne ed esterne, [...] la corretta rappresentazione nella contabilità e la gestione dei progetti»⁴¹. L'ufficio di revisione esterno del gruppo Posta (compresa AutoPostale) viene nominato dalla Confederazione durante l'Assemblea generale. La revisione esterna è stata effettuata da KPMG SA dal 1998 al 2018 mentre dal 2019 è di competenza di Ernst&Young (EY) SA.

La direzione della Posta è a sua volta responsabile della gestione operativa dell'azienda. La direttrice generale o il direttore generale rappresenta la direzione nel Consiglio di amministrazione.

AutoPostale Svizzera SA è stata fondata nel 2004 ed è una società anonima di diritto privato, interamente di proprietà della Posta e soggetta alla vigilanza del Consiglio di amministrazione della Posta. La direzione di AutoPostale si compone di nove membri. Il direttore generale dell'azienda («responsabile AutoPostale») è al contempo presidente del Consiglio di amministrazione di AutoPostale e membro della Direzione del gruppo Posta⁴².

Dal 2004 al 2015 AutoPostale Svizzera SA è stata una società affiliata de La Posta Svizzera SA. Nel 2016 (in seguito alla riorganizzazione «Impresa») è stata istituita una nuova casa madre (AutoPostale Management SA), alla quale appartenevano sette società affiliate⁴³, tra cui AutoPostale Svizzera SA. Questa struttura di subholding è stata smantellata tra il 2018 e il 2019, in seguito alla divulgazione delle irregolarità contabili scoperte presso AutoPostale (si veda il n. 6.1.10).

Gestione e vigilanza da parte del Consiglio federale e dei dipartimenti competenti

Secondo la legge, la Confederazione è azionista della Posta e deve detenere la maggioranza del capitale e dei voti (art. 6 LOP). Dalla trasformazione della Posta in una società anonima di diritto speciale nel 2013, la Confederazione è l'unica azionista della società. Prima del 2013 la Posta era un ente autonomo di diritto pubblico e quindi la Confederazione non era azionista della società sul piano del diritto della società anonima. Le modalità di gestione e sorveglianza della Posta da parte della Confederazione sono definite nella LOP e nel diritto della società anonima.

Il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi strategici che la Confederazione intende perseguire come ente proprietario della Posta (art. 7 cpv. 1 LOP). Il Consiglio di amministrazione provvede all'attuazione degli obiettivi strategici, riferisce al Consiglio federale in merito al loro raggiungimento e gli mette a disposizione le informazioni necessarie per la verifica (art. 7 cpv. 3 LOP). Nell'ambito

⁴¹ La Posta Svizzera SA, Rapporto finanziario 2018, pag. 68.

⁴² Dal 2004 il Consiglio di amministrazione di AutoPostale è stato composto da uno a tre membri. Riguardo alla composizione della Direzione e del Consiglio di amministrazione di AutoPostale nel periodo 2007–2018, si veda il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, pag. 285 segg.

⁴³ AutoPostale Veicoli SA, AutoPostale Soluzioni di mobilità SA, AutoPostale Produzione SA, AutoPostale Svizzera SA, PubliBike SA, CarPostal France SA, PostAuto Liechtenstein Anstalt AG.

degli attuali obiettivi strategici della Posta⁴⁴, le seguenti disposizioni sono rilevanti per il caso AutoPostale:

- «La Posta offre, nell’ambito della sua attività principale, [...] prodotti, servizi e soluzioni di alta qualità; essa genera inoltre una crescita redditizia e rafforza la capacità di rendimento dell’impresa [...]» (Punto 2.2)
- La Posta «consolida la sua posizione di leader e assume compiti di gestione del sistema sul mercato svizzero nell’ambito del traffico viaggiatori pubblico mediante autobus; sviluppa ulteriormente le sue attività all’estero, sempre che i rischi siano tollerabili e una redditività a lungo termine sia garantita.» (Punto 2.5)
- Per quanto riguarda gli obiettivi finanziari, il Consiglio federale si aspetta che la Posta crei «valore aggiunto», assicuri e aumenti «a lungo termine» il valore dell’azienda e consegua «una redditività abituale per il settore pari a zero». (Punto 3.1)
- La Posta può avviare cooperazioni e partecipazioni in Svizzera e all’estero «a condizione che le stesse rafforzino la sua attività principale in Svizzera o obbediscano a un’altra forma di strategia industriale e contribuiscano a garantire a lungo termine il valore dell’impresa. Le cooperazioni della Posta devono essere gestite in maniera professionale, tenendo adeguatamente conto dei rischi.» (Punto 5)

Secondo l’articolo 698 CO, l’Assemblea generale – vale a dire, nel caso della Posta, la Confederazione poiché unica azionista – ha in particolare il diritto di approvare e modificare lo statuto, nominare gli amministratori, decidere il discarico degli amministratori e deliberare sopra le materie ad essa riservate dalla legge o dallo statuto (si veda il n. 2.1).

Nella pratica, è principalmente il capo del DATEC a rappresentare la Confederazione in qualità di proprietaria nei confronti della direzione della Posta nonché ad assumere la responsabilità politica della gestione e della sorveglianza di detta impresa. A tal fine è affiancato dalla Segreteria generale del DATEC (SG-DATEC), che si occupa delle questioni correnti⁴⁵, e dall’AFF, responsabile soprattutto degli aspetti finanziari. Il capo del DATEC e il direttore dell’AFF mantengono uno scambio di informazioni a cadenza trimestrale con i rappresentanti della Posta, in cui si discute del raggiungimento degli obiettivi strategici e delle questioni correnti⁴⁶. Nel presente rapporto si utilizzano le formulazioni generali «il DATEC e l’AFF» o «il dipartimento proprietario e l’AFF».

⁴⁴ Obiettivi strategici 2017–2020 definiti dal Consiglio federale per La Posta Svizzera SA (FF 2017 125). Le disposizioni concernenti AutoPostale, contenute nelle versioni precedenti degli obiettivi strategici della Posta (periodi 2006–2009, 2010–2013, 2013–2016), sono riportate nell’Allegato 3.

⁴⁵ Si veda l’art. 5 cpv. 2 dell’ordinanza del 6 dicembre 1999 sull’organizzazione del Dipartimento federale dell’ambiente, dei trasporti, dell’energia e delle comunicazioni (Org-DATEC; RS 172.217.1) nonché il rapporto di esperti sul governo d’impresa 2019, n. 4.3.

⁴⁶ Obiettivi strategici 2017–2020 definiti dal Consiglio federale per La Posta Svizzera SA (FF 2017 125), n. 7.

Anche AutoPostale – appartenendo al gruppo Posta – è soggetta alla vigilanza generale del Consiglio federale. La Confederazione, in qualità di ente proprietario, non esercita tuttavia un controllo diretto sulle società affiliate, a eccezione delle attività per le quali la legge prevede una vigilanza speciale (nel caso di AutoPostale, la vigilanza dell’UFT sul TRV sovvenzionato; si veda più sotto). Il Consiglio federale esercita inoltre, tramite il Consiglio di amministrazione della Posta, una vigilanza indiretta su AutoPostale (si veda il n. 8.2.2.8).

Vigilanza da parte delle unità amministrative

Per legge, determinate attività commerciali della Posta sono sottoposte non solo alla vigilanza della Confederazione in qualità di proprietaria, ma anche al controllo di alcune unità amministrative (di seguito: «autorità di vigilanza specifiche di settore»). La vigilanza sul servizio postale di base è esercitata dalla PostCom⁴⁷, mentre la vigilanza sul servizio di base nel traffico dei pagamenti spetta all’UFCOM⁴⁸. Post-Finance SA, in quanto titolare di una licenza bancaria, è soggetta inoltre alla vigilanza dell’Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). AutoPostale, quale impresa del TRV, è a sua volta soggetta all’UFT per quanto attiene al TRV sovvenzionato (si veda il n. 2.3).

Alta vigilanza da parte dell’Assemblea federale

Conformemente all’articolo 148 capoverso 3^{bis} LParl, ogni anno, in marzo, il Consiglio federale presenta all’Assemblea federale un rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta. Nel presente rapporto all’attenzione delle CdG e delle CdF, sono elencate, tra le altre cose, le proposte del Consiglio di amministrazione all’Assemblea generale (approvazione del conto, impiego dell’utile, scarico del Consiglio di amministrazione, nomine ecc.). In questo rapporto il Consiglio federale indica inoltre se è d’accordo con le proposte del Consiglio di amministrazione e se ha incaricato i suoi rappresentanti presso l’Assemblea generale di approvarle. Il raggiungimento degli obiettivi strategici viene affrontato dalle CdG durante una seduta in aprile con il capo del DATEC e il direttore dell’AFF nonché con i rappresentanti della Posta⁴⁹. Nel corso di questo scambio sono discussi anche temi di attualità relativi al gruppo.

Nel quadro dell’esercizio della loro alta vigilanza, le CdG non solo hanno tenuto questi colloqui annuali, ma negli ultimi anni si sono anche occupate di vari argomenti specifici riguardanti la Posta. Dal 2016 al 2017 la CdG-N si è occupata delle attività commerciali di CarPostal in Francia (si veda il n. 7). Nel 2017 ha discusso i risultati di una valutazione della legge sulle poste con i rappresentanti dell’UFCOM. Tra le attività della CdG-N rientrano anche le tariffe di distribuzione dei giornali e delle riviste in abbonamento.

⁴⁷ Art. 20 segg. LPO.

⁴⁸ Art. 63 OPO.

⁴⁹ Queste sedute si svolgono alla presenza dei membri delle sottocommissioni competenti delle CdF e dei presidenti delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT).

2.3 Basi legali e vigilanza nel settore del traffico regionale sovvenzionato

Le modalità di finanziamento e di sorveglianza del TRV sono disciplinate dalla legge sul trasporto di viaggiatori e dall'ordinanza sul trasporto di viaggiatori (LTV e OTV)⁵⁰ nonché dall'ordinanza sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV)⁵¹. Conformemente alla legge, la Confederazione e i Cantoni indennizzano le imprese di trasporto per i costi non coperti, pianificati in quanto tali (art. 28 LTV).

La legge sui sussidi (LSu) si applica alla indennità per il TRV⁵². In virtù di tale legge, il Consiglio federale è tenuto a riesaminare tutti i sussidi almeno ogni sei anni e a riferire al Parlamento i risultati di tali riesami (art. 5 cpv. 1 LSu). La legge sui sussidi prevede inoltre che l'autorità competente emani le direttive per i conteggi, tenendo conto, al riguardo, degli usi del ramo (art. 21 LSu).

L'UFT è responsabile della vigilanza nel settore del TRV sovvenzionato; in tal senso, esamina e approva i conti che gli vengono trasmessi ogni anno dalle imprese interessate (art. 37 cpv. 1 LTV)⁵³. In questo contesto, verifica «se i conti sono conformi alle prescrizioni di legge e alle relative convenzioni in materia di contributi e mutui dell'ente pubblico». Questa verifica dell'impiego dei sussidi «completa il controllo dell'ufficio di revisione dell'impresa» (art. 37 cpv. 2 LTV).

La legge specifica che l'UFT, oltre alla verifica dei conti nell'ottica del diritto dei sussidi, può effettuare verifiche più approfondite presso le imprese di trasporto (art. 37 cpv. 4 LTV). A tal fine, l'Ufficio federale dispone di un servizio di revisione interna conformemente all'articolo 11 LCF, il quale effettua audit occasionali. La prassi contabile illecita di AutoPostale è stata scoperta nel corso di uno di questi audit.

Le direttive per la contabilità delle imprese concessionarie per il TRV sono specificate nell'OITRV e in un'ordinanza specifica del DATEC (OCIC)⁵⁴. Le imprese di

⁵⁰ Legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (legge sul trasporto di viaggiatori, LTV, RS 745.1) e ordinanza del 4 novembre 2009 sul trasporto di viaggiatori (OTV; RS 745.11). Prima dell'entrata in vigore della legge federale e dell'ordinanza nel 2010, questo settore era disciplinato dalla legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS 742.101).

⁵¹ Ordinanza dell'11 novembre 2009 sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (OITRV; RS 745.16). Prima della sua entrata in vigore nel 2010, questo settore era disciplinato dall'ordinanza del 18 dicembre 1995 concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari secondo la legge federale sulle ferrovie (ordinanza sulle indennità, OIPAF; RS 742.101.1).

⁵² Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu; RS 616.1).

⁵³ Il riferimento a «esame» e «approvazione» è stato eliminato dalla LTV quando la legge federale del 17 marzo 2017 sul programma di stabilizzazione 2017–2019 è entrata in vigore il 1° gennaio 2018 (RU 2017 5205; FF 2016 4269). Da allora, l'articolo 37 capoverso 1 LTV prevede soltanto che «le imprese che ricevono contributi o mutui dall'ente pubblico presentano il conto annuale, con i pertinenti documenti giustificativi, all'UFT».

⁵⁴ Ordinanza del DATEC del 18 gennaio 2011 sulla contabilità delle imprese concessionarie (OCIC; RS 742.221), emanata in virtù dell'art. 35 cpv. 1 LTV. Prima dell'entrata in vigore dell'OCIC nel 2011, questo settore era disciplinato dall'ordinanza del DFTCE (Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia, ora DATEC) del 18 dicembre 1995 sulla contabilità delle imprese concessionarie (OCIC; RS 742.221).

trasporto con prestazioni che danno diritto a un'indennità devono tenere, oltre al conto finanziario, *una contabilità analitica per settori* (art. 29 cpv. 1 OITRV). Il DATEC definisce il conto dei costi d'esercizio e delle prestazioni come «la contabilità analitica effettiva che funge da base per la documentazione del risultato dei singoli settori di un'impresa» (art. 2 OCIC). I costi e i ricavi «vanno documentati per linea e in maniera verificabile» (art. 29 cpv. 2 OITRV). L'articolo 6 OCIC stabilisce quale documentazione le imprese devono allegare ai fini della verifica dell'impiego dei sussidi da parte dell'UFT⁵⁵.

Se le prestazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni superano i costi globali di un settore di trasporto che dà diritto all'indennità (utile nel settore sovvenzionato), la legge prevede che l'impresa attribuisca tale eccedenza alla riserva speciale per la copertura di disavanzi futuri dei settori di trasporto che danno diritto all'indennità (art. 36 cpv. 2 LTV⁵⁶). Dall'entrata in vigore della LTV nel 2010, la legge specifica che almeno due terzi di tale eccedenza devono essere assegnati alla riserva, prevedendo inoltre che se la riserva speciale dei settori di trasporto raggiunge il 25 per cento della cifra d'affari annuale dei settori che danno diritto all'indennità o 12 milioni di franchi, l'impresa può disporre liberamente dell'utile.

Oltre all'UFT, anche il CDF e i Servizi cantonali di controllo delle finanze sono autorizzati a effettuare controlli occasionali nel settore del TRV sovvenzionato nell'ambito di un approccio basato sul rischio⁵⁷.

3 Gestione del caso AutoPostale da parte di altri organi

In seguito alla divulgazione del caso AutoPostale nel febbraio 2018, numerosi organi e autorità si sono occupati della questione. Nei mesi successivi sono stati avviati diversi procedimenti, adottando numerose misure nei confronti dell'azienda AutoPostale, dell'attività di gestione e vigilanza delle autorità federali in materia e di altri aspetti correlati (sistema di sorveglianza sul TRV sovvenzionato, ruolo dell'ufficio di revisione esterno, governo d'impresa delle imprese parastatali ecc.).

Tenendo conto del principio di sussidiarietà (si veda il numero precedente), la CdG-S si è regolarmente informata sullo stato di avanzamento di tali procedimenti e misure e sui loro risultati, integrando tali informazioni nella sua analisi.

Di seguito, la Commissione fornisce una panoramica delle principali procedure in corso o completate e delle principali misure adottate o in fase di attuazione, le quali saranno discusse in modo più dettagliato nel corso del rapporto (n. 5–8). Nella sua analisi, tuttavia, la CdG-S si riferisce esclusivamente agli aspetti rilevanti dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

⁵⁵ Per maggiori dettagli sulle prescrizioni per la contabilità di AutoPostale, si veda il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 331 segg.

⁵⁶ Prima dell'entrata in vigore della LTV nel 2010, la legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS 742.101) prevedeva già una riserva di questo tipo. In generale, prevedeva la necessità di accantonare l'eccedenza di ricavi dei settori che danno diritto all'indennità «per la copertura di disavanzi futuri» (art. 64 cpv. 2).

⁵⁷ Si vedano in particolare gli art. 8 e 16 LCF.

3.1 Procedimento penale amministrativo

Il 27 febbraio 2018 il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale di polizia (fedpol) di avviare un procedimento penale amministrativo per indagare e valutare le irregolarità contabili constatate presso AutoPostale⁵⁸. Il procedimento, inizialmente avviato contro ignoti, da inizio 2019 riguarda alcuni soggetti chiave del caso ed è soggetto agli stessi principi validi per un procedimento penale ordinario. Al momento della pubblicazione del presente rapporto, il procedimento era ancora in corso e non è possibile prevedere quando si concluderà. Conformemente alle disposizioni di legge, il procedimento penale ha la priorità su tutti gli altri procedimenti, verifiche e indagini, specialmente per quanto riguarda la consultazione degli atti e gli esami testimoniali. Nel 2018 ciò ha avuto notevoli ripercussioni sull'operato della Posta e della Confederazione, ma anche su quello della CdG-S⁵⁹.

3.2 Accertamenti su mandato della Posta

Dopo essere stata informata delle conclusioni dell'UFT nel novembre 2017, alla fine del 2017 la Posta ha incaricato lo studio legale Kellerhals Carrard e la società di revisione EY di ricostruire la prassi contabile di AutoPostale tra il 2007 e il 2015 e di accertare le responsabilità. Tuttavia, considerato il procedimento penale amministrativo in corso, la Posta, Kellerhals Carrard e EY non hanno potuto interrogare le persone interessate, motivo per cui gli accertamenti dei fatti si basano esclusivamente sull'esame degli atti. Il rapporto di indagine Kellerhals Carrard è stato pubblicato dalla Posta a inizio giugno 2018 insieme a una perizia di esperti⁶⁰. Sulla base di questi documenti, da giugno 2018 il Consiglio di amministrazione della Posta e la Confederazione hanno adottato diverse misure organizzative⁶¹.

3.3 Accertamenti su mandato della Confederazione

Su mandato della SG-DATEC e dell'AFF, in vista dell'Assemblea generale 2018 della Posta, Kellerhals Carrard ha allestito un ulteriore rapporto sulle responsabilità all'interno del Consiglio di amministrazione dell'azienda per il periodo 2016–

⁵⁸ AutoPostale: fedpol svolgerà una procedura penale amministrativa, comunicato stampa del Consiglio federale del 27 febbraio 2018.

⁵⁹ Per maggiori informazioni sul procedimento penale amministrativo e il suo impatto, si veda il n. 6.1.3. Per le misure adottate dalla Posta e dal DATEC, si veda il n. 6.

⁶⁰ Kellerhals Carrard: «PostAuto. Untersuchungsbericht zuhanden des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post AG», rapporto del 31 maggio 2018 (disponibile in ted., di seguito: «rapporto di indagine Kellerhals Carrard»); Donatsch, Andreas / Bachmann, Stephan A. J. / Uhlmann, Felix: «PostAuto Schweiz AG. Gutachten erstattet zuhanden Präsident der Schweizerischen Post AG», perizia del 29 maggio 2018 (disponibile in ted.). Osservazione: considerato il divieto di interrogare le persone interessate, la Posta ha pubblicato solo una versione parziale di questi rapporti. La CdG-S ha comunque avuto modo di prendere atto di tutti i documenti.

⁶¹ Per maggiori informazioni sulle misure adottate dalla Posta e dal DATEC, si veda il n. 6.1.

2018⁶². L'UFT, in collaborazione con i Cantoni, ha inoltre commissionato diversi accertamenti per calcolare i contributi percepiti indebitamente da AutoPostale ai fini del loro rimborso⁶³. L'UFT ha inoltre incaricato la Posta di presentare un rapporto sulle prassi contabili di AutoPostale prima del 2007. Il rapporto è stato reso disponibile a settembre 2018⁶⁴.

3.4 Accertamenti sulla vigilanza da parte dell'UFT

Nel corso del 2018 sono stati condotti accertamenti anche riguardo alla vigilanza dell'UFT sul TRV sovvenzionato e sull'organizzazione interna dell'Ufficio federale. Il DATEC ha incaricato BDO SA di effettuare un audit esterno sulla vigilanza dell'UFT nell'ottica del diritto dei sussidi in relazione ad aspetti quali l'organizzazione, la metodologia e le risorse. Il relativo rapporto è stato presentato al Dipartimento nel dicembre 2018⁶⁵. Parallelamente, l'UFT stava riorganizzando il proprio sistema di sorveglianza del TRV. Nel maggio 2019 il Consiglio federale ha approvato le misure proposte dal DATEC per migliorare la vigilanza sulle imprese sovvenzionate⁶⁶.

3.5 Verifiche del Controllo federale delle finanze

Nel 2018, il CDF ha verificato la gestione dei rischi della Posta, in special modo riguardo alle attività delle società affiliate di AutoPostale in Francia e nel Liechtenstein. Il rapporto del CDF dell'8 marzo 2019 è stato pubblicato il 22 maggio 2019⁶⁷. Il CDF ha inoltre redatto di propria iniziativa un rapporto sul rispetto degli obblighi di legge in relazione al caso AutoPostale da parte della Revisione interna della Posta e del CDF. Tale rapporto non è stato pubblicato⁶⁸.

⁶² Kellerhals Carrard: «PostAuto. Zusatzbericht zuhanden des Eigners», rapporto del 31 maggio 2018 (disponibile in ted., di seguito: «rapporto supplementare Kellerhals Carrard»).

⁶³ Per il calcolo del rimborso, si veda il n. 6.1.7.

⁶⁴ «PostAuto: Analyse Umbuchungen vor 2007. Bericht zuhanden BAV», rapporto della Posta del 5 settembre 2018 (disponibile in ted.). Per accertamenti relativi al periodo precedente al 2007, si veda il n. 6.1.8.

⁶⁵ BDO: Audit der subventionsrechtlichen Prüfungen des Bundesamtes für Verkehr (BAV) im regionalen Personenverkehr, rapporto del 19 dicembre 2018 (disponibile in ted.)

⁶⁶ Impiego corretto dei sussidi nei trasporti pubblici: l'UFT accresce la vigilanza, comunicato stampa dell'UFT, 6 maggio 2019. Per maggiori informazioni sulla vigilanza da parte dell'UFT, si vedano i n. 6.1.14 e 8.1.

⁶⁷ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019 (in ted., riassunto in italiano). Per maggiori informazioni sui lavori del CDF, si veda il n. 6.1.15.

⁶⁸ CDF: Bericht an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte betreffend die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen durch IR-Post und EFK in der Affäre PostAuto, rapporto del 4 febbraio 2019 (non pubblicato).

3.6 Verifica dell’Autorità federale di sorveglianza dei revisori

L’Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) ha esaminato il ruolo di KPMG, la società di revisione esterna della Posta e di AutoPostale dal 1998 al 2018. A inizio dicembre 2018, l’ASR ha comunicato le sue principali conclusioni in un comunicato stampa⁶⁹. Il relativo rapporto non è stato pubblicato⁷⁰.

3.7 Lavori del Consiglio federale sul governo d’impresa delle imprese parastatali

Alla luce del caso AutoPostale e di diversi eventi verificatisi negli anni precedenti (attacco informatico alla RUAG, furto di dati presso Swisscom ecc.), nel giugno 2018 il Consiglio federale ha deciso di sottoporre a revisione esterna la gestione delle imprese parastatali (governo d’impresa). Il rapporto, redatto da esperti delle Università di Berna, Losanna e San Gallo nonché dalla società Interface, è stato completato nell’aprile 2019⁷¹. Il 26 giugno 2019, il Consiglio federale ha preso atto delle conclusioni degli esperti in una seduta speciale. Lo stesso giorno il Consiglio federale ha presentato le misure adottate sulla base dell’indagine e ha pubblicato il rapporto⁷².

Nell’estate del 2019⁷³ il Consiglio federale ha infine annunciato che – in adempimento di un postulato del consigliere agli Stati Fabio Abate approvato nel marzo 2019 – è in preparazione un rapporto sulla strategia basata sul rapporto di proprietà per le unità rese autonome della Confederazione⁷⁴.

4 Gestione del caso AutoPostale da parte della CdG-S

4.1 Ambito di competenza delle CdG e oggetto del rapporto

Nell’ambito dei lavori sul caso AutoPostale e tenendo conto dei numerosi procedimenti in corso (si veda il n. 3), la CdG-S ha prestato particolare attenzione alla definizione e al rispetto del suo ambito di competenza.

Secondo l’articolo 26 capoverso 1 LParl, le CdG esercitano l’alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell’Amministrazione federale, dei tribunali della

⁶⁹ L’ASR chiude il controllo della revisione di AutoPostale Svizzera SA, comunicato stampa dell’ASR del 4 dicembre 2018.

⁷⁰ Per maggiori informazioni sui lavori dell’ASR, si veda il n. 6.1.13.

⁷¹ Rapporto di esperti sul governo d’impresa 2019.

⁷² Il Consiglio federale adotta misure a seguito del rapporto di esperti sul governo d’impresa. Comunicato stampa del Consiglio federale del 26 giugno 2019. Per maggiori dettagli su questo argomento, si vedano i n. 6.1.16 e 8.2.

⁷³ Il Consiglio federale adotta misure a seguito del rapporto di esperti sul governo d’impresa. Comunicato stampa del Consiglio federale del 26 giugno 2019.

⁷⁴ Po. Abate «Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione» del 13 dicembre 2018 (18.4274).

Confederazione e di altri enti incaricati di compiti federali. Rientrano quindi nell'ambito di competenza delle CdG anche imprese come la Posta. In questo contesto, l'alta vigilanza parlamentare è generalmente esercitata *in modo indiretto* e consiste essenzialmente nell'esaminare il modo in cui il Consiglio federale e i dipartimenti sorvegliano e gestiscono le imprese interessate. L'alta vigilanza parlamentare è esercitata inoltre *in modo sussidiario* rispetto alla vigilanza degli organi aziendali interni e della Confederazione (si veda il n. 2.1).

Le CdG esercitano l'alta vigilanza nel rispetto del principio della *separazione dei poteri*. Non possono modificare né annullare le decisioni di qualsiasi autorità amministrativa o giudiziaria né tantomeno possono decidere al posto loro. Per questo motivo e a causa del procedimento penale amministrativo in corso, nel presente rapporto la CdG-S non si occupa né delle responsabilità delle singole persone coinvolte nel caso AutoPostale né delle conclusioni dei rapporti commissionati dalla Posta e nemmeno dell'appropriatezza delle misure adottate negli ultimi mesi all'interno dell'azienda. Di seguito, la CdG-S, quale organo politico che esercita l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, valuta i fatti di cui è a conoscenza. Dopo la conclusione del procedimento giudiziario in relazione ad AutoPostale Svizzera, si riserva il diritto di approfondire determinati aspetti di questo dossier e di completare la sua valutazione.

Tenendo conto delle considerazioni di cui sopra, la CdG-S ha concentrato i suoi lavori sulle due questioni di seguito riportate.

- 1 Il Consiglio federale, i dipartimenti competenti e i servizi amministrativi competenti –prima e dopo la divulgazione delle irregolarità contabili– hanno sorvegliato e gestito adeguatamente la Posta e AutoPostale? Conformemente al suo mandato legale, la CdG-S ha concentrato la sua valutazione sul rispetto dei tre criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia⁷⁵.
- 2 Il Consiglio federale, i dipartimenti competenti e l'Amministrazione federale possono trarre insegnamenti generali dal presente caso sulla gestione e la sorveglianza della Posta e di altre imprese parastatali?

Il presente rapporto contiene anche un numero su CarPostal France. Negli ultimi anni le attività di questa società affiliata di AutoPostale Svizzera hanno più volte sollevato interrogativi e critiche. La CdG-N si era occupata di questo argomento dopo la pubblicazione di una sentenza del tribunale commerciale di Lione nel 2016. Il caso AutoPostale ha gettato nuova luce su questo dossier. A inizio luglio 2018 la Posta ha ammesso che la situazione finanziaria delle imprese estere di AutoPostale era stata presentata in modo incompleto, facendo notare che, secondo il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, vi era motivo di sospettare che gli utili generati illegalmente da AutoPostale Svizzera fossero serviti a sviluppare l'attività all'estero. La Posta è giunta alla conclusione che gli utili eccessivi avevano portato a una «maggiore solidità finanziaria» di CarPostal France⁷⁶. L'azienda ha quindi annunciato l'intenzione di ritirarsi dal traffico viaggiatori in Francia. La CdG-S ha deciso di includere questo caso nei suoi lavori proprio per le questioni che quest'ultimo ha

⁷⁵ Si veda l'art. 52 cpv. 2 LParl.

⁷⁶ Situazione finanziaria delle società estere di AutoPostale rappresentata in modo incompleto, comunicato stampa della Posta del 3 luglio 2018.

sollevato riguardo alla gestione delle imprese parastatali e di basarsi a tal fine sui lavori preliminari della CdG-N (si veda il n. 7).

4.2 Approccio della CdG-S

La CdG-S ha incaricato la sua Sottocommissione DFI/DATEC⁷⁷ di svolgere l'indagine su AutoPostale e di sottoporle in seguito il relativo rapporto. Da febbraio 2018 a settembre 2019, la Sottocommissione ha approfondito questo dossier durante una quindicina di sedute e ha sentito 25 rappresentanti dei principali soggetti coinvolti nella faccenda (si veda l'elenco dettagliato in allegato). L'argomento era stato discusso anche nelle sedute di aprile 2018 e 2019 incentrate sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta⁷⁸ e nelle sedute delle CdG sul rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale. Successivamente alla loro audizione, le persone sentite hanno ricevuto gli estratti di verbale che le riguardano.

La Sottocommissione ha inoltre inviato diverse lettere con richieste di chiarimento al DATEC, al Consiglio di amministrazione della Posta, all'UFT e ad altri organi. Ha altresì preso atto di diversi documenti e rapporti redatti durante questo periodo⁷⁹. La CdG-S ringrazia tutti i soggetti coinvolti per la loro collaborazione.

Nell'ambito delle sue attività, la CdG-S ha monitorato regolarmente gli sviluppi dei diversi procedimenti in corso in relazione ad AutoPostale Svizzera (si vedano i n. 3 e 6). Ha sentito a più riprese i rappresentanti degli organi interessati, ha inviato loro domande scritte e ha preso atto delle loro conclusioni e/o osservazioni. La Commissione ha prestato particolare attenzione al coordinamento e alla delimitazione delle competenze per evitare doppij e garantire che tutti gli organi adempiano le loro responsabilità e i loro obblighi legali.

In relazione a CarPostal France, la Sottocommissione ha preso atto di vari documenti provenienti dagli accertamenti della CdG-N del 2016 e 2017, che quest'ultima le aveva gentilmente messo a disposizione.

Sulla base di tali informazioni, la Commissione ha deciso di redigere un rapporto per fornire informazioni sui fatti di cui è a conoscenza e sulle sue conclusioni. La bozza del rapporto è stata sottoposta alle unità interessate per la consultazione (correzione di errori formali e sostanziali, osservazioni sulla pubblicazione di informazioni sensibili). Nella seduta del 12 novembre 2019, la CdG-S ha infine discusso e approvato la versione definitiva del rapporto nonché le raccomandazioni e gli interventi parla-

⁷⁷ La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S è composta dal consigliere agli Stati Claude Hêche (presidente), dalla consigliera agli Stati Géraldine Savary e dai consiglieri agli Stati Joachim Eder, Peter Föhn e Werner Luginbühl. A fini di coordinamento, ha partecipato ad alcune delle sedute anche l'ex consigliere nazionale Jürg Stahl, presidente della Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-N fino a giugno 2019.

⁷⁸ Nelle sedute di aprile, le CdG discutono il raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta, delle FFS, di Swisscom e di Skyguide con i rappresentanti dei dipartimenti competenti e delle aziende interessate. A queste sedute sono presenti anche i membri delle sottocommissioni competenti delle CdF e i presidenti delle CTT.

⁷⁹ Tutti i documenti consultati sono sempre menzionati in modo progressivo nelle note a piè di pagina del presente rapporto.

mentari in esso formulati e ha trasmesso il rapporto al Consiglio federale. Durante la stessa seduta, la Commissione ha inoltre deciso di pubblicare tale rapporto.

5 Risultati delle indagini della CdG-S: periodo precedente alle rivelazioni sul caso AutoPostale

Nei numeri 5 e 6 la Commissione presenta i risultati degli accertamenti che ha condotto sul caso AutoPostale da febbraio 2018. Nel rispetto del proprio ambito di competenza (si veda il n. 4.1), la CdG-S ha incentrato il suo lavoro sulla questione di come il Consiglio federale, il DATEC e le unità amministrative competenti abbiano gestito e vigilato su AutoPostale negli ultimi anni. La CdG-S distingue a tal fine tra il periodo precedente (2007–2017, n. 5) e il periodo successivo (2018/19, n. 6) alle rivelazioni sul caso AutoPostale, presentando per entrambi i periodi i fatti di cui è a conoscenza e valutandoli in un secondo momento dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

I numeri 5 e 6 si concentrano su aspetti direttamente collegati al caso AutoPostale. Gli insegnamenti generali che si possono trarre da questo caso sono riportati nel numero 8.

Nella prima parte della sua analisi (n. 5), la CdG-S considera i fatti di cui è a conoscenza dal 2007, vale a dire il periodo trattato nel rapporto dell'UFT⁸⁰, durante il quale sono state rivelate le irregolarità contabili presso AutoPostale. Sulla base degli accertamenti effettuati nel 2018, la Posta è giunta alla conclusione che la prassi contabile illecita presso AutoPostale risale già al 2004⁸¹. La qualità insufficiente dei dati disponibili non permette tuttavia di esaminare nel dettaglio il periodo prima del 2007 (si veda il n. 6.1.8).

La Commissione ricorda che il periodo trattato in questo numero è attualmente oggetto di un procedimento penale amministrativo di fedpol (si veda il 6.1.3). Per motivi di separazione dei poteri, nel prosieguo la CdG-S non valuta alcuna eventuale responsabilità individuale nel caso AutoPostale, né nei confronti della Posta né tantomeno delle autorità federali o di altri soggetti coinvolti. La Commissione si riserva la possibilità di completare la sua valutazione non appena saranno disponibili i risultati del procedimento penale amministrativo.

⁸⁰ Rapporto di revisione dell'UFT del 1° febbraio 2018.

⁸¹ «PostAuto: Analyse Umbuchungen vor 2007», rapporto della Posta del 5 settembre 2018 (disponibile in ted.).

Excursus: Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA allo stato attuale delle conoscenze (stato: fine settembre 2019)⁸²

Nell'ambito di una revisione ordinaria, i cui risultati sono stati pubblicati nel febbraio 2018, l'UFT ha constatato che tra il 2007 e il 2015 AutoPostale ha conseguito utili superiori a quelli dichiarati dall'azienda nel TRV sovvenzionato e che tali utili sono stati trasferiti ad altri settori attraverso manipolazioni contabili illecite.

AutoPostale è tenuta per legge a presentare ogni anno all'UFT un conto dei costi d'esercizio e delle prestazioni (si veda il n. 2.3) che fornisca informazioni sulle uscite e sulle entrate dell'azienda nel TRV sovvenzionato. Tale conto è un'importante base informativa per le successive trattative in materia di indennità.

Dagli accertamenti condotti nella primavera del 2018, segnatamente da Kellerhals Carrard su mandato della Posta⁸³, è emerso che la contabilità annuale trasmessa da AutoPostale all'UFT comprendeva un periodo contabile supplementare non identificabile per l'Ufficio federale («Periodo contabile 15»), nel quale gli utili dei settori sovvenzionati venivano trasferiti ad altri settori mediante varie manipolazioni contabili.

Queste manipolazioni contabili hanno fatto sì che l'utile effettivo venisse registrato alla voce «Varie» nel conto dei costi d'esercizio di AutoPostale anziché alla voce relativa al settore TRV. Il sistema di manipolazione consisteva in tutta una serie di contabilizzazioni dirette e indirette (circa 200 000) che imputavano al settore TRV costi fittizi – ad esempio per pneumatici mai acquistati – i quali venivano poi registrati come entrate alla voce «Varie». Ad esempio, l'utile del TRV comunicato al committente è stato artificialmente ridotto, consentendo ad AutoPostale di esigere indennità decisamente troppo elevate.

Tra il 2007 e il 2015 AutoPostale ha dichiarato all'UFT utili annui complessivi pari a circa 16 milioni di franchi (si veda l'allegato 4). Dai calcoli della Confederazione e dei Cantoni, effettuati nel 2018, è emerso che in questo intervallo di tempo, attraverso manipolazioni contabili, l'azienda ha occultato utili per un importo di circa 90,5 milioni di franchi. Ulteriori accertamenti hanno inoltre rivelato trasferimenti contabili illeciti nel traffico locale e su mandato per un importo di 16,6 milioni di franchi (si veda il n. 6.1.7).

⁸² Fonti principali: rapporto di revisione dell'UFT del 1° febbraio 2018; rapporto di indagine Kellerhals Carrard; «Indagine esterna e perizia confermano inammissibili irregolarità: il Consiglio di amministrazione della Posta trae le conseguenze», comunicato stampa della Posta dell'11 giugno 2018 (allegato: panoramica dei fatti).

⁸³ Va osservato che gli accertamenti condotti da Kellerhals Carrard su mandato della Posta presentano alcuni limiti dovuti alla priorità del procedimento penale amministrativo di fedpol: l'indagine di Kellerhals Carrard si è infatti limitata ai documenti raccolti prima del mese di marzo 2018. Pertanto, gli autori non hanno potuto verificare la plausibilità delle informazioni raccolte né conferire ai soggetti coinvolti il diritto di essere sentiti, con la conseguenza che varie persone menzionate nel rapporto ne hanno contestato il contenuto. Per maggiori informazioni si veda il n. 6.1.4.

Le indagini di Kellerhals Carrard lasciano supporre che la direzione di AutoPostale e parti della direzione del gruppo Posta fossero molto probabilmente a conoscenza della prassi contabile illecita di AutoPostale.

A inizio 2013 AutoPostale era stata incaricata dalla direzione del gruppo di realizzare un progetto per garantire i suoi utili. In seguito, AutoPostale ha riorganizzato la propria struttura aziendale. Il nuovo modello, battezzato «Impresa», prevedeva la creazione di diverse società affiliate di AutoPostale (si veda il n. 5.1.6). La nuova struttura, introdotta il 1° gennaio 2016, è servita a occultare gli utili conseguiti attraverso computi delle prestazioni interne: l'idea era che AutoPostale Svizzera SA acquistasse a prezzi gonfiati le prestazioni delle altre società del gruppo AutoPostale, in modo da distribuire il suo utile effettivo tra le varie società affiliate senza dover effettuare trasferimenti fittizi. La revisione ordinaria dell'UFT che ha rivelato il caso AutoPostale, è avvenuta dopo l'entrata in vigore di questa riorganizzazione. Gli utili conseguiti con questa nuova struttura nel periodo dal 2016 al 2018 sono stati stimati a un importo complessivo di 54,3 milioni di franchi (si veda il n. 6.1.7).

Sia il rapporto di revisione dell'UFT sia gli accertamenti di Kellerhals Carrard si sono limitati al periodo dal 2007 al 2015 per effetto della prescrizione di eventuali infrazioni precedenti. Da ulteriori accertamenti della Posta è però emerso che i trasferimenti illeciti presso AutoPostale avvenivano già nel 2004. Tuttavia, a causa della scarsa qualità dei dati, finora non è stato possibile conoscere le ragioni dell'introduzione di questo sistema (si veda il n. 6.1.8).

5.1 Fatti: gestione e vigilanza di AutoPostale da parte delle autorità federali

5.1.1 2007–2015: verifiche nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'UFT

Dalle informazioni della CdG-S⁸⁴ risulta che l'UFT, in qualità di autorità di vigilanza competente per le imprese del TRV, tra il 2007 e il 2015 ha verificato regolarmente i conti di AutoPostale nell'ottica del diritto dei sussidi nonché svolto puntualmente controlli approfonditi⁸⁵. In questo contesto, l'Ufficio federale ha ripetutamente chiesto ad AutoPostale di precisare e rettificare i conti e le offerte dell'azienda, in particolare riguardo ai motivi delle commissioni, agli interessi da capitale proprio, agli ammortamenti inferiori allo zero e ai ratei per le commissioni di gestione⁸⁶. In un rapporto del febbraio 2012, ad esempio, l'UFT aveva criticato la mancanza di trasparenza del sistema delle commissioni di gestione della Posta, formulando raccomandazioni al riguardo⁸⁷. Stando a quanto affermato dall'UFT, tra il

⁸⁴ Maggiori informazioni al riguardo in particolare nel rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 1067 segg.

⁸⁵ Per le basi legali di questi controlli, si veda il n. 2.3.

⁸⁶ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 1076 segg.

⁸⁷ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 1080.

2007 e il 2011 ha chiesto ad AutoPostale rettifiche per un totale di 13,7 milioni di franchi⁸⁸.

Le informazioni raccolte dalla CdG-S mostrano in generale che negli anni in esame l'UFT e i Cantoni hanno incontrato regolarmente difficoltà nelle trattative con AutoPostale per quanto attiene al TRV sovvenzionato. Le offerte presentate dall'azienda erano spesso sopravvalutate, richiedendo un esame critico da parte dei commitenti (Confederazione e Cantoni)⁸⁹.

Le attività di revisione dell'UFT nel periodo considerato non hanno tuttavia portato alla scoperta del sistema contabile illecito di AutoPostale. Durante la revisione approfondita effettuata nel 2010, l'Ufficio federale era giunto alla conclusione che i conti delle linee di AutoPostale nel TRV sovvenzionato erano stati allestiti correttamente e non ha individuato sussidi trasversali⁹⁰.

5.1.2 **2011: colloqui del DATEC e dell'AFF con la Posta sugli obiettivi di AutoPostale**

Durante il colloquio trimestrale del DATEC e dell'AFF (rappresentanti della Confederazione quale ente proprietario della Posta) con la Posta svoltosi l'8 settembre 2011, la Posta aveva sostenuto che AutoPostale era esposta a «direttive divergenti» derivanti, dal un lato, dalla legislazione sul traffico regionale viaggiatori, la quale prevede una redditività abituale per il settore pari a zero, e dall'altro lato dagli obiettivi strategici del Consiglio federale, i quali prevedono un aumento del valore dell'azienda e una redditività abituale per il settore⁹¹. L'allora capo del DATEC aveva comunicato alla CdG-S che «in seguito [...] si era riflettuto su un possibile adeguamento degli obiettivi strategici nel settore del traffico viaggiatori»⁹². Stando alle informazioni a disposizione della CdG-S, queste considerazioni sono tuttavia rimaste infruttuose e negli anni seguenti gli obiettivi strategici non hanno subito modifiche radicali.

A inizio novembre 2019 sono apparse sulla stampa nuove informazioni sulla seduta dell'8 settembre 2011, durante la quale, secondo quanto riportato da alcuni media, la direzione del DATEC era stata informata della prassi contabile illecita di AutoPostale⁹³. Gli articoli in questione si riferiscono a un grafico che mostra gli utili delle varie divisioni cantonali di AutoPostale. La CdG-S ha chiesto al DATEC informazioni sul contenuto dei documenti presentati durante quella seduta. Il DATEC ha comunicato alla Commissione che il grafico in questione non faceva parte dei documenti presentati l'8 settembre 2011, ma che probabilmente proveniva da una pre-

⁸⁸ Rapporto di revisione dell'UFT del 1° febbraio 2018, pag. 11.

⁸⁹ Si veda in particolare il n. 5.1.3.

⁹⁰ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marginali 1077/1078.

⁹¹ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018. Si veda il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 433 segg.

⁹² Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

⁹³ «PostAuto-Bschiss: ÜVEK-Spitze war über Gewinne im Bild» in: *Blick*, 9 novembre 2019; «PostAuto-Bschiss: Bundesrätin Doris Leuthard handelte nicht» in: *Blick*, 9 novembre 2019; «Doris Leuthard gerät in den Strudel der Postauto-Affäre». In: *Tages Anzeiger*, 11 novembre 2019.

sentazione interna effettuata nel giugno 2011⁹⁴. In base alle informazioni attualmente in suo possesso, la CdG-S non può concludere che nel settembre 2011 il DATEC sia stato informato della prassi contabile illecita di AutoPostale o che gli siano stati presentati documenti che contenessero evidenti indizi al riguardo. La CdG-S continuerà in ogni caso ad approfondire questo punto. La CdG-S si riserva la possibilità di adeguare la sua valutazione in un secondo momento qualora dovesse ricevere nuove informazioni decisive, in particolare al termine del procedimento penale amministrativo in corso.

Per quanto a conoscenza della CdG-S, le attività di AutoPostale non sono state più discusse dal DATEC e dall’AFF nei colloqui trimestrali con la Posta fino all’agosto 2017 (si veda il n. 5.1.7), a eccezione della seduta straordinaria del 26 novembre 2012 alla presenza di rappresentanti dell’UFT (si veda il n. 5.1.5) e di alcune discussioni su CarPostal France (si veda il n. 7).

5.1.3 2011/2012: osservazioni delle autorità cantonali per l’UFT

Nel luglio 2011 la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP) aveva inviato all’UFT una lettera sulla situazione finanziaria di AutoPostale⁹⁵, in cui faceva osservare che l’azienda aveva conseguito utili considerevoli negli anni precedenti e giungeva alla conclusione che i Cantoni e la Confederazione avevano versato ad AutoPostale indennità troppo elevate. La CTP deplorava inoltre l’assenza di reazione dell’UFT e la mancanza di trasparenza di AutoPostale riguardo agli utili conseguiti nelle regioni.

Nella sua risposta, l’UFT aveva spiegato che gli importi indicati dalla CTP non erano corretti e che dal 2010 l’utile di AutoPostale era stato massicciamente ridotto⁹⁶. L’UFT aveva inoltre sottolineato di aver verificato regolarmente l’azienda e che erano stati apportati adeguamenti giuridici per aumentare la trasparenza nel finanziamento dei trasporti pubblici. Faceva osservare che i Cantoni dispongono di tutti gli strumenti giuridici necessari per condurre le trattative con AutoPostale e che spetta a loro fare uso di tali strumenti. L’Ufficio federale non aveva quindi ritenuto necessario intervenire.

Nel luglio 2012 quattro Cantoni avevano scritto all’UFT manifestando la loro insoddisfazione riguardo alle offerte di AutoPostale per il 2013⁹⁷. Criticavano gli aumenti tariffari e la mancanza di trasparenza dell’azienda, che rendeva impossibile un’attenta verifica delle offerte. Secondo loro, AutoPostale chiedeva al settore pubblico indennità troppo elevate per il TRV, che poi impiegava senza dubbio per sovvenzionare settori che non beneficiavano di indennità. I quattro Cantoni avevano chiesto

⁹⁴ E-mail della SG-DATEC alla CdG-S dell’11 novembre 2019.

⁹⁵ Lettera della CTP all’UFT del 5 luglio 2011. Si veda il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 426.

⁹⁶ Lettera dell’UFT alla CTP del 12 settembre 2011. Si veda il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 427 segg.

⁹⁷ Lettera dei Cantoni di Giura, Neuchâtel, Berna e Vaud all’UFT del 20 luglio 2012.

all'UFT di esaminare il conto di AutoPostale, invitandolo a far valere il suo diritto di prendere visione dell'intera gestione dell'azienda.

Nella sua risposta ai Cantoni del 20 agosto 2012, l'UFT aveva scritto di aver chiesto ad AutoPostale informazioni supplementari e preteso una correzione delle offerte presentate⁹⁸. L'UFT comunicava di poter comprendere un certo aumento delle indennità richieste da AutoPostale, ma che questo doveva essere compensato «da aumenti dell'efficienza, sinergie e ricavi supplementari» all'interno dell'azienda.

5.1.4 2012: nuovi obiettivi strategici della Posta

Il 14 dicembre 2012 il Consiglio federale aveva approvato gli obiettivi strategici della Posta per il periodo 2013–2016⁹⁹: per quanto concerne AutoPostale, non si registrano grandi cambiamenti rispetto agli obiettivi precedenti¹⁰⁰. I passaggi pertinenti delle varie edizioni degli obiettivi strategici sono riportati nell'allegato 3.

5.1.5 2012–2014: osservazioni del Sorvegliante dei prezzi

Nel 2012, nell'ambito di una verifica dei prezzi dei biglietti dei trasporti pubblici in Svizzera, il Sorvegliante dei prezzi aveva evidenziato differenze significative tra il risultato d'esercizio di AutoPostale secondo gli standard internazionali e il risultato presentato all'UFT secondo il diritto in materia di sussidi. Dato che le spiegazioni fornite da AutoPostale non lo avevano convinto nemmeno dopo le ripetute richieste di precisazioni, da novembre 2012 il Sorvegliante dei prezzi aveva iniziato a rivolgersi all'UFT¹⁰¹.

In questo contesto, il 26 novembre 2012 si era tenuto un incontro tra i rappresentanti dell'UFT e una delegazione della Posta e di AutoPostale, al quale avevano partecipato anche i rappresentanti della SG-DATEC e dell'AFF. In tale occasione, il DATEC, l'AFF e l'UFT avevano informato la Posta che «nel traffico regionale viaggiatori sovvenzionato si applica una redditività abituale per il settore pari a zero» e che in questo settore non sono previsti utili¹⁰². Secondo il DATEC, in seguito «non ci sono state indicazioni che presso la Posta continuassero ad esserci incertezze sulle direttive dei committenti e sugli obiettivi strategici del Consiglio federale»¹⁰³. L'argomento, poi, non è stato più inserito all'ordine del giorno in nessun rapporto della Posta. L'allora capo del DATEC ha spiegato alla CdG-S che a partire da quel

⁹⁸ Lettera dell'UFT ai Cantoni di Giura, Neuchâtel, Berna e Vaud e ad AutoPostale del 20 agosto 2012.

⁹⁹ Obiettivi strategici 2013–2016 definiti dal Consiglio federale per La Posta Svizzera SA (FF 2012 8569).

¹⁰⁰ Obiettivi strategici 2010–2013 definiti dal Consiglio federale per la Posta (FF 2010 371).

¹⁰¹ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018. Si veda anche il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 449 segg. e 1082 segg.

¹⁰² Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018; audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁰³ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

momento AutoPostale avrebbe dovuto essere consapevole dell'irregolarità delle sue pratiche¹⁰⁴.

Tra novembre 2012 e agosto 2013, il Sorvegliante dei prezzi, l'UFT e AutoPostale erano stati scambiati più volte informazioni sugli utili dell'azienda. Nel corso di una seduta con i rappresentanti dell'UFT e di AutoPostale, tenutasi il 6 marzo 2013, il Sorvegliante dei prezzi aveva posto diverse domande su questo argomento, per garantire che tutte le parti coinvolte disponessero dello stesso livello di informazioni¹⁰⁵. Nei mesi di aprile e maggio 2013 erano seguiti altri contatti con l'Ufficio federale. Il Sorvegliante dei prezzi voleva assicurarsi che l'argomento degli utili di AutoPostale fosse ben presente all'attenzione dell'UFT¹⁰⁶.

In un rapporto interno dell'estate 2013, il Sorvegliante dei prezzi aveva concluso che la responsabilità principale per il chiarimento degli utili di AutoPostale fosse di competenza dell'UFT¹⁰⁷. Tra novembre 2013 e ottobre 2014 aveva chiesto regolarmente informazioni all'Ufficio federale sullo stato di avanzamento dei lavori. In seguito, fino al 2017, il dossier AutoPostale non era più stato oggetto di discussione tra il Sorvegliante dei prezzi e l'UFT¹⁰⁸.

Con la CdG-S, il Sorvegliante dei prezzi ha criticato la mancanza di trasparenza e di collaborazione da parte della Posta, ritenendo che la Posta «si fosse adoperata attivamente per impedire che si capisse ciò che era successo»¹⁰⁹. Ha spiegato di aver dovuto adottare misure straordinarie per ottenere informazioni (lettera personale alla direttrice della Posta, avvio di un procedimento formale nei confronti del gruppo)¹¹⁰.

Alla domanda su come l'UFT avesse reagito alle osservazioni del Sorvegliante dei prezzi, il DATEC ha risposto che nel 2013 l'Ufficio federale aveva posto diverse domande ad AutoPostale in relazione ai conteggi delle commissioni di gestione e dei costi di licenza come pure alle differenze riscontrate dal Sorvegliante dei prezzi negli utili dichiarati¹¹¹. Il Dipartimento ha inoltre dichiarato che queste osservazioni avevano indotto l'UFT a verificare i costi degli interessi per l'acquisto di veicoli di AutoPostale, cosa che a sua volta aveva portato nel 2015 all'applicazione di un nuovo metodo di determinazione del tasso d'interesse per le offerte dell'azienda¹¹².

¹⁰⁴ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018.

¹⁰⁵ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018. Secondo il rapporto di indagine Kellerhals Carrard (n. marg. 1091), gli importi per l'esercizio 2011 evidenziati dal responsabile dei prezzi durante la seduta menzionata corrispondono nel complesso alle manipolazioni contabili di AutoPostale per l'anno in rassegna.

¹⁰⁶ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁰⁷ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁰⁸ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁰⁹ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

¹¹⁰ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

¹¹¹ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

¹¹² Ibid.

5.1.6 2013–2015: elaborazione del progetto «Impresa»

Da marzo 2013, vale a dire dopo l'intervento del Sorvegliante dei prezzi e dei Cantoni¹¹³, AutoPostale ha iniziato a riorganizzare la sua struttura aziendale e i suoi flussi finanziari. Secondo le indagini di Kellerhals Carrard, l'obiettivo era quello di occultare i ricavi illeciti¹¹⁴. Il modello prescelto, battezzato «Impresa», prevedeva la creazione di diverse società affiliate di AutoPostale (struttura di holding¹¹⁵) nonché computi delle prestazioni tra le varie società secondo un sistema basato sui prezzi di trasferimento¹¹⁶. La società KPMG, l'allora revisore esterno della Posta, è stata coinvolta nell'elaborazione del nuovo modello con la fornitura di prestazioni di consulenza.

Con lettera del 31 marzo 2014, AutoPostale aveva informato l'UFT della riorganizzazione prevista, invitandolo a prendere posizione in merito¹¹⁷. Nella sua risposta del 15 maggio 2014, l'UFT aveva scritto che AutoPostale era libera di definire la propria organizzazione e che non spettava all'Ufficio approvare una tale ristrutturazione¹¹⁸, ricordando tuttavia che l'azienda era tenuta a rispettare le disposizioni della LTV e i requisiti legali per la contabilità delle imprese concessionarie. L'UFT si era inoltre dimostrato scettico riguardo all'impatto che ulteriori società affiliate avrebbero avuto sull'efficienza dei costi. Aveva ribadito l'importanza di una contabilità trasparente e comprensibile, lasciando intendere di voler effettuare opportuni controlli. Nella stessa lettera aveva altresì riconosciuto che gli obiettivi strategici del Consiglio federale per la Posta¹¹⁹ creavano un conflitto di obiettivi con i requisiti della procedura di ordinazione di cui alla LTV; l'UFT aveva tuttavia sostenuto che tale divergenza «sarebbe venuta meno» con la riorganizzazione di AutoPostale¹²⁰. Con lettera del 16 giugno 2014, AutoPostale aveva assicurato che la nuova struttura aziendale avrebbe aumentato l'efficienza nel rispetto dei requisiti legali¹²¹.

La nuova struttura, che non richiedeva alcuna approvazione formale del Consiglio di amministrazione poiché il suo impatto finanziario era inferiore a 10 milioni di franchi, era stata approvata dalla Direzione della Posta il 19 novembre 2014¹²². Le caratteristiche salienti del progetto erano state comunque presentate preliminarmente alla commissione del Consiglio di amministrazione «Organization, Nomination & Re-

¹¹³ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 451 segg.

¹¹⁴ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 468 segg.

¹¹⁵ È stata fondata una nuova casa madre (AutoPostale Management SA) con le seguenti sette società affiliate: AutoPostale Veicoli SA, AutoPostale Soluzioni di mobilità SA, AutoPostale Produzione SA, AutoPostale Svizzera SA, PubliBike SA, CarPostal France SA, PostAuto Liechtenstein Anstalt AG. Si veda il rapporto di revisione dell'UFT del 1° febbraio 2018, n. 2.3.2.

¹¹⁶ Prezzo di trasferimento: conteggio di beni e servizi tra società di un gruppo, in questo caso Posta SA.

¹¹⁷ Lettera di AutoPostale all'UFT del 31 marzo 2014.

¹¹⁸ Lettera dell'UFT ad AutoPostale del 15 maggio 2014; si veda anche lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018 come pure il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 534.

¹¹⁹ La CdG-S parte dal presupposto che ci si riferisca in particolare agli obiettivi strategici per la crescita e la redditività dell'azienda.

¹²⁰ Lettera dell'UFT ad AutoPostale del 15 maggio 2014.

¹²¹ Lettera di AutoPostale all'UFT del 16 giugno 2014.

¹²² Audizione dei rappresentanti della Posta, sedute del 2 luglio 2018 e del 17 ottobre 2018.

muneration» durante la sua seduta del 22 aprile 2014¹²³. La nuova struttura era stata introdotta il 1° gennaio 2016.

L'allora capo del DATEC ha informato la CdG-S che all'epoca il progetto «Impresa» non era stato discusso durante i colloqui trimestrali con l'ente proprietario. Secondo il DATEC, ciò è in linea con il governo d'impresa della Confederazione, «secondo cui il Consiglio federale [...] non ha alcuna influenza sulle decisioni operative dell'azienda. La struttura organizzativa di un settore aziendale è quindi di competenza della Posta»¹²⁴. Ha inoltre spiegato che all'epoca i colloqui tra la Confederazione e la Posta si erano concentrati soprattutto su altre questioni molto complesse come la trasformazione della Posta in una società anonima di diritto speciale¹²⁵.

5.1.7 2015–2017: revisione approfondita da parte dell'UFT

Dopo l'annuncio della riorganizzazione di AutoPostale («Impresa»), nel 2015 l'UFT aveva deciso di sottoporre il nuovo modello di holding di AutoPostale a una revisione approfondita nell'ottica del diritto dei sussidi, poiché la riorganizzazione gli sembrava sospetta. Attiravano l'attenzione anche «i margini di utile poco realistici nei settori d'attività secondarie»¹²⁶. L'ufficio di revisione interno dell'UFT era stato incaricato di verificare l'esercizio 2016 (il primo dopo la riorganizzazione). La revisione era stata annunciata alla Posta il 2 settembre 2016¹²⁷.

Dalle informazioni raccolte dalla CdG-S risulta che nel 2015 e 2016 il DATEC, quale dipartimento proprietario, non era stato messo al corrente dei sospetti dell'UFT su AutoPostale.

Nell'ambito dell'attività di revisione, l'UFT aveva avuto da subito problemi per accedere alle informazioni necessarie, poiché la Posta gli garantiva l'accesso solo all'attività di AutoPostale Svizzera SA, impedendogli invece di visionare i documenti delle nuove società affiliate di AutoPostale¹²⁸. Da novembre 2015, la commissione del Consiglio di amministrazione della Posta «Audit, Risk & Compliance» si era occupata più volte di tale questione, respingendo però sistematicamente la richiesta di informazioni dell'UFT¹²⁹ e mantenendo tale posizione fino all'autunno 2017 (si veda sotto).

I rappresentanti dell'UFT hanno spiegato alla CdG-S che la Posta aveva speso notevoli risorse per impedire l'accesso alle attività delle sue società affiliate. Il gruppo aveva fatto ricorso al suo Servizio giuridico e a consulenti esterni, giustificando la sua prassi con la necessità di perizie giuridiche alle quali l'UFT non ha mai

¹²³ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 532 segg.

¹²⁴ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

¹²⁵ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018.

¹²⁶ Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018.

¹²⁷ Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018.

¹²⁸ Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018. Si veda anche il rapporto di revisione dell'UFT del 1° febbraio 2018, n. 3.2.

¹²⁹ Si veda in particolare il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 543 segg.

avuto accesso. All'UFT erano stati negati anche colloqui con la Revisione interna della Posta¹³⁰.

Con lettera del 14 agosto 2017, l'UFT informava la direttrice della Posta di sospettare sussidi trasversali illeciti nell'esercizio 2016 di AutoPostale, sottolineando inoltre di essersi adoperato invano per ottenere le informazioni necessarie¹³¹. Nella loro lettera di risposta del 23 agosto 2017, la direttrice della Posta e il direttore di AutoPostale avevano dichiarato di considerare il modello finanziario di AutoPostale conforme alla legge¹³². La lettera dell'UFT era stata menzionata durante la seduta del 28 agosto 2017 della commissione del Consiglio di Amministrazione «Audit, Risk & Compliance»¹³³.

Parallelamente, durante il rapporto d'ufficio del 21 agosto 2017 con l'UFT, il DATEC era stato informato dei problemi di accesso ai documenti di AutoPostale. L'allora capo del DATEC ha spiegato alla CdG-S di aver criticato, in tale occasione, il comportamento della Posta e di aver sollecitato personalmente la direttrice della Posta a collaborare¹³⁴. In seguito, il gruppo aveva assicurato il suo pieno sostegno all'UFT e presentato i documenti richiesti.

Il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta ha ammesso con la CdG-S che il rifiuto del gruppo di consegnare i documenti richiesti per anni non era accettabile e che la collaborazione tra la Posta e l'UFT era insufficiente¹³⁵. Ha annunciato che la Posta avrebbe tratto i debiti insegnamenti da questo caso. L'allora capo del DATEC ha sottolineato che la Posta, dopo l'intervento del Dipartimento, è stata pienamente collaborativa¹³⁶. Ha inoltre informato la Commissione che la SG-DATEC e l'AFF, da parte loro, non avevano ancora dovuto affrontare situazioni «in cui la Posta non avesse fornito le informazioni richieste secondo le attese» e che quindi il Dipartimento «non aveva preso in considerazione misure per migliorare la disponibilità di collaborare della Posta»¹³⁷.

Dalla revisione approfondita dell'UFT è emerso che le sovrappuntazioni tra le società affiliate di AutoPostale per l'esercizio 2016 avevano occultato un utile di circa 15 milioni di franchi¹³⁸. In questo contesto, l'Ufficio federale ha effettuato una revisione approfondita del conto di AutoPostale per l'esercizio 2015 e per il periodo contabile 2007–2014, giungendo alla conclusione che nel periodo 2007–2016 AutoPostale aveva occultato utili per un importo pari a circa 107 milioni di franchi attraverso ingenti trasferimenti contabili illeciti¹³⁹. Il rapporto finale sulla revisione dell'UFT era stato presentato il 14 novembre 2017 alla Posta affinché prendesse

¹³⁰ Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018.

¹³¹ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 554.

¹³² Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 555.

¹³³ Rapporto supplementare Kellerhals Carrard, n. marg. 160 segg.

¹³⁴ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018.

¹³⁵ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 aprile 2018.

¹³⁶ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018.

¹³⁷ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018.

¹³⁸ Rapporto di revisione dell'UFT del 1° febbraio 2018, n. 3.

¹³⁹ Rapporto di revisione dell'UFT del 1° febbraio 2018, n. 3.

posizione¹⁴⁰. Lo stesso giorno il rapporto era stato inviato anche al CDF conformemente alle disposizioni della LCF, il quale a sua volta aveva messo al corrente il Consiglio federale e la DelFin. Le CdG, invece, sono state informate solo al momento della pubblicazione del rapporto finale dell'UFT il 6 febbraio 2018.

5.1.8 2007–2017: attività di vigilanza del Controllo federale delle finanze

Nell'ambito delle sue attività, la CdG-S si è occupata anche della vigilanza del CDF su AutoPostale nel periodo considerato. I rappresentanti del CDF hanno informato la Commissione che l'ultimo audit sulla Posta risale al 2010¹⁴¹, ammettendo che in passato la vigilanza esercitata dal CDF sulle imprese parastatali era stata scarsa¹⁴². Tuttavia, nel 2014 la «valutazione dei rischi era stata rivista, dando maggiore rilievo alle imprese federali». Un nuovo audit della Posta, incentrato sul tema dei rischi per l'ente proprietario, era previsto per il 2018; a seguito della rivelazione del caso AutoPostale, tale audit è stato esteso ad altri aspetti¹⁴³.

Nel corso del 2018, il CDF ha svolto di propria iniziativa un'analisi interna per determinare se la Revisione interna della Posta e il CDF avevano adempiuto i loro obblighi previsti dalla LCF nel caso AutoPostale. Dal relativo rapporto del 4 febbraio 2019¹⁴⁴ risulta che tra il 2007 e il 2016 si sono svolti incontri annuali tra il CDF e la Revisione interna della Posta, ma che in tale intervallo di tempo il CDF ha esercitato solo una vigilanza limitata sulla Posta, rinunciando, in particolare, a esaminare sistematicamente i rapporti che gli venivano presentati come pure a chiedere in un secondo momento alcuni documenti mancanti¹⁴⁵. Inoltre, per diversi anni non ha adempiuto il suo obbligo di valutare periodicamente l'efficacia dell'ufficio di revisione interno della Posta (ex art. 11 cpv. 2 LCF¹⁴⁶). Dal rapporto emerge inoltre che il CDF ha fornito alla Posta un'interpretazione molto generosa dell'obbligo di

¹⁴⁰ Il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta ha dichiarato di essere stato informato per la prima volta in quel momento dei trasferimenti contabili illeciti di AutoPostale, mentre in precedenza si era parlato solo di sospetti di violazione della legge sui sussidi (audizione del 2 luglio 2018).

¹⁴¹ Audizione dei rappresentanti del CDF, seduta del 24 aprile 2018; l'audit in questione verteva sul «Business Continuity Management» della Posta.

¹⁴² Audizione dei rappresentanti del CDF, sedute del 24 aprile 2018 e del 17 ottobre 2018.

¹⁴³ Audizione dei rappresentanti del CDF, sedute del 24 aprile 2018 e del 17 ottobre 2018. Riguardo all'audit del 2018, si vedano anche i n. 6.1.15 e 7.2.

¹⁴⁴ CDF: Bericht an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte betreffend die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen durch IR-Post und EFK in der Affäre PostAuto, rapporto del 4 febbraio 2019 (non pubblicato). La CdG-S rileva che in questo rapporto il CDF mette in discussione in modo critico il proprio approccio. Tale analisi non ha quindi la valenza di una revisione esterna indipendente. Il contenuto del rapporto deve pertanto essere considerato con una certa cautela.

¹⁴⁵ Rapporto del CDF del 4 febbraio 2019 (non pubblicato), n. 3.1.

¹⁴⁶ Dall'ultima revisione della LCF (entrata in vigore il 1° gennaio 2018), gli uffici di revisione interni delle imprese parastatali non sono più soggetti all'art. 11 LCF.

informazione, lasciandole quindi un ampio margine di manovra¹⁴⁷. Secondo il CDF, tuttavia, i documenti presentati dalla Posta nel periodo considerato non hanno mai evidenziato problemi di rilievo all'interno del gruppo¹⁴⁸.

Nel suo rapporto il CDF critica il ruolo della Revisione interna della Posta. Tuttavia, la valutazione del CDF viene messa decisamente in discussione dall'allora capo del servizio citato¹⁴⁹. Per il momento, la CdG-S non intende approfondire l'argomento, poiché potrebbe essere oggetto di indagine nell'ambito del procedimento penale amministrativo in corso. In occasione del prossimo controllo della presente ispezione, la Commissione esaminerà l'opportunità di approfondire questo aspetto.

5.2 Valutazione

Di seguito, la CdG-S valuta la vigilanza su AutoPostale da parte delle autorità federali competenti (DATEC, AFF, UFT e CDF) tra il 2007 e il 2017. Le conclusioni generali che si possono trarre per questo periodo e che riguardano tutte le imprese parastatali senza riportate nel numero 8. I rimandi alle raccomandazioni corrispondenti sono riportati tra parentesi nel testo.

Per quanto la CdG-S ha potuto accertare, il Consiglio federale, quale autorità suprema di vigilanza e gestione della Posta, tra il 2007 e il 2017 era stato informato dal CDF dei problemi specifici legati ad AutoPostale soltanto il 14 novembre 2017 (si veda il n. 6.1.1).

Tenendo conto del procedimento penale in corso, nel prossimo numero la CdG-S non valuta i dettagli della prassi contabile della Posta e di AutoPostale per gli anni dal 2007 al 2017. In generale, tuttavia, la Commissione fa osservare che deplora profondamente le attività illecite riscontrate nell'azienda. Dal suo punto di vista è incomprensibile che tali attività illecite abbiano potuto verificarsi e protrarsi per molti anni senza che gli organi di vigilanza interni ed esterni all'azienda le scoprissero e ne informassero l'ente proprietario. Una situazione del genere è inaccettabile, in particolare da parte di un'azienda di cui la Confederazione è l'unica azionista e che quindi funge ancora di più da modello. La CdG-S si aspetta che la Posta adotti tutte le misure necessarie in termini di personale e organizzazione – in particolare non appena sarà noto l'esito del procedimento penale – per far sì che un caso analogo non si ripeta in futuro. La Commissione accoglie con favore le prime misure adottate dall'azienda (si veda in particolare il n. 6.1.10).

¹⁴⁷ Rapporto del CDF del 4 febbraio 2019 (non pubblicato), n. 3.1, audizione dei rappresentanti del CDF del 24 aprile 2018. Nel novembre 2011, il CDF aveva comunicato alla Posta che, a suo avviso, l'ufficio di revisione interno della Posta non poteva essere considerato tale ai sensi dell'articolo 11 LCF e pertanto non era soggetto ad alcun obbligo di informazione nei confronti del CDF.

¹⁴⁸ Rapporto del CDF del 4 febbraio 2019 (non pubblicato), n. 3.1.

¹⁴⁹ Rapporto del CDF del 4 febbraio 2019 (non pubblicato), n. 2.

5.2.1 Vigilanza nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'UFT

Dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare, nel caso AutoPostale è di fondamentale importanza determinare se l'UFT, quale autorità di vigilanza su AutoPostale, abbia agito in modo adeguato nell'ambito del TRV sovvenzionato tra il 2007 e il 2017. In particolare, la CdG-S ha esaminato se l'UFT avrebbe potuto o dovuto rilevare prima le irregolarità contabili presso AutoPostale.

Valutazione dei soggetti coinvolti

Secondo il rapporto redatto dallo studio legale Kellerhals Carrard su mandato della Posta, diversi elementi facilmente individuabili avrebbero dovuto attirare l'attenzione dell'UFT sulla situazione finanziaria di AutoPostale già dal 2011¹⁵⁰. Nel rapporto si critica anche il fatto che la revisione approfondita svolta dall'UFT nel 2010 non ha rivelato la prassi contabile illecita e che l'UFT non ha reagito più rapidamente dopo l'intervento del Sorvegliante dei prezzi nel 2012/2013¹⁵¹. I rappresentanti di Kellerhals Carrard hanno dichiarato alla CdG-S che, secondo loro, l'Ufficio federale non è stato abbastanza critico, non ha approfondito alcuni punti con sufficiente perseveranza e ha lasciato trascorrere molto tempo prima di andare a fondo della situazione di AutoPostale. Hanno ribadito, tuttavia, di non aver riscontrato alcun indizio di intenzionalità nel mancato intervento da parte dell'UFT¹⁵².

La CdG-S ha sollevato questi aspetti con i rappresentanti dell'UFT, i quali hanno sottolineato che il sistema di false contabilizzazioni di AutoPostale era impostato in modo particolarmente sofisticato, era stato deliberatamente nascosto all'UFT e non avrebbe potuto essere scoperto senza una revisione approfondita delle finanze dell'azienda¹⁵³. Quest'ultimo punto è condiviso anche dal Sorvegliante dei prezzi, il quale ha evidenziato il fatto che la Posta frenasse attivamente qualsiasi chiarimento in questo contesto¹⁵⁴. Contrariamente a quanto affermato da Kellerhals Carrard, l'UFT ritiene che la prassi contabile illecita non avrebbe potuto essere accertata prima e che, nel 2015, ai primi indizi di un trasferimento degli utili, aveva immediatamente avviato la revisione approfondita che ha poi portato alla scoperta del caso AutoPostale. L'Ufficio federale ritiene che, in ultima analisi, i controlli abbiano prodotto l'effetto auspicato¹⁵⁵.

La CdG-S ha verificato se tra il 2011 e il 2013 l'UFT abbia approfondito in modo adeguato le segnalazioni dei Cantoni e del Sorvegliante dei prezzi. Al riguardo, l'Ufficio federale ha comunicato di aver preso assolutamente sul serio tali indicazioni e che gli accertamenti condotti in seguito non avevano permesso di smascherare le

¹⁵⁰ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 1103 segg. (non pubblicato). In particolare, lo studio legale Kellerhals Carrard conclude che dal 2010 la tenuta dei conti di AutoPostale, basata su standard internazionali, e i conteggi per il diritto ai sussidi allestiti per l'UFT (entrambi a disposizione dell'Ufficio federale) mostravano inspiegabili differenze.

¹⁵¹ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 1103 segg. (non pubblicato).

¹⁵² Audizione dei rappresentanti dello studio legale Kellerhals Carrard, seduta del 2 luglio 2019.

¹⁵³ Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018; nota dell'UFT per la CdG-S del 3 giugno 2019.

¹⁵⁴ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁵⁵ Nota dell'UFT per la CdG-S del 3 giugno 2019.

false dichiarazioni della Posta¹⁵⁶. Inoltre, il DATEC ha presentato alla CdG-S le misure adottate dall'UFT nel 2013 e negli anni successivi¹⁵⁷. I rappresentanti dell'Ufficio federale hanno ammesso con la Commissione che, a posteriori, nelle lettere del Sorvegliante dei prezzi si possono riconoscere alcuni indizi e che la questione avrebbe comunque dovuto essere approfondita. Hanno però anche sostenuto che le domande del Sorvegliante dei prezzi riguardavano principalmente dei dettagli¹⁵⁸.

A sua volta, il Sorvegliante dei prezzi ha informato la Commissione che nel 2013 era partito dal presupposto che l'UFT avrebbe preso in mano la situazione, cosa che poi di fatto è avvenuta. Ha elogiato in modo particolare l'UFT per aver scoperto la prassi contabile illecita, per la quale egli non avrebbe avuto le risorse necessarie¹⁵⁹. Tuttavia, ha affermato di non poter valutare se tale sistema avrebbe potuto essere scoperto più rapidamente¹⁶⁰.

L'UFT ha fatto inoltre osservare che nel novembre 2012 – vale a dire dopo la prima segnalazione del Sorvegliante dei prezzi – durante una riunione ai vertici, aveva chiarito in modo inequivocabile alla Posta che nel TRV sovvenzionato è prevista una redditività abituale per il settore pari a zero, ritenendo che tale direttiva sarebbe stata rispettata¹⁶¹. In linea di principio, all'epoca i rappresentanti dell'Ufficio federale consideravano la Posta un partner affidabile, tanto più che l'azienda aveva fornito risposte convincenti a tutte le domande¹⁶². Il Sorvegliante dei prezzi ha inoltre sottolineato che fino ad allora una frode di tale entità era impensabile e che non ci si aspettava un comportamento del genere da un'azienda interamente di proprietà dello Stato. A suo parere, la grande fiducia dell'UFT nella Posta è tipica di una vigilanza specifica di settore, in cui l'autorità di vigilanza e l'azienda sorvegliata mantengono scambi diretti e regolari in diversi settori (sull'indipendenza dell'UFT dalle imprese sorvegliate, si veda il n. 8.1.1)¹⁶³.

L'Ufficio federale ha giustificato i cinque anni trascorsi tra le segnalazioni del Sorvegliante dei prezzi (2012) e la conclusione dell'indagine dell'UFT (2017) con la ristrutturazione della Posta, allora in corso, e con i problemi di accesso alle informazioni¹⁶⁴. Il Sorvegliante dei prezzi ha inoltre aggiunto che, a causa delle loro capacità limitate, le autorità di vigilanza non sono in grado di verificare tutte le aziende sovvenzionate con l'auspicata accuratezza¹⁶⁵.

I rappresentanti dell'UFT hanno inoltre precisato che non spetta all'Ufficio federale, in qualità di autorità di vigilanza sul TRV sovvenzionato, smascherare attività illecite nella contabilità di AutoPostale o verificare se la contabilità è stata eseguita secondo gli standard vigenti. Questo compito spetta alla Posta e al suo ufficio di revi-

¹⁵⁶ Nota dell'UFT per la CdG-S del 3 giugno 2019.

¹⁵⁷ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018; si veda anche il n. 5.1.5.

¹⁵⁸ Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁵⁹ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁶⁰ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁶¹ Nota dell'UFT per la CdG-S del 3 giugno 2019; si veda anche n. 5.1.5.

¹⁶² Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁶³ Audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

¹⁶⁴ Nota dell'UFT per la CdG-S del 3 giugno 2019.

¹⁶⁵ Audizione del sorvegliante dei prezzi del 14 novembre 2018.

sione esterno. Hanno aggiunto che il fatto che l'UFT «approvi» i conti nell'ottica del diritto dei sussidi è stato interpretato in modo errato dagli uffici di revisione, i quali hanno ritenuto che l'Ufficio federale effettuasse sistematicamente revisioni approfondite, cosa che in realtà non accade. L'UFT è rimasto sconvolto dal fatto che AutoPostale abbia potuto effettuare trasferimenti contabili illeciti per oltre dieci anni senza che un revisore della Posta nutrisse alcun dubbio al riguardo¹⁶⁶.

Nel 2018 il DATEC ha incaricato BDO SA di effettuare un audit delle revisioni nell'ottica del diritto dei sussidi condotte dall'UFT nell'ambito del TRV. L'audit ha evidenziato diverse carenze strutturali nel sistema di controllo¹⁶⁷, dimostrando, tra l'altro, che le risorse dell'UFT non bastano a ottenere il livello di accuratezza auspicato per la revisione, che le competenze dei collaboratori andrebbero rafforzate e che la ripartizione delle competenze all'interno delle sezioni dell'UFT può portare a conflitti di interesse (duplice ruolo di ordinazione di prestazioni nel TRV e revisione delle prestazioni del TRV).

Gli insegnamenti sulla vigilanza del TRV che il DATEC e l'UFT hanno tratto dal caso AutoPostale sono stati più volte discussi dalla CdG-S con le unità competenti. A inizio maggio 2019, su richiesta dell'Ufficio federale, il Consiglio federale ha approvato il piano per il nuovo orientamento della vigilanza dell'UFT, che prevede l'abolizione della revisione dei conti delle imprese, la riorganizzazione della relativa sezione e l'aumento delle risorse dell'UFT¹⁶⁸. Il direttore dell'UFT ha ammesso con la stampa che per troppo tempo l'Ufficio federale aveva distolto lo sguardo dal caso AutoPostale¹⁶⁹.

Tuttavia, come l'UFT ha comunicato alla CdG-S, a suo avviso il fatto che per anni le false dichiarazioni contabili non siano state scoperte non è dovuto a errori commessi dal personale dell'Ufficio federale, motivo per cui non si prevedono sanzioni in tal senso¹⁷⁰.

Gli accertamenti della CdG-S hanno inoltre evidenziato che la ripartizione delle competenze tra le autorità cantonali e federali nel campo della sorveglianza sul TRV non era definita in modo sufficientemente chiaro¹⁷¹, il che potrebbe avere contribuito a indebolire la sorveglianza su AutoPostale (si veda in merito il n. 8.1.2).

Valutazione della CdG-S

La CdG-S fa anzitutto osservare che la responsabilità principale del controllo delle attività aziendali e del rispetto delle prescrizioni legali da parte dell'azienda spetta

¹⁶⁶ Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018. Il ruolo dell'allora ufficio di revisione esterno della Posta, la società KPMG, è stato verificato dall'ASR dopo la divulgazione del caso AutoPostale (si veda anche il n. 6.1.13).

¹⁶⁷ BDO: Audit der subventionsrechtlichen Prüfungen des Bundesamtes für Verkehr (BAV) im regionalen Personenverkehr, rapporto del 19 dicembre 2018 (disponibile in ted.)

¹⁶⁸ «Impiego corretto dei sussidi nei trasporti pubblici: l'UFT accresce la vigilanza», comunicato stampa dell'UFT del 6 maggio 2019. Per maggiori dettagli sulle misure adottate si rimanda ai n. 6.1.14 e 8.1.

¹⁶⁹ «Eine Aufsicht, die keine war» in: *Basler Zeitung*, 7 maggio 2019.

¹⁷⁰ Nota dell'UFT per la CdG-S del 3 giugno 2019.

¹⁷¹ Audizione dell'UFT, sedute del 14 novembre 2018 e del 27 marzo 2019; lettere dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018, 12 marzo 2019 e 29 maggio 2019; lettera della CTP alla CdG-S del 21 giugno 2019.

agli organi della Posta (direzione del gruppo, Consiglio di amministrazione, revisione interna ed esterna), conformemente alla legge e ai principi del governo d'impresa della Confederazione (si vedano i n. 2.1 e 2.2). Di conseguenza, spettava principalmente a questi organi condurre i necessari accertamenti in relazione ad AutoPostale. In questo contesto, la Commissione deplora profondamente che né la Posta né i suoi uffici di revisione interni o esterni abbiano accertato prima e segnalato all'ente proprietario la prassi contabile illecita di AutoPostale, tanto più che all'azienda era stato ribadito più volte che nel TRV è prevista una redditività abituale per il settore pari a zero. La CdG-S rinuncia a una valutazione più dettagliata delle responsabilità all'interno della Posta, poiché ciò andrebbe oltre il suo compito di ispezione e poiché il procedimento penale amministrativo in materia è ancora in corso.

In qualità di autorità di vigilanza sul TRV sovvenzionato, l'UFT è responsabile solo in via sussidiaria della vigilanza sulle attività di AutoPostale, nella misura in cui interviene in modo complementare agli organi interni dell'azienda e agli uffici di revisione esterni. Non è tuttavia compito dell'UFT agire al loro posto. La CdG-S fa inoltre osservare che l'UFT ha adempiuto ai propri obblighi di legge – anche se in ritardo – dato che, dopo l'annuncio del progetto «Impresa» nel 2015, ha condotto accertamenti approfonditi che hanno portato alla scoperta del caso AutoPostale. La Commissione parte dal presupposto che la prassi illecita non sarebbe stata scoperta senza l'intervento dell'Ufficio federale.

Tuttavia, per la Commissione è difficile capire per quale motivo l'UFT non abbia prestato prima maggiore attenzione alla prassi contabile di AutoPostale. Secondo il rapporto di Kellerhals Carrard, alcune indicazioni contabili avrebbero dovuto attirare l'attenzione dell'Ufficio federale su questo tema, ma l'UFT contesta tale affermazione. La Commissione non è in grado di chiarire la questione in modo definitivo, ma ritiene che le informazioni fornite dai Cantoni e dal Sorvegliante dei prezzi avrebbero dovuto indurre l'Ufficio federale a svolgere una revisione approfondita presso AutoPostale almeno a partire dal 2011/2012, tanto più che negli anni precedenti l'UFT e i Cantoni avevano incontrato ripetutamente difficoltà nelle trattative con l'azienda.

Le informazioni di cui dispone la CdG-S lasciano intendere che, in diverse occasioni, l'Ufficio federale sia rimasto soddisfatto delle risposte della Posta e abbia mostrato scarso interesse per questo dossier. Per la Commissione, questo esempio dimostra che, in futuro, l'UFT dovrebbe dare maggior peso alle segnalazioni di altre autorità attive nel settore del TRV, ad esempio sviluppando un sistema di monitoraggio (si veda la raccomandazione 4, n. 8.1.1).

La CdG-S constata inoltre che, in determinate situazioni, l'UFT non ha avuto un atteggiamento chiaro nei confronti delle macchinazioni di AutoPostale. Nella sua lettera del 15 maggio 2014 sul progetto «Impresa», ad esempio, l'UFT aveva rimarcato che l'azienda è tenuta a rispettare le disposizioni di legge pertinenti, esprimendo il proprio scetticismo riguardo alla creazione di ulteriori società affiliate. Al contempo, tuttavia, aveva anche scritto che, a suo parere, il riorientamento proposto avrebbe eliminato il conflitto di obiettivi che AutoPostale si trovava ad affrontare. Per la CdG-S, le ragioni di quest'ultima affermazione, che l'azienda ha potuto considerare come un'approvazione della propria strategia, sono difficili da comprendere.

La CdG-S ritiene inoltre insufficiente il flusso di informazioni tra l'UFT quale autorità di vigilanza specifica di settore su AutoPostale e il DATEC quale rappresentante dell'ente proprietario della Posta (si veda il n. 5.2.2).

Ciò nonostante, la CdG-S riconosce che nel periodo in esame l'UFT ha condotto ripetuti accertamenti che hanno portato a rettifiche del conto dell'azienda. Rileva poi che dal 2007 al 2015 non ci sono stati lunghi periodi di inattività nella vigilanza dell'Ufficio federale. Inoltre, al momento attuale nulla lascia supporre che l'UFT abbia deliberatamente ignorato la prassi illecita di AutoPostale. Senza contare che ci sono altri elementi che consentono di relativizzare le critiche mosse alla reazione tardiva dell'UFT:

- sia l'Ufficio federale sia il Dipartimento hanno ripetutamente precisato alla Posta e ad AutoPostale che nel TRV sovvenzionato è prevista una redditività abituale per il settore pari a zero, dunque potevano presumere in buona fede che tale direttiva fosse rispettata. La questione politica della pertinenza delle basi legali relative alle eccedenze nel TRV può senz'altro essere sollevata (si vedano il n. 8.1.3 e il postulato 5), ma il quadro giuridico di quel periodo non lasciava spazio a dubbi al riguardo. Dai fatti noti alla CdG-S risulta che AutoPostale fosse a conoscenza delle disposizioni in vigore e che le abbia deliberatamente aggirate.
- Per diversi anni la Posta ha negato alle autorità federali di vigilanza – nello specifico all'UFT e al Sorvegliante dei prezzi – l'accesso ai dati delle sue affiliate, fornendo loro solo risposte minime e cercando attivamente di impedire a queste autorità di svolgere i controlli previsti dalla legge. Per la Commissione una situazione del genere è inaccettabile. Si aspetta che il Consiglio federale adotti le misure necessarie affinché in futuro blocchi simili non si verifichino più nelle imprese parastatali, consentendo alle autorità di vigilanza specifiche di settore di accedere alle informazioni necessarie per l'esercizio del loro mandato legale (si veda la raccomandazione 15, n. 8.2.3.2).
- All'epoca, la Posta godeva di una buona immagine: stando all'Ufficio federale, quindi, non c'era motivo di mettere in dubbio l'esattezza delle informazioni che gli venivano fornite. Per la CdG-S, inoltre, si dovrebbe poter presupporre che le imprese parastatali agiscano in modo esemplare. Ritiene tuttavia che una vigilanza efficace e regolare debba necessariamente affiancare il principio di fiducia. Secondo la CdG-S, l'indipendenza e il pensiero critico delle autorità di vigilanza nei confronti delle imprese sorvegliate devono essere consolidati in futuro (si veda la raccomandazione 4, n. 8.1.1).

Il rapporto commissionato dal DATEC a BDO (si veda il n. 6.1.14) mostra che l'UFT non era evidentemente in grado di esaminare in maniera approfondita la contabilità di tutte le imprese sovvenzionate a causa delle risorse disponibili, delle scadenze ravvicinate e della concezione del sistema di controllo TRV in vigore a quel tempo¹⁷². La CdG-S ritiene tuttavia che l'Ufficio federale avrebbe dovuto indirizzare maggiormente le sue attività di vigilanza sui possibili rischi, effettuando

¹⁷² BDO: Audit der subventionsrechtlichen Prüfungen des Bundesamtes für Verkehr (BAV) im regionalen Personenverkehr, rapporto del 19 dicembre 2018 (disponibile in ted.)

controlli più approfonditi e regolari presso le imprese maggiormente sovvenzionate, come AutoPostale. La Commissione fa osservare inoltre che l'Ufficio federale e le imprese del TRV hanno interpretato in modo ovviamente diverso «l'approvazione dei conti» dell'UFT secondo l'articolo 37 capoverso 1 LTV. Dal suo punto di vista, è particolarmente importante che vengano apportate precisazioni affinché in futuro la legislazione sul TRV sia interpretata in modo chiaro e univoco (si veda la raccomandazione 4, n. 8.1.1).

La Commissione ha preso atto con soddisfazione delle misure adottate dal Consiglio federale a inizio maggio 2019 per migliorare la vigilanza dell'UFT sul TRV sovvenzionato dopo la divulgazione del caso AutoPostale (per una presentazione dettagliata si rimanda al n. 6.1.14). Ritiene che, nel complesso, le misure vadano nella giusta direzione, ma formula comunque alcune osservazioni puntuali sulla loro attuazione (si veda il n. 8.1.1) e monitorerà attentamente l'introduzione del nuovo sistema. Per la Commissione è essenziale che questo sistema impedisca il ripetersi di un caso del genere in futuro.

Il rapporto commissionato dal DATEC a BDO rivela le lacune del *sistema di controllo* dell'Ufficio federale, ma non si occupa delle eventuali negligenze dei *collaboratori* dell'UFT attivi tra il 2007 e il 2015. L'Ufficio federale ha informato la Commissione che, a suo avviso, non è necessario adottare misure interne in materia di personale dopo il caso AutoPostale. Tuttavia, non ha comunicato come si è giunti a questa conclusione e quali misure o considerazioni sono state adottate in tale contesto all'interno dell'Ufficio dopo che il caso è stato portato alla luce. In generale, la Commissione ha constatato che l'Ufficio federale non è molto disposto a chiarire le proprie responsabilità per eventi passati, preferendo concentrarsi sul miglioramento del sistema di vigilanza per il futuro.

Non spetta alla CdG-S valutare le eventuali responsabilità dei singoli collaboratori dell'Ufficio federale, in particolare tenendo conto del procedimento penale in corso. La Commissione ritiene tuttavia che siano necessari ulteriori accertamenti. A questo proposito, si aspetta che il Consiglio federale, non appena saranno disponibili i risultati del procedimento penale amministrativo, avvii un'indagine esterna per determinare in che modo l'UFT abbia esercitato la vigilanza sulla contabilità di AutoPostale tra il 2007 e il 2015 e se i collaboratori dell'Ufficio federale abbiano commesso errori (in particolare l'unità incaricata dell'approvazione dei conti e l'ufficio di revisione interno dell'UFT).

Postulato 1: Indagine esterna sulla vigilanza dell'UFT su AutoPostale tra il 2007 e il 2015

Il Consiglio federale viene incaricato di commissionare, non appena il procedimento penale amministrativo nei confronti di AutoPostale sarà concluso, un'indagine esterna per determinare in che modo l'UFT ha esercitato la vigilanza sulla contabilità di AutoPostale tra il 2007 e il 2015 e se i collaboratori dell'Ufficio federale hanno commesso errori. Il Consiglio federale presenterà poi i risultati di questa indagine in un rapporto, in base a cui sarà determinata la necessità di eventuali sanzioni o misure.

re il valore dell'azienda senza tuttavia poter generare utili. Di conseguenza, la CdG-S invita il Consiglio federale ad adeguare quanto prima gli obiettivi strategici della Posta relativi ad AutoPostale. In particolare, dovrebbe esaminare due possibilità: se AutoPostale debba essere sollevata dall'obbligo di aumentare il valore dell'impresa o di conseguire la redditività abituale per il settore, oppure se gli obiettivi strategici debbano prevedere esplicitamente che nel settore sovvenzionato si debba applicare una redditività abituale per il settore pari a zero.

Raccomandazione 1: Adeguamento degli obiettivi strategici della Posta relativi ad AutoPostale

Il Consiglio federale è invitato ad adeguare quanto prima gli obiettivi strategici della Posta relativi ad AutoPostale. In particolare, dovrebbe esaminare due possibilità: se AutoPostale debba essere esonerata dall'obbligo di aumentare il valore dell'impresa o di conseguire redditività abituali per il settore, oppure se gli obiettivi strategici debbano prevedere esplicitamente che nel settore sovvenzionato si debba applicare una redditività abituale per il settore pari a zero.

In generale, la CdG-S ritiene che il Consiglio federale debba procedere a una verifica politica approfondita per stabilire se sia opportuno rivedere le disposizioni legali sull'impiego degli utili nel TRV sovvenzionato. Il Consiglio federale è invitato a verificare se il divieto di conseguire utili nei settori sovvenzionati non debba essere espressamente disciplinato dalla legge o dagli obiettivi strategici dell'impresa parastatale interessata (si veda il postulato 5, n. 8.1.3). Infine, la Commissione ritiene che l'individuazione e il trattamento dei conflitti di obiettivi cui sono esposte le imprese siano di fondamentale importanza (si veda la raccomandazione 6, n. 8.2.2.4).

In seguito al caso AutoPostale è stata sollevata la questione dell'accumulo di ruoli presso il DATEC: un'unità è proprietaria nei confronti della Posta (SG-DATEC), mentre un'altra unità sorveglia AutoPostale quale impresa del TRV (UFT). Nel corso dei suoi accertamenti sul periodo 2007–2017, la CdG-S non ha tuttavia riscontrato situazioni fondamentalmente problematiche riconducibili a questa struttura (grandi conflitti di interesse o influenza del Dipartimento sull'Ufficio federale). Come ha fatto osservare la Commissione, le due unità sono consapevoli delle loro rispettive funzioni e vi si attengono.

Gli accertamenti della Commissione dimostrano invece che nel periodo in esame il coordinamento e il flusso di informazioni tra l'UFT e la SG-DATEC erano insufficienti per quanto riguarda AutoPostale. L'UFT, che non partecipa ai colloqui trimestrali con la Posta, non era stato evidentemente informato dello scambio di informazioni intercorso nel 2011 tra la SG-DATEC, l'AFF e la Posta in merito al conflitto di obiettivi presso AutoPostale¹⁷³. A sua volta, l'UFT non ha informato a sufficienza la SG-DATEC delle sue difficoltà di negoziazione con AutoPostale o delle sue supposizioni sulla nuova struttura «Impresa». Inoltre, ci è voluto quasi un anno prima che la SG-DATEC venisse informata delle difficoltà dell'UFT nell'ottenere informazioni durante la sua indagine su AutoPostale. Per la Commissione, la SG-DATEC

¹⁷³ Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018.

avrebbe dovuto essere informata rapidamente di questi aspetti, in modo da poterli affrontare durante i colloqui trimestrali con la Posta.

La Commissione è consapevole dell'importanza di una chiara delimitazione tra le unità proprietarie di un'impresa (in questo caso la SG-DATEC e l'AFF) e le unità che esercitano attività di vigilanza specifiche di settore (in questo caso l'UFT). Ritiene però che queste due funzioni si completino a vicenda e che un flusso regolare di informazioni tra le unità interessate sia essenziale per garantire una gestione e una sorveglianza corrette dell'impresa. Quando le autorità di vigilanza specifiche di settore si trovano ad affrontare situazioni problematiche nelle imprese, dovrebbero informare quanto prima i rappresentanti dell'ente proprietario.

Nel caso di AutoPostale, la Commissione ritiene che l'UFT e il DATEC abbiano interpretato in modo troppo rigoroso la separazione tra la funzione di vigilanza e la funzione di ente proprietario e che ciò abbia contribuito a indebolire la vigilanza sulla Posta. A suo avviso, l'UFT, in quanto unità del DATEC, dovrebbe informare la direzione del Dipartimento sulle constatazioni importanti nell'ambito della sua attività di vigilanza, affinché il DATEC e il Consiglio federale dispongano delle informazioni necessarie per rappresentare gli interessi della Confederazione quale proprietaria della Posta.

La CdG-S esorta il Consiglio federale ad adoperarsi affinché i dipartimenti proprietari e l'AFF mantengano uno scambio più intenso con gli uffici federali incaricati della vigilanza specifica di settore delle imprese parastatali (si veda la raccomandazione 14, n. 8.2.3.1). La Commissione auspica inoltre che in futuro il Consiglio federale consulti le autorità di vigilanza specifiche di settore in merito al rinnovo degli obiettivi strategici delle imprese (si veda la raccomandazione 7, n. 8.2.2.4) e presenti in allegato al suo rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese parastatali un capitolo dedicato alle principali informazioni fornitegli dalle autorità di vigilanza specifiche di settore (si veda la raccomandazione 14, n. 8.2.3.1).

Il DATEC e l'AFF hanno riferito che, a differenza dell'UFT, non hanno avuto problemi a ricevere informazioni dalla Posta nell'ambito della loro funzione di enti proprietari. La Commissione sottolinea che tali unità non avevano alcun motivo valido per mettere in discussione l'onestà dell'azienda, considerato il loro limitato coordinamento con l'UFT su questo tema all'epoca. Sulla base delle mancanze riscontrate presso AutoPostale (in particolare in relazione a CarPostal France, si veda il n. 7), ritiene che il Consiglio federale debba definire con maggiore precisione quali informazioni le imprese parastatali devono trasmettere ai dipartimenti proprietari e all'AFF (si veda la raccomandazione 8, n. 8.2.2.5).

Infine, come per il progetto «Impresa», per la CdG-S si tratta di capire in che misura la Confederazione, in qualità di ente proprietario, debba essere tenuta al corrente delle riorganizzazioni all'interno delle imprese di sua proprietà e a partire da quale entità tali riorganizzazioni abbiano un carattere strategico (si veda la raccomandazione 5, n. 8.2.2.2).

In generale, la CdG-S si aspetta che il Consiglio federale, al termine del procedimento penale amministrativo sul caso AutoPostale, verifichi il modo in cui il DATEC con il sostegno dell'AFF ha sorvegliato AutoPostale negli anni dal 2007 al 2015 e,

in base ai risultati di tale verifica, decida se si rendono necessarie delle misure. Per il momento la Commissione rinuncia a formulare una raccomandazione al riguardo, ma ne discuterà con il Consiglio federale al termine del procedimento penale amministrativo.

5.2.3 Vigilanza da parte del CDF

Dalle informazioni a disposizione della CdG-S risulta che il CDF almeno fino al 2014 ha esercitato una vigilanza limitata sulla Posta, adempiendo quindi solo in parte il suo mandato ai sensi della LCF (si vedano i n. 2.1 e 5.1.8). La Commissione deplora profondamente questa situazione. In particolare, non comprende per quale motivo il CDF non abbia esaminato sistematicamente i documenti che gli sono stati trasmessi, non abbia richiesto i documenti mancanti e per otto anni non abbia svolto un audit presso l'azienda. La Commissione non può escludere che un controllo più rigoroso da parte del CDF avrebbe permesso di individuare prima la prassi contabile illecita presso AutoPostale. Tuttavia, non ha riscontrato alcun indizio di intenzionalità nel mancato intervento da parte del CDF. Prende atto dell'autocritica del CDF riguardo alla propria condotta in passato, ma ritiene che tale esame, effettuato dal CDF stesso, debba essere considerato con la debita distanza.

La Commissione accoglie con favore il fatto che dal 2014 il CDF abbia adeguato la sua strategia di controllo della Posta. Si aspetta che il CDF applichi in futuro una prassi regolare e uniforme per il controllo delle imprese parastatali e che adempia pienamente il suo mandato legale. Nei prossimi anni monitorerà l'evoluzione delle attività del CDF in questo settore.

La CdG-S deplora di non essere stata informata dal CDF quando quest'ultimo è venuto a conoscenza dei risultati dell'indagine dell'UFT su AutoPostale nel novembre 2017. La Commissione parte tuttavia dal presupposto che una situazione del genere non si verificherà più in futuro, poiché entrambe le CdG, con lettera del 5 marzo 2018, hanno chiesto al CDF di informarle di eventuali irregolarità secondo l'articolo 15 capoverso 3 LCF, contemporaneamente al Consiglio federale e alla DelFin.

Nel corso dei suoi lavori, la CdG-S ha preso atto del fatto che, dall'entrata in vigore nel gennaio 2018 della LCF aggiornata, gli uffici di revisione interni delle imprese parastatali non sono più soggetti all'articolo 11 della legge. Fino ad allora, l'articolo prevedeva che gli uffici di revisione interni informassero il CDF di tutte le irregolarità sostanziali constatate e che il CDF approvasse i loro regolamenti. La Commissione ha deciso di attendere l'esito del procedimento penale in corso per poi esaminare più da vicino la questione.

6 Risultati delle indagini della CdG-S: periodo successivo alle rivelazioni sul caso AutoPostale

Questo numero tratta il periodo successivo alla scoperta del caso AutoPostale da parte dell'UFT (da febbraio 2018 a settembre 2019). La CdG-S fa osservare che

determinati aspetti di seguito menzionati possono essere oggetto dell'attuale procedimento penale amministrativo di fedpol e devono quindi essere considerati con la necessaria cautela (si vedano le osservazioni introduttive al n. 5).

Tenendo conto dell'ambito di competenza dell'alta vigilanza parlamentare, l'indagine della CdG-S si concentra in primo luogo sulle attività delle autorità federali (Consiglio federale, DATEC e AFF, UFT, CDF e ASR) durante questo periodo. Ai fini di una migliore comprensione, tuttavia, la Commissione elenca anche le misure più importanti adottate dalla Posta nei mesi in esame (n. 6.1.4 e 6.1.10).

6.1 Fatti: vigilanza da parte delle autorità federali e misure successive alla divulgazione del caso AutoPostale

6.1.1 Informazioni del DATEC e del Consiglio federale sui risultati dell'indagine dell'UFT

Il 21 agosto 2017, in occasione del rapporto d'ufficio (incontri periodici tra il capo del Dipartimento e la direzione dell'Ufficio), l'UFT aveva messo al corrente la SG-DATEC dei trasferimenti contabili potenzialmente illeciti di AutoPostale. Durante il colloquio con l'ente proprietario dell'11 settembre 2017, la Posta aveva informato la SG-DATEC e l'AFF della verifica nell'ottica del diritto dei sussidi che l'UFT stava svolgendo. Il 6 novembre 2017 l'Ufficio federale aveva confermato al Dipartimento che AutoPostale aveva presumibilmente conseguito importanti utili illeciti dal 2007. Il 29 gennaio 2018 l'UFT ha informato la SG-DATEC che la Posta aveva accettato i risultati della revisione dell'Ufficio federale¹⁷⁴.

Il 15 novembre 2017 l'ufficio di revisione dell'UFT aveva comunicato al CDF i primi risultati dell'indagine dell'UFT su AutoPostale, conformemente all'articolo 11 LCF, e il giorno stesso il CDF aveva riportato l'informazione al Consiglio federale¹⁷⁵.

6.1.2 Misure adottate dall'UFT e dal DATEC dopo la pubblicazione del rapporto di revisione dell'UFT

Il rapporto di revisione finale dell'UFT¹⁷⁶, che contiene sei raccomandazioni per la Posta, è stato pubblicato il 6 febbraio 2018. In un comunicato stampa¹⁷⁷ diffuso il medesimo giorno, l'UFT ha annunciato che avrebbe monitorato l'attuazione delle raccomandazioni, riservandosi la possibilità di esigere ulteriori misure. Avrebbe altresì continuato a elaborare le vicende che hanno interessato AutoPostale e definito le misure da adottare, in particolare per quanto riguarda il rimborso dei sussidi per-

¹⁷⁴ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018.

¹⁷⁵ Secondo l'art. 15 cpv. 3 LCF; audizione dei rappresentanti del CDF, seduta del 17 ottobre 2018.

¹⁷⁶ Rapporto di revisione dell'UFT del 1° febbraio 2018.

¹⁷⁷ Inchiesta sugli utili realizzati da AutoPostale Svizzera SA nel traffico regionale sovvenzionato, comunicato stampa dell'UFT del 6 febbraio 2018.

cepiri indebitamente, il modello contabile di AutoPostale e le eventuali misure penali. Al contempo, l'Ufficio ha chiesto alla Posta una dichiarazione di rinuncia a sollevare eccezioni per il periodo dal 2007 al 2015, la quale è stata firmata il 23 febbraio 2018¹⁷⁸.

Con lettera del 13 febbraio 2018, l'allora capo del DATEC ha informato il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta che ci si aspettava un «chiarimento esaustivo delle vicende di AutoPostale», con la pretesa inoltre di consegnare «tutti i documenti rilevanti»¹⁷⁹.

Il 14 febbraio 2018 l'UFT ha presentato una denuncia penale presso il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e la Procura della regione Berna Mittelland. Formalmente, secondo gli articoli 37 e 39 della legge sui sussidi, l'autorità interessata – nel presente caso l'UFT – è responsabile dell'esecuzione del procedimento penale amministrativo¹⁸⁰. Tuttavia, l'Ufficio è giunto alla conclusione che le vicende contestate non solo violano il diritto in materia di sussidi, ma sono anche rilevanti sul piano penale (frode, falsificazione di documenti, amministrazione infedele e infedeltà nella gestione pubblica)¹⁸¹. Il DATEC ha comunicato alla Commissione che l'UFT intendeva avviare rapidamente il perseguimento penale, sporgendo quindi una denuncia penale senza ottenere il consenso preliminare del DATEC¹⁸². Le relative dichiarazioni dell'UFT e del DATEC restano tuttavia molto generiche, nella misura in cui né l'Ufficio né il Dipartimento hanno fornito alla CdG-S altri motivi per questo approccio.

Il 21 febbraio 2018, il MPC e la Procura generale del Cantone di Berna, dopo aver esaminato i fatti denunciati¹⁸³, hanno dichiarato di non essere competenti per la relativa inchiesta. Hanno comunicato che le presunte infrazioni rientrano nel diritto penale amministrativo¹⁸⁴ e in quanto tali devono essere perseguite e giudicate dall'Ufficio federale competente o, su decreto del Consiglio federale, da un'altra unità amministrativa della Confederazione¹⁸⁵.

Il 28 febbraio 2018 l'UFT ha inviato una lettera¹⁸⁶ a tutte le imprese del TRV sovvenzionato per ribadire i diversi principi in materia di diritto dei sussidi (prescrizioni di gestione contabile, prescrizioni sul conseguimento di utili, divieto di finanziamenti trasversali). In detta lettera, l'Ufficio ha fatto presente anche gli obblighi di controllo del Consiglio di amministrazione, della direzione e dell'ufficio di revisione esterno delle imprese sovvenzionate e dell'UFT, chiedendo alle imprese di confer-

178 Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018.

179 Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018.

180 Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018.

181 Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 23 aprile 2018; lettera dell'allora capo del DATEC del 19 dicembre 2018.

182 Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018.

183 AutoPostale Svizzera SA: nessuna competenza del MPC e della Procura generale del cantone di Berna, comunicato stampa del MPC del 21 febbraio 2018.

184 Il MPC e la Procura generale sono giunti alla conclusione che non vi era un sufficiente sospetto di violazioni del codice penale.

185 Come previsto dall'art. 37 cpv. 1 LSu.

186 Lettera dell'UFT alle imprese di trasporto del TRV sovvenzionato, 28 febbraio 2018.

Copie di questa lettera sono state inviate in particolare agli uffici cantonali dei trasporti pubblici.

mare per scritto il rispetto delle prescrizioni in materia di diritto dei sussidi. Da allora, tale obbligo di conferma scritta è stato mantenuto. Successivamente è stato elaborato un nuovo sistema di vigilanza per le imprese del TRV sovvenzionato che prevede, tra l'altro, un controlling finanziario con verifiche puntuali approfondite (si veda il n. 6.1.14).

6.1.3 Procedimento penale amministrativo

Il 27 febbraio 2018 il Consiglio federale ha annunciato¹⁸⁷ di aver incaricato fedpol di condurre il procedimento penale amministrativo nella causa AutoPostale nonché di esaminare e giudicare la fattispecie di violazione del diritto penale amministrativo e della legge sui sussidi, specificando che fedpol, a differenza delle unità del DATEC e del DFF, non rappresenta gli interessi degli enti proprietari e può pertanto condurre il procedimento in modo imparziale e indipendente.

Con decisione del 2 marzo 2018, fedpol ha avviato un procedimento penale amministrativo per «truffa in materia di prestazioni e di tasse e per eventuali altri reati in relazione alla fornitura di prestazioni TRV da parte di AutoPostale Svizzera SA»¹⁸⁸. Questo procedimento, disciplinato dalla legge federale sul diritto penale amministrativo¹⁸⁹, è soggetto agli stessi principi validi per un procedimento penale ordinario¹⁹⁰. Si tratta di un'indagine retrospettiva e illimitata nel tempo, ma limitata alle violazioni rilevanti sul piano del diritto penale¹⁹¹. L'unità responsabile del procedimento ha l'obbligo di indagare su qualsiasi evento di cui sia venuta a conoscenza, a prescindere dal contenuto della denuncia penale pervenuta. Un procedimento penale amministrativo ha la precedenza su tutti gli altri procedimenti, verifiche e indagini, specialmente per quanto riguarda la consultazione degli atti e gli esami testimoniali. Quest'ultimo punto influisce in modo determinante sul lavoro degli altri soggetti coinvolti nel dossier AutoPostale (si veda sotto)¹⁹².

La CdG-S ha sentito due volte¹⁹³ i rappresentanti di fedpol in relazione al procedimento penale amministrativo in corso. Ha discusso con loro le sfide organizzative associate all'esecuzione del procedimento nonché la collaborazione con gli altri soggetti coinvolti nel dossier AutoPostale. Per motivi di separazione dei poteri, la Commissione non ha chiesto informazioni sul contenuto del procedimento in corso.

La direttrice di fedpol ha fatto osservare alla CdG-S quanto sia importante condurre il procedimento in modo indipendente e mantenere la separazione dei poteri, annun-

¹⁸⁷ AutoPostale: fedpol svolgerà una procedura penale amministrativa, comunicato stampa del Consiglio federale del 27 febbraio 2018.

¹⁸⁸ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018. Per maggiori informazioni sul procedimento penale amministrativo si veda: «AutoPostale: cosa dovete sapere sulla procedura penale amministrativa», www.fedpol.admin.ch > Attualità > News > 2019 (stato: 15 luglio 2019).

¹⁸⁹ Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0)

¹⁹⁰ In particolare, si applicano il principio della presunzione di innocenza, il principio inquisitorio, il segreto istruttorio e il diritto di ricorso.

¹⁹¹ Audizione dei rappresentanti di fedpol, sedute del 24 aprile 2018 e del 17 ottobre 2018.

¹⁹² Audizione dei rappresentanti di fedpol, sedute del 24 aprile 2018 e del 17 ottobre 2018.

¹⁹³ Audizione dei rappresentanti di fedpol, sedute del 24 aprile 2018 e del 17 ottobre 2018.

ciando la nomina di un incaricato dell'inchiesta esterno¹⁹⁴ per assistere gli inquirenti della Polizia giudiziaria federale (PGF) nonché gli specialisti dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) e dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). La direttrice ha inoltre dichiarato di non interferire nel procedimento, dato che al termine di quest'ultimo dovrà decidere in merito alle misure da adottare¹⁹⁵. Ha inoltre precisato che fedpol presta particolare attenzione a mantenere la propria indipendenza nei confronti dei dipartimenti proprietari della Posta (DATEC e DFF)¹⁹⁶. Infine ha sottolineato che fedpol non può e non vuole nascondersi dietro il lavoro di altri organi¹⁹⁷.

Fin dall'inizio del procedimento, il Consiglio federale e fedpol hanno evidenziato l'impossibilità di stimare la durata dello stesso: potrebbero volerci mesi o addirittura anni¹⁹⁸.

Per quanto riguarda l'esecuzione del procedimento vero e proprio, fedpol ha comunicato alla Commissione di aver raccolto e analizzato un totale di 25 milioni di documenti (3,5 terabyte di dati) consegnati volontariamente dalla Posta o sequestrati durante le perquisizioni domiciliari, i quali sono stati poi elaborati con speciali strumenti informatici. L'analisi dei documenti è stata integrata con gli interrogatori di ex collaboratori e collaboratori attuali della Posta e di AutoPostale¹⁹⁹. Oltre all'incaricato dell'inchiesta e al suo sostituto, la squadra investigativa è composta da un massimo di 26 persone che si occupano almeno in parte del caso, cui si aggiungono una verbalista e una traduttrice.

La direttrice di fedpol ha comunicato alla Commissione che i costi complessivi del procedimento potranno essere determinati soltanto alla sua conclusione. L'attenzione della Commissione è stata richiamata sul fatto che i costi del procedimento penale amministrativo e delle successive fasi legali non possono essere coperti con le sanzioni pecuniarie eventualmente inflitte dopo la conclusione del procedimento²⁰⁰. Va osservato che i procedimenti penali costituiscono un compito sovrano dello

¹⁹⁴ Nel comunicato stampa del 13 marzo 2018, fedpol ha annunciato di aver nominato l'ex giudice federale Hans Mathys quale incaricato dell'inchiesta e il giudice del Tribunale cantonale di Neuchâtel, Pierre Cornu, quale sostituto incaricato dell'inchiesta.

¹⁹⁵ Audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 24 aprile 2018.

¹⁹⁶ Audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 17 ottobre 2018. La direttrice di fedpol ha chiarito che l'Ufficio, nel suo operato, non è stato messo sotto pressione dai dipartimenti proprietari.

¹⁹⁷ Audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 17 ottobre 2018.

¹⁹⁸ Successivamente, alcuni soggetti coinvolti del dossier AutoPostale hanno espresso l'auspicio di una rapida conclusione dei lavori (si veda in particolare l'audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 15 aprile 2019). La direttrice di fedpol ha spiegato alla CdG-S che questo procedimento deve essere condotto in modo particolarmente scrupoloso e che l'Ufficio non può permettersi di commettere errori formali perché sotto pressione, i quali potrebbero pregiudicare la reputazione dell'autorità e ostacolare l'accertamento della verità (si veda l'audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 24 aprile 2018). Anche per questo motivo, fedpol ha sottolineato che presterà particolare attenzione al segreto istruttorio e solo con grande cautela fornirà informazioni sui lavori in corso, così da preservare la presunzione di innocenza e la reputazione delle persone sospettate (si veda l'audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 17 ottobre 2018).

¹⁹⁹ Audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 17 ottobre 2018. Fedpol ha affermato che la Posta ha collaborato in modo soddisfacente nell'ambito del procedimento.

²⁰⁰ Audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 24 aprile 2018.

Stato; pertanto, in linea di principio, non hanno la funzione di coprire dei costi e i loro costi specifici sono principalmente a carico dello Stato.

La Commissione ha inoltre trattato a più riprese la cooperazione tra fedpol e le altre parti coinvolte nel dossier AutoPostale. Dopo l'avvio del procedimento nel marzo 2018 e in virtù del principio di priorità del procedimento penale amministrativo, la Posta ha dovuto consegnare a fedpol tutti i documenti relativi agli eventi contestati, mentre gli altri soggetti coinvolti (ad es. il Consiglio di amministrazione della Posta, il DATEC, l'AFF o il CDF) non hanno più potuto accedere a questi documenti né interrogare testimoni²⁰¹. Lo studio legale Kellerhals Carrard ha quindi dovuto limitare il rapporto commissionatogli dalla Posta all'analisi di documenti, senza poter condurre alcuna audizione (si veda il n. 6.1.14). A loro volta, il DATEC e l'AFF non hanno avuto temporaneamente accesso alle informazioni necessarie per preparare l'Assemblea generale della Posta del 2018 (si veda il n. 6.1.5).

Le audizioni della CdG-S²⁰² hanno però dimostrato che, dopo un primo sbarramento, fedpol e i soggetti coinvolti sono riusciti a concordare una soluzione per il coordinamento. La Posta ha potuto finalizzare il rapporto commissionato a Kellerhals Carrard e a pubblicarne una versione parzialmente annerita. Fedpol ha tuttavia comunicato che, nell'ambito del procedimento, tale documento sarà considerato come una «perizia di parte»²⁰³. A loro volta, il DATEC e l'AFF hanno potuto consultare alcuni documenti in vista della preparazione dell'Assemblea generale della Posta. Tuttavia, la direttrice di fedpol ha fatto osservare che i dipartimenti proprietari, in qualità di azionisti, rappresentano un organo dell'impresa e quindi sono presunti indagati nell'ambito del procedimento²⁰⁴. Inoltre, il CDF è stato autorizzato a consultare determinati documenti e a condurre audizioni, dovendo tuttavia rinunciare ad alcune parti dell'audit previsto su AutoPostale (si veda il n. 6.1.15). Fedpol ha poi coordinato il suo operato con quello dell'UFT per quanto concerne il rimborso dei sussidi percepiti indebitamente (si veda il n. 6.1.7). Nel complesso, tanto fedpol quanto gli altri organi sentiti dalla CdG-S hanno giudicato soddisfacente il coordinamento avvenuto a partire dalla primavera 2018.

Nel febbraio 2019 fedpol ha confermato l'avvio di un procedimento penale speciale contro l'ex direttore di AutoPostale e l'ex CFO per sospetta truffa in materia di prestazioni secondo l'articolo 14 DPA. Il mese successivo, l'Ufficio ha annunciato l'estensione del procedimento all'ex direttore finanziario della Posta, precisando che non si può escludere il futuro coinvolgimento anche di altre persone²⁰⁵. A inizio

²⁰¹ Questa misura è tesa a garantire che l'indagine non venga «contaminata» e che le eventuali prove non diventino inutilizzabili (si vedano il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 23, e l'audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 24 aprile 2018).

²⁰² Audizione dei rappresentanti di fedpol, sedute del 24 aprile 2018 e del 17 ottobre 2018, audizioni dei rappresentanti del CDF, sedute del 24 aprile 2018 e del 17 ottobre 2018, audizioni dei rappresentanti della Posta, sedute del 23 aprile 2018 e del 23 gennaio 2019.

²⁰³ Audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 24 aprile 2018.

²⁰⁴ Audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 24 aprile 2018. La direttrice di fedpol ha dichiarato alla CdG-S di non voler impedire l'Assemblea generale dell'azienda, ma che è inaccettabile che i dipartimenti, in qualità di proprietari della Posta e quindi quali suoi organi, si rivolgano direttamente alla Posta per ottenere informazioni durante un procedimento in corso.

²⁰⁵ «AutoPostale: cosa dovete sapere sulla procedura penale amministrativa», www.fedpol.admin.ch > Attualità > News > 2019 (stato: 15 luglio 2019).

settembre 2019, fedpol ha comunicato che il procedimento è stato esteso a tre ex membri della direzione di AutoPostale, tra cui l'ex responsabile Area di mercato Ovest²⁰⁶. La direttrice di fedpol ha tuttavia richiamato l'attenzione della Commissione sul fatto che il diritto penale amministrativo prevede un termine di prescrizione di sette anni per i fatti avvenuti prima del 2014²⁰⁷ e che fedpol concentra pertanto la sua indagine sui fatti non ancora caduti in prescrizione²⁰⁸.

A inizio 2019, i rappresentanti della Posta si sono lamentati con la Commissione del fatto che fedpol non avesse ancora permesso alla Posta di interrogare i testimoni o consultare i verbali delle audizioni²⁰⁹. Nella primavera del 2019 la Posta ha reso nota la sospensione dei propri accertamenti fino a quando non avesse potuto consultare il dossier o una sentenza nel quadro del procedimento penale (si veda al riguardo il n. 6.1.10)²¹⁰. Al momento della pubblicazione del presente rapporto la situazione resta invariata.

6.1.4 Misure adottate dalla Posta dopo il rapporto dell'UFT

Dopo essere stata informata delle conclusioni dell'UFT a inizio novembre 2017, la direzione della Posta ha istituito una task force interna sul dossier AutoPostale. Ha incaricato Ernst&Young (EY) di analizzare in modo approfondito i trasferimenti di utili effettuati da AutoPostale nel periodo 2007–2015. Il rapporto intermedio di EY del dicembre 2017 ha confermato le principali constatazioni dell'UFT²¹¹. In questo contesto, la direzione della Posta ha incaricato lo studio legale Kellerhals Carrard di effettuare un esame completo dei fatti sulla base dei dati raccolti da EY, in modo da chiarire le responsabilità nel caso in questione²¹².

In occasione della pubblicazione del rapporto dell'UFT il 6 febbraio 2018, la Posta ha annunciato una serie di misure immediate, tra cui le dimissioni anticipate del responsabile di AutoPostale, la sospensione del direttore finanziario di AutoPostale e l'introduzione di un programma di compliance²¹³. Considerate le critiche pubbliche mosse nei confronti della direttrice della Posta, l'8 febbraio 2018 il presidente del Consiglio di amministrazione ha deciso che da quel momento in poi l'indagine Kellerhals Carrard sarebbe avvenuta sotto la sua supervisione²¹⁴. A inizio marzo

²⁰⁶ Postauto: Ex-Frankreich-Chef steht unter Betrugsverdacht. In: *SonntagsZeitung*, 1° settembre 2019.

²⁰⁷ In altre parole: nel 2018 i fatti risalenti a prima del 2011 erano già prescritti. Per i fatti avvenuti dopo il 2014, il termine di prescrizione è stato prolungato a dieci anni.

²⁰⁸ Audizione dei rappresentanti di fedpol, seduta del 17 ottobre 2018.

²⁰⁹ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 gennaio 2019.

²¹⁰ Conti approvati e Consiglio di amministrazione confermato, comunicato stampa della Posta del 17 aprile 2019; lettera della Posta alla CdG-S del 14 giugno 2019.

²¹¹ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 4.

²¹² Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 5.

²¹³ Indennità eccessive percepite da AutoPostale Svizzera SA, comunicato stampa della Posta del 6 febbraio 2018.

²¹⁴ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 9.

2018 la Posta ha nominato un comitato di tre esperti²¹⁵, incaricato di allestire una perizia indipendente al termine del rapporto di indagine Kellerhals Carrard. Successivamente, la Posta è stata costretta a modificare la composizione del comitato, poiché uno degli esperti si era ritirato, soprattutto a causa delle critiche sulla sua indipendenza²¹⁶.

Il rapporto finale di Kellerhals Carrard è stato presentato al Consiglio di amministrazione della Posta a fine maggio 2018²¹⁷. La CdG-S ha preso atto della versione completa del rapporto e ha sentito al riguardo i rappresentanti della Posta e di Kellerhals Carrard²¹⁸. Il rapporto presenta il sistema di manipolazioni contabili utilizzato da AutoPostale per occultare gli utili aziendali (trasferimenti contabili alla fine di ogni esercizio con un periodo contabile supplementare [«Periodo contabile 15»]) come pure la cronologia degli eventi. Secondo Kellerhals Carrard, le manipolazioni contabili erano state approvate dalla direzione di AutoPostale ed erano note a una parte della direzione del gruppo Posta; la riorganizzazione «Impresa» (si veda il n. 5.1.6), invece, era stata implementata per occultare all'ente proprietario gli utili della società affiliata. Dal rapporto è emerso inoltre che l'ufficio di revisione interno della Posta aveva richiamato l'attenzione della commissione del Consiglio di amministrazione «Audit, Risk & Compliance» sulle manipolazioni contabili di AutoPostale in una nota del 21 agosto 2013, senza tuttavia ravvisare alcuna necessità di intervento²¹⁹. Nella loro perizia basata sul rapporto di indagine Kellerhals Carrard, i tre esperti esterni incaricati dalla Posta hanno affermato che alla base del caso AutoPostale vi è un «insuccesso umano collettivo»²²⁰.

Sulla base dei risultati del rapporto e dopo che le persone interessate erano state invitate a pronunciarsi²²¹, l'11 giugno 2018 il Consiglio di amministrazione della Posta ha annunciato²²² la fine del rapporto di lavoro con la direttrice del gruppo Posta (sostituita ad interim da Ulrich Hurni) e la responsabile dell'ufficio di revisione interno della Posta nonché la sospensione di tutta la direzione di AutoPostale.

²¹⁵ Esperti esterni garantiscono l'indipendenza dell'indagine, comunicato stampa della Posta dell'8 marzo 2018.

²¹⁶ Wenn der Postmann zweimal klingelt. In: *Die Weltwoche*, 22 marzo 2018; Untersuchung wird zum Debakel. In: *Berner Zeitung*, 26 marzo 2018. Kurt Grüter, ex direttore del CDF, è stato poi sostituito nel comitato da Stephan Bachmann; si veda: Il terzo esperto è Stephan Bachmann, comunicato stampa della Posta del 25 aprile 2018. Durante la consultazione sul presente rapporto, la Posta ha indicato alla CdG-S che questo cambiamento di esperti era avvenuto per «motivi complessi e a titolo preventivo», con l'obiettivo di «permettere agli esperti indipendenti di iniziare a lavorare senza ritardi».

²¹⁷ Kellerhals Carrard: PostAuto. Untersuchungsbericht zuhanden des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post AG», rapporto del 31 maggio 2018 (di seguito: «rapporto di indagine Kellerhals Carrard»).

²¹⁸ Audizione dei rappresentanti della Posta e di Kellerhals Carrard, seduta del 2 luglio 2018.

²¹⁹ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 513 segg. Si veda in merito anche il n. 6.1.5.

²²⁰ Donatsch, Andreas / Bachmann, Stephan A. J. / Uhlmann, Felix: PostAuto Schweiz AG. Gutachten erstattet zuhanden Präsident der Schweizerischen Post AG, perizia del 29 maggio 2018 (disponibile in ted.).

²²¹ I verbali delle audizioni condotte dalla Posta e i pareri dei diretti interessati sono stati trasmessi a fedpol (audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 2 luglio 2018).

²²² Indagine esterna e perizia confermano inammissibili irregolarità: il Consiglio di amministrazione della Posta trae le conseguenze, comunicato stampa della Posta dell'11 giugno 2018.

Inoltre, è stata adottata una serie di misure organizzative, tra cui lo smantellamento della struttura di holding «Impresa» e la riorganizzazione di AutoPostale (si veda il n. 6.1.10). Il medesimo giorno sono state pubblicate versioni annerite del rapporto Kellerhals Carrard e della perizia degli esperti.

Va rilevato che agli accertamenti della Posta sono stati posti diversi limiti. A causa della priorità del procedimento penale amministrativo di fedpol (si veda il numero precedente), l'indagine di Kellerhals Carrard si è limitata ai documenti raccolti prima del marzo 2018. I rappresentanti di Kellerhals Carrard hanno ribadito alla CdG-S che, in tal senso, il loro rapporto fornisce solo un quadro incompleto del caso²²³. Gli autori non hanno avuto modo di verificare la plausibilità delle informazioni raccolte né di conferire ai soggetti coinvolti il diritto di essere sentiti²²⁴. Di conseguenza, varie persone menzionate nel rapporto ne hanno contestato il contenuto²²⁵, in particolare per quanto riguarda la trattazione della nota dell'ufficio di revisione interno del 21 agosto 2013 (si veda in merito il n. 6.1.5). L'indipendenza del rapporto è stata in parte messa in discussione dai media²²⁶. Davanti alla CdG-S, anche il CDF ha criticato il modo di procedere della Posta²²⁷. I media hanno poi fatto osservare che il rapporto non menzionava un documento importante per la cronologia degli eventi²²⁸. I rappresentanti della Posta e di Kellerhals Carrard hanno chiarito alla CdG-S la propria posizione sulle critiche mosse e presentato le misure adottate per garantire la qualità dell'indagine²²⁹.

Come già menzionato, la CdG-S non valuta le misure adottate dalla Posta o il contenuto dei rapporti da quest'ultima commissionati, poiché si tratta di aspetti che esulano dal suo ambito di competenza ed è in corso un procedimento penale al riguardo. In questo contesto e alla luce delle critiche espresse, la CdG-S sottolinea tuttavia che le informazioni fornite dalla Posta devono essere considerate con la dovuta distanza e potranno essere valutate in modo completo solo al termine del procedimento penale amministrativo.

²²³ Audizione dei rappresentanti di Kellerhals Carrard, seduta del 2 luglio 2018.

²²⁴ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 62 segg.

²²⁵ Harsche Kritik an Postauto-Untersuchung. In: *NZZ am Sonntag*, 1° luglio 2018; Ich hätte vieles ins richtige Licht rücken können. In: *Schweiz am Wochenende*, 30 giugno 2018

²²⁶ Postauto-Skandal: Zweifel an Unabhängigkeit der Untersuchung. In: *SonntagsZeitung*, 24 giugno 2018; Dieser Anwalt spielt eine heikle Doppelrolle. In: *SonntagsBlick*, 1° luglio 2018.

²²⁷ Audizione dei rappresentanti del CDF, seduta del 24 aprile 2018.

²²⁸ Das fehlende Protokoll. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 15 giugno 2018.

²²⁹ Audizione dei rappresentanti della Posta e di Kellerhals Carrard, seduta del 2 luglio 2018; lettera della Posta alla CdG-S del 13 agosto 2018. Davanti alla Commissione, la Posta ha rivendicato in particolare che sia il rapporto sia la composizione dell'organo inquirente sono stati allestiti conformemente alle norme vigenti e riconosciute in materia di indagini interne e che lo studio legale esterno ed indipendente era soggetto a un'istanza sovraordinata composta da tre esperti indipendenti. Lo studio legale Kellerhals Carrard ha fatto inoltre osservare che, dopo la nomina del comitato di esperti, ha riferito esclusivamente a quest'ultimo e che il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta non è più stato informato dei risultati dell'indagine. Durante la consultazione sul presente rapporto, tanto la Posta quanto Kellerhals Carrard hanno ribadito che le possibilità di azione nell'ambito dell'indagine sono state limitate esclusivamente dalle tempistiche e dal divieto di interrogare i collaboratori della Posta o di AutoPostale imposto da fedpol. Kellerhals Carrard ha specificato che la Posta non gli ha imposto alcuna restrizione.

6.1.5 Accertamenti del DATEC e dell’AFF in vista dell’Assemblea generale 2018 della Posta

A inizio marzo 2018 la SG-DATEC e l’AFF hanno istituito una task force per il caso AutoPostale in vista dell’Assemblea generale annuale della Posta²³⁰. Il suo compito consisteva in particolare nel determinare la possibilità di accordare il discarico al Consiglio di amministrazione e di approvare il conto 2017 nonché di appurare la necessità di sostituire l’ufficio di revisione esterno della Posta. La task force ha inoltre esaminato la possibilità di nominare un perito conformemente all’articolo 731a CO o di avviare una verifica speciale secondo l’articolo 697a CO²³¹ ed è rimasta in contatto con fedpol per accedere ai documenti della Posta (si veda il n. 6.1.3).

Nel marzo 2018 il Consiglio federale ha preso atto del fatto che il Consiglio di amministrazione della Posta avrebbe potuto presentargli proposte in vista dell’Assemblea generale solo quando sarebbero stati disponibili i risultati delle indagini commissionate dalla Posta²³². In questo contesto, la SG-DATEC e l’AFF hanno deciso di rinviare al successivo giugno la valutazione del raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta²³³. Considerata la situazione, le CdG hanno deciso di rimandare a una data successiva la discussione del rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale, inizialmente prevista per la sessione estiva 2018²³⁴.

Con lettera del 23 marzo 2018²³⁵, la SG-DATEC e l’AFF hanno informato il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta di voler chiarire diverse questioni concernenti la gestione in vista dell’Assemblea generale, riferendo la volontà della Confederazione di sapere in particolare chi, all’interno dell’azienda, ha avuto accesso e in quale momento alle informazioni rilevanti sulle operazioni contabili illecite di AutoPostale. Hanno sottolineato che la Confederazione si aspetta che i chiarimenti coprano l’intero periodo dal 2007 al 2018, in special modo per poter valutare la responsabilità di Urs Schwaller, presidente del Consiglio di amministrazione della Posta, in carica da giugno 2016.

Siccome il rapporto commissionato dalla Posta (si veda il numero precedente) si riferiva solo al periodo dal 2007 al 2015, il DATEC e l’AFF hanno incaricato Kellerhals Carrard di redigere un rapporto supplementare per il periodo dal 2016 al

²³⁰ Lettera dell’allora capo del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018, audizione dell’allora capo del DATEC, seduta del 23 aprile 2018.

²³¹ Lettera dell’allora capo del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018.

²³² Lettera dell’allora segretario generale del DATEC alle CdG del 28 marzo 2018.

²³³ Lettera dell’allora segretario generale del DATEC alle CdG del 28 marzo 2018.

Secondo il diritto della società anonima, l’Assemblea generale deve tenersi entro sei mesi dalla chiusura annuale (vale a dire prima di fine giugno nel caso della Posta). In seguito a questa decisione, le CdG hanno altresì deciso di rinviare a una data successiva l’esame del rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale, inizialmente previsto per la sessione estiva 2018.

²³⁴ Le CdG concluderanno l’esame del rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale in un secondo tempo, comunicato stampa delle CdG del 18 maggio 2018.

²³⁵ Rapporto supplementare Kellerhals Carrard, n. marg. 13 segg.

2018²³⁶. Per evitare conflitti di interesse, il documento è stato elaborato su incarico della Confederazione, alla quale è stato poi direttamente trasmesso. Il presidente del Consiglio di amministrazione ha dichiarato alla CdG-S di non essere a conoscenza delle valutazioni di tale rapporto²³⁷.

Nel rapporto sugli anni 2016–2018²³⁸, Kellerhals Carrard giunge alla conclusione che Urs Schwaller era stato informato esplicitamente dei fatti riguardanti AutoPostale per la prima volta nell'agosto 2017²³⁹. Sebbene vi fossero indizi isolati sulla situazione di AutoPostale già dall'estate del 2016²⁴⁰, Urs Schwaller, quale nuovo presidente del Consiglio di amministrazione, non ha potuto dedurre attività illecite presso AutoPostale²⁴¹. Quest'ultimo ha dichiarato alla CdG-S che i documenti che gli erano stati presentati all'epoca non evidenziavano alcuna necessità di intervento da parte del Consiglio di amministrazione. Ha rilevato che, quando ha assunto il suo incarico, né il suo predecessore né la direttrice del gruppo Posta avevano accennato al caso di AutoPostale²⁴².

Sulla base dell'indagine di Kellerhals Carrard, il DATEC e l'AFF sono giunti alla conclusione che Urs Schwaller ha agito correttamente e non ha trascurato i suoi doveri²⁴³. Una versione annerita del rapporto sul periodo 2016–2018 è stata pubblicata a giugno 2018, parallelamente al rapporto 2007–2015.

Dopo la pubblicazione dei rapporti di Kellerhals Carrard l'11 giugno 2018, i media²⁴⁴ hanno criticato il ruolo dei due membri del Consiglio di amministrazione Susanne Blank e Adriano P. Vassalli. Secondo Kellerhals Carrard²⁴⁵, questi due membri della commissione «Audit, Risk & Compliance» del Consiglio di amministrazione figuravano nella lista dei destinatari della nota redatta dall'ufficio di revisione interno del 21 agosto 2013, in cui si richiamava l'attenzione sulle manipolazioni contabili di AutoPostale²⁴⁶. Kellerhals Carrard è giunto alla conclusione che

²³⁶ Rapporto supplementare Kellerhals Carrard, n. marg. 13 segg. I costi per questo rapporto supplementare sono stati assunti dalla SG-DATEC.

²³⁷ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 2 luglio 2018.

²³⁸ Il rapporto di Kellerhals Carrard, redatto per conto del DATEC e dell'AFF, riguarda più precisamente il periodo dal 1° gennaio 2016 al 27 febbraio 2018 (di seguito: «rapporto sul periodo 2016–2018»). Va inoltre osservato che il rapporto di indagine Kellerhals Carrard sul periodo 2016–2018 presenta gli stessi limiti del rapporto sul periodo 2007–2015 (si veda il numero precedente), per cui le informazioni ivi contenute vanno considerate con la dovuta distanza. Nel presente rapporto, la CdG-S non valuta la responsabilità del presidente del Consiglio di amministrazione della Posta.

²³⁹ Rapporto supplementare Kellerhals Carrard, n. marg. 158 segg.; audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018; si veda anche n. 5.1.7.

²⁴⁰ Un rapporto della società di revisione esterna KPMG dell'agosto 2016, poche settimane dopo l'entrata in carica di Urs Schwaller, menziona la riorganizzazione «Impresa» e indica che gli utili di AutoPostale devono essere sottratti dalla vigilanza dell'UFT (rapporto supplementare Kellerhals Carrard, n. marg. 122 segg.).

²⁴¹ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018.

²⁴² Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 2 luglio 2018.

²⁴³ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018.

²⁴⁴ Si veda, ad es.: Post-Vizepräsident gerät ins schiefe Licht. In: *Luzerner Zeitung*, 13 giugno 2018; Was wussten die Post-Verwaltungsräte? In: *Neue Zürcher Zeitung*, 14 giugno 2018; Verhängnisvolle Aktennotiz von 2013. In: *Berner Zeitung*, 27 giugno 2018.

²⁴⁵ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 498 segg.

²⁴⁶ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 513 segg.

queste due persone avrebbero dovuto intervenire dopo questa informazione²⁴⁷. Tuttavia, secondo i media, i diretti interessati hanno sostenuto di non aver mai ricevuto questa nota²⁴⁸. La CdG-S non ha potuto approfondire la questione poiché il procedimento penale amministrativo non è ancora concluso.

Il 25 maggio e il 7 giugno 2018, vale a dire prima della pubblicazione dei rapporti, l'allora capo del DATEC ha avuto colloqui separati con Adriano P. Vassalli e Susanne Blank alla presenza del direttore dell'AFF²⁴⁹. I colloqui erano tesi ad accertare se l'ente proprietario potesse ancora accettare queste due persone in seno al Consiglio di amministrazione della Posta²⁵⁰. Secondo l'allora capo del DATEC, si trattava di stabilire se fosse necessario presentare una proposta di revoca dei due membri del Consiglio di amministrazione all'Assemblea generale del 2018. Il signor Vassalli e la signora Blank – che non erano ancora a conoscenza del rapporto di Kellerhals Carrard – sono stati messi a confronto con le accuse contenute nel rapporto, secondo cui avrebbero dovuto intervenire sulla base di una nota dell'ufficio di revisione interno risalente all'agosto 2013. Entrambi hanno sostenuto di non essere a conoscenza di questa nota interna²⁵¹. Secondo l'allora capo del DATEC, lo scambio ha permesso ai due membri del Consiglio di amministrazione di valutare la situazione, la quale alla fine ha portato alle loro dimissioni volontarie²⁵². Le conclusioni tratte da questi colloqui sono state successivamente trasmesse al presidente del Consiglio di amministrazione della Posta²⁵³. Il DATEC ha comunicato alla CdG-S che tali colloqui non sono stati verbalizzati, rilevando che «[in linea di principio] non esistono verbali dei colloqui confidenziali condotti [dall'ex capo del DATEC] in assenza di altro personale del DATEC», senza fornire ulteriori spiegazioni al riguardo²⁵⁴.

A giugno, Susanne Blank e Adriano Vassalli hanno annunciato all'Assemblea generale del 2018 che non si sarebbero candidati alla rielezione, giustificando tale decisione con «considerazioni personali»²⁵⁵ e con la pressione mediatica e politica subita²⁵⁶. I seggi vacanti nel Consiglio di amministrazione sono stati di nuovo occu-

²⁴⁷ Audizione dei rappresentanti di Kellerhals Carrard, seduta del 2 luglio 2018.

²⁴⁸ *Angeschossene Post-Spitzenleute setzen sich zur Wehr*. In: *Aargauer Zeitung*, 27 giugno 2018. I rappresentanti di Kellerhals Carrard hanno dichiarato alla CdG-S di essere partiti dal presupposto che i documenti erano stati effettivamente distribuiti secondo la lista dei destinatari e che tutte le persone menzionate come destinatari della nota ne avevano preso atto. Tuttavia, non hanno potuto verificare se ciò fosse effettivamente accaduto, in quanto è stato loro vietato di tenere colloqui (audizione dei rappresentanti di Kellerhals Carrard, seduta del 2 luglio 2018).

²⁴⁹ Il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta non era presente a questi colloqui; ha rilevato che «la valutazione delle responsabilità dei membri del Consiglio di amministrazione spetta all'ente proprietario» (lettere della Posta alla CdG-S del 13 agosto 2018 e del 10 ottobre 2018).

²⁵⁰ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

²⁵¹ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018; lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 17 ottobre 2019.

²⁵² Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018; lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 17 ottobre 2019.

²⁵³ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

²⁵⁴ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018; lettere del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019 e 29 maggio 2019.

²⁵⁵ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 29 maggio 2019.

²⁵⁶ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018. Si veda anche: *Purgatorium bei der Post*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 27 giugno 2018.

pati in occasione di un'Assemblea generale straordinaria nel novembre 2018 (si veda il n. 6.1.10).

Nell'ambito dei suoi lavori, la CdG-S ha discusso con il DATEC e la Posta anche il verbale della seduta del Consiglio di amministrazione della Posta del 26 giugno 2013. Questo documento, in cui si tratta degli utili di AutoPostale, non è menzionato nel rapporto di indagine Kellerhals Carrard²⁵⁷. Secondo la Posta, il verbale si è reso disponibile solo dopo che il rapporto era stato concluso, motivo per cui Kellerhals Carrard lo ha presentato separatamente all'ente proprietario il 29 maggio 2018²⁵⁸. Il DATEC, a sua volta, ha confermato di aver preso atto del documento in questione. Il Dipartimento ha comunicato che il Consiglio federale ha basato le sue decisioni in vista dell'Assemblea generale su una valutazione globale e che il verbale supplementare «non ha cambiato nulla nel quadro complessivo»²⁵⁹.

6.1.6 Assemblea generale 2018 della Posta e rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta nel 2017

Nella sua seduta dell'8 giugno 2018, il Consiglio federale ha preso le sue decisioni in vista dell'Assemblea generale della Posta, prevista per il 26 giugno 2018. In un comunicato stampa²⁶⁰ ha annunciato che avrebbe accordato solo un discarico parziale al Consiglio di amministrazione della Posta per il 2017, dal quale avrebbe escluso gli eventi connessi ad AutoPostale. L'allora capo del DATEC ha spiegato alle CdG che questa decisione era giustificata dalle diverse indagini ancora in corso²⁶¹ e che in questo modo il Consiglio federale si riservava la possibilità di promuovere eventuali azioni di responsabilità qualora le indagini dimostrassero che i membri del Consiglio di amministrazione hanno violato i loro obblighi²⁶². Il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta ha comunicato alla CdG-S di essersi pronunciato a favore di un tale discarico parziale²⁶³.

Il Consiglio federale ha inoltre annunciato di aver deciso di approvare il conto 2017 della Posta. L'allora capo del DATEC ha dichiarato alla CdG-S che, a tal fine, il Consiglio federale si era basato su una certificazione senza riserve della società di revisione esterna KPMG²⁶⁴. In questa sede, la CdG-S rileva che successivamente l'UFT non ha approvato il conto 2017 di AutoPostale nel quadro della sua verifica nell'ottica del diritto dei sussidi – una fase separata che si differenzia dall'approva-

²⁵⁷ Das fehlende Protokoll. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 15 giugno 2018.

²⁵⁸ Lettere della Posta alla CdG-S del 10 ottobre 2018 e del 9 gennaio 2019. La Posta ha inoltre rilevato che durante questo periodo «nessun altro documento [...] è stato sequestrato e classificato come rilevante».

²⁵⁹ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

²⁶⁰ Il Consiglio federale accorda solo uno scarico parziale al consiglio di amministrazione della Posta, comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 giugno 2018.

²⁶¹ Audizione dell'allora capo del DATEC, sedute del 2 luglio 2018 e del 24 agosto 2018.

²⁶² Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

²⁶³ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 2 luglio 2018.

²⁶⁴ Audizioni dell'allora capo del DATEC, sedute del 23 aprile 2018 e del 2 luglio 2018.

zione del conto della Posta da parte del Consiglio federale (si veda in merito il n. 6.1.9).

Nello stesso comunicato stampa, il Consiglio federale ha annunciato la decisione di rinominare KPMG SA quale ufficio di revisione della Posta per l'esercizio 2018, specificando che in seguito, tuttavia, la collaborazione non sarebbe stata portata avanti e che per l'esercizio 2019 sarebbe stato organizzato un bando di concorso (si veda il n. 6.1.10). Il DATEC ha giustificato questa decisione affermando che nell'esercizio considerato erano già in corso presso PostFinance operazioni di verifica e che «una sostituzione a breve termine dell'ufficio di revisione entro la metà dell'anno [...] avrebbe avuto importanti conseguenze a livello di organizzazione»²⁶⁵.

Il Consiglio federale ha inoltre annunciato la decisione di sottoporre a un esame esterno la gestione delle imprese parastatali. Ha incaricato il DFF, assieme al DATEC e al DDPS, di commissionare un'analisi corrispondente (per i risultati si vedano i n. 6.1.16 e 8.2)²⁶⁶.

Nel suo rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta nel 2017, approvato l'8 giugno 2018 e presentato alle CdG e alle CdF²⁶⁷, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che la realizzazione degli obiettivi della Posta è stata «offuscata» dalle irregolarità contabili di AutoPostale. Ha precisato che le indagini in corso non avevano consentito una valutazione conclusiva per il settore di AutoPostale e che per questo motivo l'obiettivo del TRV era stato classificato come «non raggiunto». Ha fatto inoltre osservare che i sussidi indebitamente versati avrebbero dovuto essere integralmente rimborsati e che la struttura di AutoPostale avrebbe dovuto essere rivista per garantire il rispetto delle prescrizioni in materia di diritto dei sussidi.

L'Assemblea generale della Posta si è tenuta il 26 giugno 2018, dopodiché la task force istituita dal DATEC e dall'AFF è stata sciolta²⁶⁸.

Nell'agosto 2018 le sottocommissioni DFI/DATEC delle due CdG hanno avuto un colloquio con il capo del DATEC sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta. Su questa base, le CdG hanno deciso di raccomandare alle Camere federali di approvare il rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale, formulando tuttavia diverse osservazioni e richieste per il Consiglio federale²⁶⁹.

²⁶⁵ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

²⁶⁶ «Il Consiglio federale accorda solo uno scarico parziale al consiglio di amministrazione della Posta», comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 giugno 2018.

²⁶⁷ Rapporto del Consiglio federale dell'8 giugno 2018 sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta Svizzera SA nel 2017.

²⁶⁸ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018.

²⁶⁹ Le CdG raccomandano di adottare il rapporto di gestione 2017 del Consiglio federale e chiedono maggiori informazioni su Autopostale nel rapporto 2018, comunicato stampa delle CdG del 7 settembre 2018.

6.1.7 Calcolo e rimborso degli importi percepiti indebitamente da AutoPostale

In occasione della pubblicazione del suo rapporto nel febbraio 2018, l'UFT ha comunicato di aspettarsi un rimborso integrale da parte della Posta dei sussidi percepiti indebitamente tra il 2007 e il 2015, stimati in 78,3 milioni di franchi²⁷⁰. L'Ufficio ha precisato che gli importi da rimborsare per il periodo dal 2016 avrebbero potuto essere determinati solo dopo il chiarimento definitivo riguardante il nuovo modello contabile di AutoPostale. La Posta ha più volte ribadito l'intenzione di rimborsare alla Confederazione e ai Cantoni «ogni franco dovuto» entro la fine del 2018²⁷¹.

Nel marzo 2018 i rappresentanti dell'UFT, dei Cantoni (Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici [CTP]) e della Posta hanno deciso di definire di comune accordo i termini per il rimborso. Un gruppo di lavoro con rappresentanti di UFT e CTP è stato incaricato di controllare i lavori e verificare gli importi in modo definitivo²⁷². Il gruppo di lavoro «ha [...] anche calcolato la ripartizione tra i Cantoni e i Comuni nonché verificato in modo critico le corrispondenti attività operative della Posta»²⁷³.

Il calcolo delle operazioni contabili illecite effettuate tra il 2007 e il 2015 si è basato sui lavori svolti da EY per conto della Posta. La società Pricewaterhouse Coopers²⁷⁴ è stata incaricata dall'UFT di fornire un secondo parere indipendente; entrambi i rapporti sono giunti alle stesse conclusioni²⁷⁵. In definitiva, l'importo da rimborsare per le operazioni contabili illecite avvenute durante il periodo considerato è stato stimato a circa 90,5 milioni di franchi²⁷⁶. Ulteriori accertamenti hanno rivelato trasferimenti contabili illeciti nel traffico locale e su mandato per un importo di

²⁷⁰ Inchiesta sugli utili realizzati da AutoPostale Svizzera SA nel traffico regionale sovvenzionato, comunicato stampa dell'UFT del 6 febbraio 2018.

²⁷¹ Indennità eccessive percepite da AutoPostale Svizzera SA, comunicato stampa della Posta del 6 febbraio 2018; si vedano anche l'audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 2 luglio 2018 e il comunicato stampa della Posta del 21 settembre 2018 «Un traguardo importante per il nuovo inizio: definito l'importo del rimborso, tutto è pronto per il pagamento».

²⁷² Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018; «Caso AutoPostale»: accordo sui rimborsi raggiunto tra Confederazione, Cantoni e Posta, comunicato stampa dell'UFT del 21 settembre 2018; «Caso AutoPostale» – calcolo del rimborso, scheda informativa dell'UFT del 21 settembre 2018.

²⁷³ «Caso AutoPostale» – calcolo del rimborso, scheda informativa dell'UFT del 21 settembre 2018.

²⁷⁴ Bundesamt für Verkehr. Überprüfung der Umbuchungen der PostAuto Schweiz AG der Jahre 2007–2015, rapporto di Pricewaterhouse Coopers del 12 settembre 2018 (disponibile in ted.).

²⁷⁵ «Caso AutoPostale» – calcolo del rimborso, scheda informativa dell'UFT del 21 settembre 2018.

²⁷⁶ «Caso AutoPostale» – calcolo del rimborso, scheda informativa dell'UFT del 21 settembre 2018; audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 14 novembre 2018.

16,6 milioni di franchi²⁷⁷. Inoltre, secondo l'articolo 30 LSu, per il periodo in questione sono stati fatturati interessi moratori pari a 26,8 milioni di franchi²⁷⁸.

Dal momento che nel 2016 AutoPostale aveva introdotto un nuovo modello contabile, per il calcolo degli importi indebitamente percepiti negli anni 2016–2018 la Posta e l'UFT hanno concordato un importo di rimborso forfettario²⁷⁹, che comprende tutti gli utili conseguiti da AutoPostale nel TRV sovvenzionato durante il periodo in questione²⁸⁰. L'importo da rimborsare per questi tre anni è stato fissato a 54,3 milioni di franchi²⁸¹.

I sussidi che AutoPostale ha percepito indebitamente tra il 2007 e il 2018, da rimborsare a Confederazione, Cantoni e Comuni, sono stati stimati a 188,1 milioni di franchi²⁸².

Il rapporto di indagine Kellerhals Carrard ha inoltre permesso di comprendere che già prima del 2007 erano stati effettuati trasferimenti contabili illeciti. Sebbene le eventuali infrazioni risalenti a prima del 2007 siano già prescritte, la Posta ha deciso di rimborsare volontariamente altri 17,2 milioni di franchi per gli anni dal 2004 al 2007²⁸³. Tale importo è stato calcolato sulla base di una stima interna della Posta (si veda il numero seguente).

Il 21 settembre 2018, UFT, CTP e AutoPostale hanno concluso un accordo quadro sul rimborso degli importi, decidendo che tale accordo sarebbe entrato in vigore se almeno 18 Cantoni avessero stipulato un accordo individuale con la Posta entro il 14 dicembre 2018²⁸⁴. Il 18 dicembre l'UFT ha annunciato che l'accordo sui rimborsi sarebbe entrato in vigore poiché tutti i Cantoni interessati avevano firmato un accordo individuale con la Posta. L'Ufficio ha fatto inoltre osservare che accertamenti supplementari presso la Posta avevano evidenziato ulteriori 2,9 milioni di franchi nei

²⁷⁷ «Caso AutoPostale» – calcolo del rimborso, scheda informativa dell'UFT del 21 settembre 2018.

²⁷⁸ «Caso AutoPostale» – calcolo del rimborso, scheda informativa dell'UFT del 21 settembre 2018.

²⁷⁹ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 17 ottobre 2018; «PostAuto: Analyse Umbuchungen vor 2007», rapporto della Posta del 5 settembre 2018, n. 4.3 (disponibile in ted.).

²⁸⁰ L'UFT e la Posta hanno deciso di includere in questo rimborso forfettario anche l'esercizio 2018, poiché il rischio di errori contabili era troppo elevato qualora il sistema di trasferimenti venisse smantellato a metà esercizio (audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 17 ottobre 2018).

²⁸¹ «Caso AutoPostale» – calcolo del rimborso, scheda informativa dell'UFT del 21 settembre 2018.

²⁸² «Caso AutoPostale»: accordo sui rimborsi raggiunto tra Confederazione, Cantoni e Posta, comunicato stampa dell'UFT del 21 settembre 2018; Un traguardo importante per il nuovo inizio: definito l'importo del rimborso, tutto è pronto per il pagamento, comunicato stampa della Posta del 21 settembre 2018.

²⁸³ «Caso AutoPostale»: accordo sui rimborsi raggiunto tra Confederazione, Cantoni e Posta, comunicato stampa dell'UFT del 21 settembre 2018; Un traguardo importante per il nuovo inizio: definito l'importo del rimborso, tutto è pronto per il pagamento, comunicato stampa della Posta del 21 settembre 2018.

²⁸⁴ «Caso AutoPostale»: accordo sui rimborsi raggiunto tra Confederazione, Cantoni e Posta, comunicato stampa dell'UFT del 21 settembre 2018. Il sorvegliante dei prezzi ha accolto con favore questo modo di procedere, definendolo un segno «che le istituzioni funzionano» (si veda l'audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018).

settori del traffico locale e d'escursione da rimborsare ai Comuni²⁸⁵. Nel gennaio 2019 la Posta ha comunicato alla CdG-S che nel frattempo gran parte dei rimborsi concordati era stata effettuata²⁸⁶.

6.1.8 Accertamenti sul periodo precedente al 2007

Sia il rapporto di revisione dell'UFT sia gli accertamenti di Kellerhals Carrard si sono limitati al periodo dal 2007 al 2015 per effetto della prescrizione di eventuali infrazioni precedenti²⁸⁷. Nel suo rapporto, lo studio legale Kellerhals Carrard ha però permesso di comprendere che dei trasferimenti contabili illeciti erano già stati effettuati presso AutoPostale prima del 2007²⁸⁸. I rappresentanti di Kellerhals Carrard hanno dichiarato alla CdG-S che le manipolazioni contabili erano probabilmente iniziate già negli anni Novanta, ma che per l'indagine limitata al periodo fino al 2007 non era stato possibile determinare le ragioni di tali manipolazioni²⁸⁹.

A inizio luglio 2018, il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta ha comunicato alla CdG-S che la Posta si sarebbe adoperata per chiarire i fatti risalenti a prima del 2007, pur esprimendo le sue riserve sul successo di tale iniziativa²⁹⁰. Secondo i rappresentanti di Kellerhals Carrard, sarebbe stato difficile identificare chi aveva messo in piedi il sistema di manipolazioni contabili senza poter interrogare i soggetti coinvolti²⁹¹. A sua volta, l'allora capo del DATEC ha spiegato alla Commissione di non essere responsabile del chiarimento dei fatti avvenuti prima del 2007, aspetto che rientra nell'ambito di competenza dell'UFT. Ha affermato che non avrebbe avuto nulla in contrario rispetto a un'indagine approfondita su quel periodo. Si sarebbe trattato tuttavia di un'operazione molto dispendiosa e, a suo parere, poco utile, poiché le persone interessate non lavoravano più presso AutoPostale²⁹².

Con lettera del 4 luglio 2018, l'UFT ha chiesto alla Posta di condurre un'indagine sul periodo precedente al 2007 e di presentare all'Ufficio un rapporto al riguardo, in modo da poter valutare in che misura fosse auspicabile un rimborso dei sussidi percepiti indebitamente prima del 2007²⁹³.

²⁸⁵ La convenzione sui rimborsi nel «caso AutoPostale» diviene effettiva, comunicato stampa dell'UFT del 18 dicembre 2018; L'accordo sui rimborsi entra in vigore: la Posta può restituire ora tutte le somme dovute, comunicato stampa della Posta del 18 dicembre 2018.

²⁸⁶ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 gennaio 2019.

²⁸⁷ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 24 aprile 2018. Anche il cambiamento della forma giuridica di AutoPostale nel 2006 e il passaggio allo standard internazionale IFRS nel 2002 sono stati citati come ostacoli per gli accertamenti sul periodo antecedente al 2007.

²⁸⁸ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 642 segg. Il rapporto menziona in particolare una direttiva sulle offerte per gli anni 2000/2001 e una proposta del 2007 alla direzione come pure la creazione di due settori contabili distinti dal 2006. Secondo Kellerhals Carrard, anche l'introduzione dello standard internazionale per la presentazione dei conti IFRS nel 2002 potrebbe avere contribuito all'intensificarsi delle manipolazioni.

²⁸⁹ Audizione dei rappresentanti di Kellerhals Carrard, seduta del 2 luglio 2018.

²⁹⁰ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 2 luglio 2018.

²⁹¹ Audizione dei rappresentanti di Kellerhals Carrard, seduta del 2 luglio 2018.

²⁹² Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018.

²⁹³ Lettera dell'UFT al presidente del Consiglio di amministrazione della Posta del 4 luglio 2018.

Il 5 settembre 2018 la Posta ha trasmesso all'UFT il rapporto richiesto, che è stato successivamente pubblicato²⁹⁴. Tale documento è stato redatto da specialisti della Posta a partire da dati raccolti internamente²⁹⁵. Le indagini della Posta hanno rivelato che il sistema di trasferimenti contabili illeciti basato sul «Periodo contabile 15» era stato istituzionalizzato con una direttiva del 2008²⁹⁶, ma che le manipolazioni contabili risalivano già a un periodo precedente²⁹⁷. Secondo l'indagine della Posta, è stato possibile individuare trasferimenti contabili illeciti sistematici soprattutto a partire dal 2004²⁹⁸. Stando ai calcoli della Posta, gli utili conseguiti tra il 2004 e il 2007 ammontano a circa 17,2 milioni di franchi²⁹⁹.

Nel suo rapporto la Posta sottolinea la «qualità limitata» dei dati disponibili per gli anni precedenti al 2007, fatto dovuto in particolare al passaggio ad altri sistemi contabili della Posta e ai cambiamenti organizzativi (trasformazione di AutoPostale in una società anonima nel 2006)³⁰⁰. La Posta ha rilevato che non è più possibile verificare la plausibilità dei dati raccolti, i quali non possono essere utilizzati come base per calcoli precisi³⁰¹.

La Posta ha fatto inoltre osservare che non esiste più alcuna base giuridica per il rimborso dei sussidi versati ad AutoPostale prima del 2007, poiché tutte le infrazioni di quel periodo sono già cadute in prescrizione³⁰². Per dimostrare la sua disponibilità a collaborare, la Posta si è tuttavia dichiarata disponibile a rimborsare volontariamente 17,2 milioni di franchi per i trasferimenti contabili illeciti effettuati nel periodo dal 2004 al 2007 (si veda il numero precedente)³⁰³.

Con lettera del 13 settembre 2018³⁰⁴, l'UFT ha comunicato alla Posta di riconoscere le circostanze da questa indicate come un ostacolo alla ricostruzione dei fatti precedenti al 2007. Ha affermato di non essere in grado di confermare se le circostanze presentate dalla Posta nel suo rapporto corrispondano alla realtà, ma di poterle comprendere, considerando altresì il rimborso calcolato dalla Posta una proposta accettabile. L'UFT ha aggiunto che, a suo parere, il periodo in questione è da considerarsi chiarito.

Il DATEC ha comunicato alla CdG-S che l'obiettività e l'esattezza delle analisi della Posta non sono state valutate né vi sono state ulteriori discussioni al riguardo³⁰⁵. La Commissione non esprime alcun parere sugli accertamenti della Posta, ma fa osservare che questi devono essere considerati con la massima cautela, tenuto conto della

²⁹⁴ «PostAuto: Analyse Umbuchungen vor 2007. Bericht zuhanden BAV», rapporto all'UFT del 5 settembre 2018, pubblicato il 18 dicembre 2018 (disponibile in ted.; di seguito «Rapporto della Posta per l'UFT del 5 settembre 2018»).

²⁹⁵ Rapporto della Posta per l'UFT del 5 settembre 2018, n. 1.

²⁹⁶ Rapporto della Posta per l'UFT del 5 settembre 2018, n. 4.3.

²⁹⁷ Rapporto della Posta per l'UFT del 5 settembre 2018, n. 4.4.

²⁹⁸ Rapporto della Posta per l'UFT del 5 settembre 2018, n. 4.6 e 5.3.

²⁹⁹ Rapporto della Posta per l'UFT del 5 settembre 2018, n. 4.6 e 5.4.

³⁰⁰ Rapporto della Posta per l'UFT del 5 settembre 2018, n. 3 e 5.4.

³⁰¹ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 17 ottobre 2018. Il presidente del Consiglio di amministrazione ha dichiarato alla CdG-S che sono in particolare i dati anteriori al 2004 a non essere sufficientemente attendibili.

³⁰² Rapporto della Posta per l'UFT del 5 settembre 2018, n. 2 e 5.4.

³⁰³ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 17 ottobre 2018.

³⁰⁴ Lettera dell'UFT alla Posta del 13 settembre 2018.

³⁰⁵ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

qualità limitata dei dati disponibili e del procedimento penale amministrativo in corso.

6.1.9 Approvazione nell'ottica del diritto dei sussidi dei conti 2016–2018 di AutoPostale, rinegoziazione delle offerte 2019 di AutoPostale, riserva dell'azienda

Conformemente all'articolo 37 capoverso 1 LTV, l'UFT verifica i conti annuali delle imprese che ricevono contributi dall'ente pubblico per garantire che siano conformi alle prescrizioni in materia di diritto dei sussidi (si veda il n. 2.3). Nella primavera 2018, l'UFT ha comunicato di non poter ancora approvare i conti dell'azienda per gli esercizi 2016 e 2017 considerati gli accertamenti in corso sul nuovo sistema contabile di AutoPostale, ma che prevedeva di poterlo fare entro l'estate.

Alla fine, a metà 2019, l'UFT ha informato la CdG-S di aver rinunciato ad approvare i conti di AutoPostale per gli esercizi 2016, 2017 e 2018³⁰⁶, rilevando che tutte le questioni finanziarie relative a questi tre esercizi erano state risolte a saldo di tutte le pretese con l'accordo quadro sul rimborso delle indennità di AutoPostale concluso il 21 settembre 2018 tra la Confederazione, la CTP e la Posta (si veda il n. 6.1.7). L'UFT ha aggiunto di considerare chiusi i conti annuali in questione, i quali non devono pertanto essere formalmente approvati³⁰⁷. Questa decisione è stata comunicata alla Posta con lettera del 7 febbraio 2019³⁰⁸. In seguito, nell'ambito del nuovo orientamento della vigilanza sul TRV presentato nel maggio 2019, l'UFT ha annunciato la sua intenzione di non voler approvare più in futuro i conti delle imprese sovvenzionate (si veda il n. 6.1.14).

La CdG-S si è inoltre informata sulla rinegoziazione delle offerte presentate da AutoPostale per il 2019, alcune delle quali erano state concluse prima della divulgazione del caso AutoPostale. A inizio giugno 2019, l'UFT ha informato la Commissione che AutoPostale ha presentato nuove offerte a fine aprile e che sono in corso le relative trattative con i committenti (Confederazione e Cantoni)³⁰⁹.

La Commissione si è inoltre informata sulla costituzione della riserva speciale di AutoPostale secondo l'articolo 36 LTV³¹⁰ nel 2017 e nel 2018. L'UFT ha comunicato che nei due anni in questione la riserva è stata aumentata da 42,7 milioni di franchi (chiusura annuale 2016) a 45,3 milioni di franchi (chiusura annuale 2018)³¹¹. Interrogato sulle ragioni di questo aumento, l'Ufficio federale ha dichiarato che nel

³⁰⁶ Nota per la CdG-S del 3 giugno 2019.

³⁰⁷ Nota per la CdG-S del 3 giugno 2019.

³⁰⁸ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 15 aprile 2019.

³⁰⁹ Nota per la CdG-S del 3 giugno 2019.

³¹⁰ Se un'impresa del TRV consegue un utile annuo in un settore di trasporto che dà diritto all'indennità, la LTV prevede che l'impresa attribuisca almeno due terzi di tale eccedenza alla riserva speciale per coprire futuri disavanzi nei settori di trasporto che danno diritto all'indennità. Se questa riserva speciale raggiunge il 25 per cento della cifra d'affari annuale dei settori che danno diritto all'indennità o ammonta a 12 milioni di franchi, l'impresa può disporre liberamente dell'utile (si veda il n. 2.3).

³¹¹ Note dell'UFT per la CdG-S del 3 e del 17 settembre 2019. Per cifre dettagliate si veda l'allegato 4.

suo rapporto di revisione del febbraio 2018 aveva chiesto ad AutoPostale di destinare 2,7 milioni di franchi supplementari alla sua riserva per compensare i prelievi effettuati nel 2014 e 2015 a seguito di disavanzi aziendali³¹². L'UFT ritiene tali prelievi infondati, poiché AutoPostale ha conseguito utili in entrambi gli esercizi e quindi le perdite contabilizzate non corrispondono alla realtà.

La CdG-S si è inoltre chiesta per quale motivo la riserva speciale di AutoPostale non sia stata utilizzata per coprire parte del rimborso dei sussidi percepiti indebitamente (si veda il n. 6.1.7). L'UFT ha comunicato alla Commissione che, a suo parere, i rimborsi devono essere coperti dalle riserve libere dell'impresa (e non dalla riserva speciale) poiché negli ultimi anni gran parte degli utili occultati di AutoPostale è stata attribuita alla riserva libera dell'impresa e non alla riserva speciale³¹³.

6.1.10 **Misure adottate dalla Posta a partire da giugno 2018**

Dopo che nella prima metà del 2018 la Posta aveva annunciato diverse misure in seguito al caso AutoPostale³¹⁴, tra giugno 2018 e giugno 2019 la CdG-S si è informata regolarmente sullo stato di avanzamento dei lavori. Di seguito sono descritte brevemente le misure adottate dalla Posta.

Abbandono della struttura «Impresa»: dopo la pubblicazione del rapporto di indagine Kellerhals Carrard, il Consiglio di amministrazione della Posta ha ordinato lo smantellamento della riorganizzazione avviata nel 2016 e chiamata «Impresa», rinunciando inoltre a un obiettivo di utile di AutoPostale per l'esercizio 2018³¹⁵. Lo smantellamento di «Impresa» è entrato in vigore il 1° gennaio 2019 sul piano contabile e fiscale e il 7 giugno 2019 sul piano del diritto contrattuale e del Registro di commercio³¹⁶. Tutte le società affiliate sono state fuse in una società madre (AutoPostale SA), a eccezione di PubliBike, CarPostal France e PostAuto Liechtenstein. Inoltre, le finanze dell'impresa sono state trasferite a un unico settore contabile, il che rende ormai impossibile qualsiasi contabilizzazione interna³¹⁷.

Riorganizzazione strategica di AutoPostale: il Consiglio di amministrazione della Posta ha deciso una riorganizzazione strategica di AutoPostale, incentrata sul core business (il traffico regionale viaggiatori) e sulla fornitura di un servizio pubblico di alta qualità³¹⁸. La Posta ha annunciato che AutoPostale vuole contribuire attivamente all'ulteriore sviluppo del trasporto pubblico su strada, fare dello sviluppo sosteni-

³¹² Nota dell'UFT per la CdG-S del 17 settembre 2019.

³¹³ Nota dell'UFT per la CdG-S del 17 settembre 2019.

³¹⁴ Si veda in particolare: Indennità eccessive percepite da AutoPostale Svizzera SA, comunicato stampa della Posta del 6 febbraio 2018; Indagine esterna e perizia confermano inammissibili irregolarità: il Consiglio di amministrazione della Posta trae le conseguenze, comunicato stampa della Posta Svizzera SA dell'11 giugno 2018.

³¹⁵ Un traguardo importante per il nuovo inizio: definito l'importo del rimborso, tutto è pronto per il pagamento, comunicato stampa della Posta del 21 settembre 2018.

³¹⁶ Lettera della Posta alla CdG-S del 9 gennaio 2019; audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 gennaio 2019.

³¹⁷ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 gennaio 2019.

³¹⁸ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 17 ottobre 2018; AutoPostale avvia la procedura di consultazione, comunicato stampa della Posta del 10 settembre 2018.

bile un valore centrale per tutte le sue attività nonché migliorare la compliance e la trasparenza³¹⁹. La riorganizzazione strategica comprende anche il ritiro da alcuni settori di attività (attività all'estero, trasporti in autobus a lunga percorrenza, viaggi a forfait) nonché una verifica delle attività in Francia, nel Liechtenstein e dell'offerta di bike sharing (si veda più avanti)³²⁰. La Posta ha annunciato che la strategia definitiva di AutoPostale sarebbe stata sottoposta al Consiglio di amministrazione per approvazione entro la fine del 2019.

Ristrutturazione di AutoPostale: prima del caso AutoPostale, l'impresa era suddivisa in unità regionali. Il rapporto di indagine Kellerhals Carrard ha tuttavia portato a supporre che i responsabili regionali fossero coinvolti nel sistema di manipolazioni contabili. La Posta ha quindi deciso di riorganizzare le competenze all'interno di AutoPostale e di passare da una struttura regionale a una struttura organizzativa centralizzata³²¹. I posti della nuova struttura sono stati messi a concorso a partire da fine agosto 2018. A inizio settembre 2018 la Posta ha annunciato che la riorganizzazione prevista avrebbe potuto portare alla riduzione di 40–60 posti di lavoro, per cui è stato organizzato un processo di consultazione ed elaborato un piano sociale³²². I membri della nuova direzione di AutoPostale sono stati nominati tra giugno e settembre 2018³²³, mentre il nuovo responsabile, Christian Plüss, ha assunto l'incarico il 1° novembre 2018. I tre livelli gerarchici più alti sono stati occupati fino a fine dicembre 2018. La CdG-S ha preso atto dell'organigramma dettagliato della nuova struttura dirigenziale e ne ha discusso con i rappresentanti della Posta³²⁴. La riorganizzazione di AutoPostale si è conclusa ad aprile 2019.

La Posta ha informato la CdG-S che gli ex responsabili regionali sono stati reintegrati nella nuova struttura, precisando che spetta a fedpol decidere su eventuali responsabilità penali delle persone precedentemente attive nelle unità regionali e che la Posta non svolgerà ulteriori accertamenti al riguardo³²⁵. I rappresentanti della Posta hanno tuttavia comunicato alla Commissione che nel contratto di tutti i collaboratori che occupano una posizione dirigenziale nella nuova struttura è prevista una clausola secondo cui, in caso di imputazione, il rapporto di lavoro viene sciolto e sono fatte salve eventuali richieste di risarcimento danni³²⁶.

Consiglio di amministrazione di AutoPostale: in passato AutoPostale era gestita da un «Consiglio di amministrazione fiduciario» senza responsabilità propria. La Posta ha informato la CdG-S di aver deciso, dopo aver esaminato il modello di gestione,

319 Lettera della Posta alla CdG-S del 14 giugno 2019.

320 Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 17 ottobre 2018, lettera della Posta alla CdG-S del 14 giugno 2019.

321 Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 17 ottobre 2018, lettera della Posta alla CdG-S del 13 agosto 2018.

322 AutoPostale avvia la procedura di consultazione, comunicato stampa della Posta del 10 settembre 2018.

323 Nominati cinque membri del comitato di direzione AutoPostale, comunicato stampa della Posta del 3 settembre 2018.

324 Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 gennaio 2019.

325 Lettera della Posta alla CdG-S del 10 ottobre 2018.

326 Audizione dei rappresentanti della Posta, sedute del 17 ottobre 2018 e del 23 gennaio 2019; lettera dell'allora capo del DATEC del 19 dicembre 2018. La Commissione è stata informata del fatto che cinque dei dieci ex responsabili regionali sono stati assunti nell'ambito della nuova struttura.

che in futuro AutoPostale avrà un Consiglio di amministrazione attivo composto da tre membri (direttore generale del gruppo Posta, responsabile Finanze della Posta e responsabile Corporate Center della Posta), il cui compito sarà di prendere le decisioni fondamentali, mentre la direzione strategica generale rimarrà di responsabilità del Consiglio di amministrazione della Posta³²⁷.

Nouveau directeur et nouveaux membres du conseil d'administration de la Poste: Fin novembre 2018, M. Roberto Cirillo a été nommé nouveau directeur général de la Poste; il est entré en fonction en avril 2019³²⁸. Lors de l'assemblée générale extraordinaire du 27 novembre 2018, Mme Bernadette Koch et M. Ronny Kaufmann ont été élus au sein du conseil d'administration, en remplacement de Mme Blank et de M. Vassalli³²⁹. La CdG-E s'est informée auprès de la Poste et du DETEC des démarches relatives à la recherche et à la sélection de ces deux membres, ainsi qu'au contrôle de leurs liens d'intérêts respectifs; ces aspects ne sont toutefois pas détaillés ici³³⁰.

Misure a livello del Consiglio di amministrazione della Posta: il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta ha comunicato l'intenzione di creare un comitato AutoPostale a livello di Consiglio di amministrazione che si occupi di CarPostal France, PostAuto Liechtenstein e PubliBike³³¹. La Posta ha inoltre annunciato di voler regolamentare e istituzionalizzare lo scambio di informazioni tra l'ufficio di revisione interno e il Consiglio di amministrazione in modo più preciso³³². È stato altresì deciso che, al termine del procedimento penale amministrativo sul caso AutoPostale, il presidente del Consiglio di amministrazione non sarà più membro della commissione del Consiglio di amministrazione «Audit, Risk & Compliance»³³³.

Misure relative al personale: la Posta ha informato regolarmente la CdG-S sulle misure adottate in relazione alle azioni di responsabilità e di risarcimento danni avviate nei confronti dei collaboratori licenziati di AutoPostale. Ha assicurato alla Commissione che non sono state versate indennità di partenza alle persone la cui risoluzione del rapporto di lavoro era stata comunicata nel giugno 2018³³⁴ e che sono state trasmesse dichiarazioni di rinuncia a sollevare eccezioni a una quindicina di persone coinvolte nel rapporto Kellerhals Carrard³³⁵. Nell'estate del 2019 la Posta ha informato la CdG-S che cinque ex collaboratori hanno fatto ricorso contro il loro licenziamento durante il termine di disdetta e che tali ricorsi sono ancora in sospeso³³⁶. Nella prima metà del 2019, i rappresentanti della Posta hanno ripetutamente deplorato dinanzi alla Commissione il divieto di parlare con gli ex collaboratori

³²⁷ Lettera della Posta alla CdG-S del 14 giugno 2019.

³²⁸ Roberto Cirillo nommé nouveau directeur général de la Poste, communiqué de presse de la Poste du 22.11.2018.

³²⁹ Bernadette Koch et Ronny Kaufmann complètent le Conseil d'administration de la Poste, communiqué de presse de la Poste du 27.11.2018.

³³⁰ Concernant les démarches du DETEC à ce propos, cf. chap. suivant.

³³¹ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 2 luglio 2018.

³³² Lettera della Posta alla CdG-S del 13 agosto 2018.

³³³ Lettera della Posta alla CdG-S del 13 agosto 2018.

³³⁴ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 17 ottobre 2018.

³³⁵ Audizione dei rappresentanti della Posta, sedute del 17 ottobre 2018 e del 23 gennaio 2019.

³³⁶ Lettera della Posta alla CdG-S del 14 giugno 2019.

imposto a causa del procedimento penale amministrativo in corso (si veda il n. 6.1.3). Hanno spiegato che ciò impedisce alla Posta di decidere in merito alle azioni di responsabilità e di risarcimento danni³³⁷. Nell'aprile 2019 il Consiglio di amministrazione della Posta ha annunciato che prenderà una decisione definitiva sulla rivendicazione di pretese legali quando avrà modo di consultare i documenti relativi al procedimento penale amministrativo e di interrogare le persone coinvolte³³⁸. Nel frattempo i lavori sono stati sospesi a tempo indeterminato³³⁹.

Congelamento di bonus e rimborsi delle componenti salariali indebitamente versate: la Posta ha comunicato alla CdG-S che le componenti salariali variabili (bonus) per l'ex direttrice generale e l'intera direzione di AutoPostale per gli anni 2017 e 2018³⁴⁰ sono state congelate e non saranno liberate fino all'accertamento delle rispettive responsabilità³⁴¹. Ha inoltre annunciato che valuterà la possibilità di chiedere il rimborso delle componenti salariali indebitamente versate³⁴². Sono stati sospesi anche i relativi accertamenti finché non saranno disponibili informazioni supplementari sul procedimento penale amministrativo. Il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta ha inoltre spiegato che l'azienda esaminerà l'opportunità di adeguare il sistema delle componenti salariali variabili alla luce delle esperienze maturate³⁴³.

Misure a favore del personale: i rappresentanti della Posta hanno ribadito più volte alla Commissione che, dopo il caso AutoPostale, si è reso necessario riconquistare la fiducia del personale e hanno elencato le misure adottate per cercare il dialogo con i collaboratori³⁴⁴.

Accertamenti relativi alle tasse sulle licenze e alle commissioni di gestione: il rapporto di indagine Kellerhals Carrard ha portato alla luce anche irregolarità nella contabilizzazione delle tasse sulle licenze e delle commissioni di gestione nelle unità

337 Lettera della Posta alla CdG-S del 18 dicembre 2018; audizione dei rappresentanti della Posta, sedute del 23 gennaio 2019 e del 15 aprile 2019.

338 Conti approvati e Consiglio di amministrazione confermato, comunicato stampa della Posta del 17 aprile 2019.

339 Lettera della Posta alla CdG-S del 14 giugno 2019.

340 Secondo il rapporto finanziario 2018 (pag. 72), la retribuzione dei membri della Direzione del gruppo Posta comprende un salario di base fisso e una percentuale variabile legata al rendimento, la quale ammonta al massimo al 45 per cento del salario di base lordo annuo (al massimo al 50 % per il direttore / la direttrice generale). Questa percentuale variabile dipende dalla creazione di valore a livello del gruppo (28 %), dall'utile dell'unità interessata (20 %), dalla soddisfazione della clientela e da altri criteri. Un terzo della percentuale variabile viene contabilizzato su un apposito conto e versato tre anni dopo; i restanti due terzi della componente salariale variabile sono versati direttamente. Con il congelamento dei bonus in seguito al caso AutoPostale sono state bloccate tutte le componenti salariali variabili, non solo quelle che di regola vengono versate in un secondo momento (si veda l'audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 15 aprile 2019).

341 Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 17 ottobre 2018. La Posta ha comunicato che al riguardo sono state firmate dichiarazioni di rinuncia a sollevare eccezioni.

342 Lettera della Posta alla CdG-S del 10 ottobre 2019.

343 Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 15 aprile 2019. Al momento rimane aperta la questione di sapere in che misura le manipolazioni contabili di AutoPostale abbiano influito sui bonus di alcuni responsabili della Posta (e quindi se i bonus abbiano costituito un incentivo negativo).

344 Audizione dei rappresentanti della Posta, sedute del 17 ottobre 2018 e del 15 aprile 2019.

del gruppo Posta³⁴⁵. La Posta ha annunciato la volontà di implementare una gestione finanziaria uniforme in tutto il gruppo³⁴⁶ e di sottoporre a revisione esterna l'amministrazione delle commissioni di gestione³⁴⁷. Nel giugno 2019 la Posta ha altresì comunicato alla Commissione i risultati dell'analisi commissionata a Pricewaterhouse Coopers, annunciando di voler aggiornare il proprio piano secondo gli standard in vigore, come raccomandato da Pricewaterhouse Coopers³⁴⁸.

Programma di compliance: a inizio febbraio 2018 la Posta ha annunciato l'introduzione di un programma di compliance³⁴⁹. Nel giugno 2019 il gruppo ha informato la CdG-S delle diverse misure adottate in materia, tra cui la nomina di un incaricato Compliance per il diritto in materia di sussidi a livello di gruppo e l'introduzione di una documentazione centralizzata di tutti i sussidi della Posta³⁵⁰. Ha inoltre annunciato la formazione dei collaboratori sul diritto in materia di sussidi e l'esecuzione di controlli mirati.

Sostituzione della società di revisione esterna: nel dicembre 2018, dopo un bando di concorso conforme alla legislazione sugli acquisti pubblici, la Posta ha comunicato di aver proposto all'Assemblea generale la nomina di EY quale nuovo revisore esterno³⁵¹. La proposta è stata adottata dall'Assemblea generale nell'aprile 2019³⁵². Il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta ha precisato che in futuro EY effettuerà anche verifiche nell'ottica del diritto dei sussidi³⁵³, come successivamente raccomandato anche dall'ASR (si veda il n. 6.1.13). Nell'ambito dei suoi lavori, la CdG-S ha discusso in diverse occasioni con i rappresentanti della Posta le modalità di questa sostituzione³⁵⁴. Tuttavia, trattandosi di un aspetto che va al di là dell'ispezione di AutoPostale, la CdG-S non ha approfondito ulteriormente la scelta della nuova società di revisione.

CarPostal France: in seguito al caso AutoPostale, la Posta ha deciso di esaminare la possibilità di vendere la società affiliata francese di AutoPostale. Questa opzione è stata attuata nel corso del 2019 (si veda in merito il n. 7).

Esame della situazione di PubliBike: la Commissione ha chiesto informazioni anche sulla situazione di PubliBike, l'affiliata di AutoPostale per il bike sharing. Questa società non è oggetto del rapporto di indagine Kellerhals Carrard né sono state riscontrate irregolarità contabili che la riguardino. Tuttavia, nel corso del 2018 sono

³⁴⁵ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 677 segg.

³⁴⁶ Situazione finanziaria delle società estere di AutoPostale rappresentata in modo incompleto, comunicato stampa della Posta del 3 luglio 2018.

³⁴⁷ Lettere della Posta alla CdG-S del 10 ottobre 2018 e del 9 gennaio 2019.

³⁴⁸ Lettera della Posta alla CdG-S del 14 giugno 2019.

³⁴⁹ Indennità eccessive percepite da AutoPostale Svizzera SA, comunicato stampa della Posta del 6 febbraio 2018.

³⁵⁰ Lettera della Posta alla CdG-S del 14 giugno 2019.

³⁵¹ L'accordo sui rimborsi entra in vigore: la Posta può restituire ora tutte le somme dovute, comunicato stampa della Posta del 18 dicembre 2018.

³⁵² Conti approvati e Consiglio di amministrazione confermato, comunicato stampa della Posta del 17 aprile 2019.

³⁵³ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 gennaio 2019.

³⁵⁴ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 gennaio 2019. I rappresentanti della Posta hanno presentato in particolare quanto intrapreso per garantire che non vi siano conflitti d'interesse, dato che Bernadette Koch, il nuovo membro del Consiglio di amministrazione, è un ex partner di EY.

state ripetutamente mosse critiche al modello contabile di PubliBike e alla mancanza di trasparenza finanziaria di questa affiliata³⁵⁵. Nell'estate del 2018 il Consiglio di amministrazione della Posta ha annunciato un esame approfondito della questione³⁵⁶. La Posta ha successivamente informato la Commissione sulla situazione di PubliBike e sullo stato delle considerazioni al riguardo³⁵⁷. A inizio 2019, il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta ha reso nota la decisione del Consiglio di amministrazione di mantenere per il momento i servizi di PubliBike, esigendo però al contempo un netto miglioramento della redditività e un risultato equilibrato a medio termine. La direzione della società era stata incaricata di presentare proposte pertinenti³⁵⁸. Ha ribadito, tuttavia, che continua a ritenere giusta la decisione strategica del 2011 di lanciare PubliBike³⁵⁹. Dato che il caso PubliBike va oltre l'ambito della presente ispezione e che questa affiliata rientra nelle attività della Posta in libera concorrenza³⁶⁰, per il momento la CdG-S rinuncia ad approfondire questo aspetto.

6.1.11 Monitoraggio delle misure della Posta da parte delle autorità federali da giugno 2018

Tra giugno 2018 e giugno 2019 la CdG-S ha chiesto informazioni sulle modalità di monitoraggio delle misure adottate dalla Posta in seguito al caso AutoPostale da parte delle autorità federali (Consiglio federale, DATEC, AFF e UFT).

Il DATEC ha comunicato di essere stato regolarmente informato dalla Posta sullo stato di avanzamento della riorganizzazione in corso di AutoPostale nell'ambito dei colloqui trimestrali³⁶¹. Tuttavia, ha più volte rilevato che il Consiglio federale si è limitato a monitorare la Posta con strumenti afferenti al diritto della società anonima secondo i principi del governo d'impresa per le imprese parastatali, che le misure adottate nei confronti di AutoPostale e della sua struttura rientrano nella competenza operativa della Posta e che la Confederazione, in quanto ente proprietario, non ha partecipato a questi lavori³⁶². Il capo del DATEC ha però precisato che l'ente proprietario si aspetta che il Consiglio di amministrazione «segua da vicino lo sviluppo di PubliBike e l'eventuale vendita di CarPostal France»³⁶³.

³⁵⁵ Le vélo en libre-service a quelques bâtons dans les roues. In: *Le Temps*, 10 dicembre 2018; Chef von Problemfirma Publibike geht. In: *Basler Zeitung*, 22 dicembre 2018. Si veda anche: CDF: Gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, n. 2.2 (disponibile in ted., riassunto in italiano).

³⁵⁶ Lettera della Posta alla CdG-S del 13 agosto 2018.

³⁵⁷ Audizione dei rappresentanti della Posta, sedute del 17 ottobre 2018 e del 23 gennaio 2019. La CdG-S parte dal presupposto che i dipartimenti proprietari fossero in possesso delle stesse informazioni.

³⁵⁸ Lettera della Posta alla CdG-S del 9 gennaio 2019; audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 gennaio 2019.

³⁵⁹ Audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 23 gennaio 2019.

³⁶⁰ Per quanto a conoscenza della CdG-S, non vi sono indicazioni che lascino presupporre che i ricavi illeciti di AutoPostale siano confluiti in PubliBike.

³⁶¹ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018.

³⁶² Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018; lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

³⁶³ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

Per quanto riguarda l'introduzione della nuova struttura di AutoPostale, il DATEC è stato informato che gli ex responsabili regionali di AutoPostale erano stati reintegrati e che nei loro contratti di lavoro era stata aggiunta un'apposita clausola speciale. Il DATEC ha comunicato che, sebbene la politica del personale rientri nell'ambito di competenza della Posta, il Consiglio federale si aspetta che la Posta «agisca in tal senso con la necessaria cura»³⁶⁴. Riguardo al congelamento dei bonus degli ex responsabili della Posta, il capo del DATEC ha dichiarato che, a suo parere, il Consiglio di amministrazione si è assunto le proprie responsabilità³⁶⁵.

L'UFT è stato a sua volta regolarmente informato sullo stato di avanzamento dei lavori relativi alla nuova struttura di AutoPostale e ha comunicato che quest'ultima «aumenterà sensibilmente» la trasparenza. Anche se non è prevista un'approvazione esplicita della nuova struttura né dei flussi finanziari, l'Ufficio federale esaminerà nell'ambito di revisioni approfondite che i costi e i ricavi vengano ripartiti in conformità alla legge³⁶⁶.

Nel dicembre 2018 e nel marzo 2019 il DATEC è stato informato sullo stato di avanzamento della procedura per la messa a concorso del nuovo ufficio di revisione esterno della Posta. Il dipartimento ha comunicato di non aver ritenuto necessario effettuare ulteriori accertamenti al riguardo, dato che la Posta ha predisposto una procedura di aggiudicazione secondo le direttive dell'OMC. Il 22 marzo 2019 il Consiglio federale ha approvato la proposta di nominare EY quale ufficio di revisione esterno della Posta durante l'Assemblea generale del 2019³⁶⁷.

Per quanto riguarda la nomina dei successori di Susanne Blank e Adriano P. Vassalli all'interno del Consiglio di amministrazione a fine 2018, il DATEC ha comunicato di aver verificato attentamente i candidati e le loro relazioni d'interesse, giungendo alla conclusione che entrambi soddisfano i requisiti necessari per l'esercizio del loro mandato di membri del Consiglio di amministrazione³⁶⁸. Il Dipartimento ha fatto osservare che il caso AutoPostale non ha avuto alcun impatto sul profilo dei requisiti del Consiglio di amministrazione³⁶⁹.

Poiché una candidata al mandato del Consiglio di amministrazione era una ex partner di EY (all'epoca la società era stata designata come nuova società di revisione esterna della Posta), alla fine del 2018 il DATEC ha svolto alcuni accertamenti sui conflitti di interesse. Secondo le informazioni in possesso della CdG-S, il Consiglio di amministrazione della Posta ha confermato per scritto al DATEC che dall'esame condotto dalla Posta non sono emersi conflitti d'interesse e che sarebbero state adottate misure adeguate per garantire l'indipendenza tra la società di revisione e il Consiglio di amministrazione (ad es. ricasazione)³⁷⁰. Il DATEC è stato altresì informato che la candidata in questione non ha più alcun rapporto con EY. Alla luce

³⁶⁴ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018.

³⁶⁵ Audizione del capo del DATEC, seduta del 15 aprile 2019.

³⁶⁶ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

³⁶⁷ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 29 maggio 2019.

³⁶⁸ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018.

³⁶⁹ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018. Profilo dei requisiti del Consiglio di amministrazione della Posta, www.datec.admin.ch > Il DATEC > Imprese parastatali > La Posta Svizzera (stato: 19 luglio 2019).

³⁷⁰ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

delle informazioni fornite, «non vi è stata ragione di ordinare misure»³⁷¹. Il Dipartimento ha dichiarato di non essersi occupato di eventuali relazioni tra altri collaboratori della Posta ed EY, poiché tale esame riguarda l'attività operativa e quindi è di competenza della Posta³⁷².

Nel quadro della verifica del governo d'impresa delle imprese parastatali (si veda il n. 8.2), a fine 2018 il DATEC e il DFF hanno deciso di armonizzare le regole sulle informazioni che le imprese forniscono ai dipartimenti competenti in merito alle sedute dei rispettivi Consigli di amministrazione. Con lettera del 20 dicembre 2018, l'allora capo del DATEC ha informato la Posta, le FFS, Swisscom e Skyguide che in futuro i presidenti del Consiglio di amministrazione saranno tenuti a comunicare per scritto ai dipartimenti competenti *prima* della seduta del Consiglio di amministrazione gli argomenti all'ordine del giorno particolarmente importanti per l'ente proprietario (senza consegna della relativa documentazione). *Dopo* la seduta del Consiglio di amministrazione, i servizi amministrativi devono essere informati per scritto delle discussioni e delle decisioni rilevanti per l'ente proprietario (senza consegna del verbale)³⁷³.

Il DATEC ha inoltre preso atto del fatto che in futuro AutoPostale sarà gestita da un Consiglio di amministrazione più attivo (si veda il n. 6.1.10). Ha però comunicato alla CdG-S che non intende esaminare le strutture di gestione delle società affiliate delle imprese parastatali, poiché ritiene che l'organizzazione della struttura aziendale sia una questione di competenza delle imprese interessate³⁷⁴.

L'allora capo del DATEC ha dichiarato alla CdG-S che, dal punto di vista del Consiglio federale, la complessa documentazione allestita (nello specifico il rapporto di revisione dell'UFT nonché i rapporti di indagine dello studio legale Kellerhals Carrard e del gruppo di esperti) ha permesso di esaminare in modo approfondito la questione, fornendo dunque al Consiglio stesso, al DATEC, all'AFF e alla Posta le informazioni necessarie per adottare le opportune misure sul piano dell'organizzazione e del personale³⁷⁵.

6.1.12 Assemblea generale 2019 della Posta e rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta per l'esercizio 2018

In occasione dell'Assemblea generale del 2019, che si è tenuta il 16 aprile 2019, il Consiglio federale ha accordato al Consiglio di amministrazione della Posta – come già successo l'anno precedente – soltanto un discarico parziale per l'esercizio 2018, escludendo gli eventi connessi ad AutoPostale³⁷⁶. Come comunicato dal capo del DATEC alla Commissione, il Consiglio federale si riserva la possibilità di intentare

³⁷¹ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

³⁷² Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

³⁷³ Lettera del DATEC alla CdG-S del 17 giugno 2019.

³⁷⁴ Lettera del DATEC alla CdG-S del 17 giugno 2019.

³⁷⁵ Lettera dell'allora capo del DATEC del 19 dicembre 2018.

³⁷⁶ «Conti approvati e Consiglio di amministrazione confermato», comunicato stampa della Posta del 17 aprile 2019.

azioni di responsabilità a seconda dell'esito del procedimento penale³⁷⁷. Il conto annuale 2018 della Posta è stato approvato e confermato dal Consiglio di amministrazione. La proposta di nominare EY quale nuovo ufficio di revisione esterno è stata accettata³⁷⁸.

Nel suo rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta per l'esercizio 2018 del 22 marzo 2019 indirizzato alle CdG e alle CdF³⁷⁹, il Consiglio federale giunge alla conclusione che la Posta ha raggiunto solo parzialmente i propri obiettivi finanziari, in particolare a causa dei rimborsi associati al caso AutoPostale. Tuttavia, considerate le indagini in corso, non è stato in grado di valutare in modo definitivo se la Posta abbia raggiunto i suoi obiettivi nel settore Traffico viaggiatori nonostante le buone prestazioni operative.

6.1.13 Indagini dell'ASR sul ruolo della società di revisione esterna della Posta

Il rapporto di indagine Kellerhals Carrard solleva numerose domande sul ruolo della società di revisione esterna KPMG nel caso AutoPostale³⁸⁰. Nel rapporto, Kellerhals Carrard fa osservare in particolare che KPMG è stata coinvolta nello sviluppo di «Impresa», ma che tuttavia non può dimostrare in che misura KPMG fosse a conoscenza del sistema di prassi contabile illecita allora in vigore presso AutoPostale³⁸¹. Di fronte alla CdG-S, l'UFT non ha celato il suo stupore per il fatto che KPMG non abbia mai espresso riserve sulla situazione finanziaria di AutoPostale³⁸². Dopo il caso AutoPostale, la Posta ha deciso di cambiare il proprio ufficio di revisione esterno, sostituendo KPMG con EY a inizio 2019 (si veda il n. 6.1.10).

A metà marzo 2018, l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) ha avviato una «verifica ad hoc» per analizzare l'attività di KPMG nel caso AutoPostale³⁸³. A tal fine, l'ASR ha esaminato il modo in cui KPMG aveva verificato il conto annuale e il conto del gruppo Posta per gli anni dal 2013 al 2017. Il rapporto su tale controllo è stato inviato a KPMG il 3 dicembre 2018 e non è stato pubblicato³⁸⁴. In

³⁷⁷ Audizione del capo del DATEC del 15 aprile 2019.

³⁷⁸ «Conti approvati e Consiglio di amministrazione confermato», comunicato stampa della Posta del 17 aprile 2019.

³⁷⁹ Rapporto del Consiglio federale del 22 marzo 2019 sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta Svizzera SA per l'esercizio 2018.

³⁸⁰ KPMG era la società di revisione esterna della Posta sin dalla sua creazione nel 1998.

³⁸¹ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 1116 segg. Audizione dei rappresentanti di Kellerhals Carrard del 2 luglio 2019.

³⁸² Audizione dei rappresentanti dell'UFT del 14 novembre 2018.

³⁸³ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁸⁴ Secondo l'articolo 16 capoverso 3 della legge federale del 16 dicembre 2005 sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (legge sui revisori, LSR; RS 221.302), l'ASR redige, a destinazione dell'impresa di revisione in questione, un rapporto sul risultato del controllo; tale rapporto non è pubblico. Il rapporto di controllo costituisce una decisione dell'ASR. Il rapporto su AutoPostale non è stato contestato da KPMG (audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019) e ha acquisito efficacia giuridica il 21 gennaio 2019.

un comunicato stampa³⁸⁵, l'ASR ha annunciato di aver constatato lacune in parte notevoli «che riguardano in particolare le operazioni di controllo effettuate da KPMG sulla registrazione dei sussidi, la valutazione di eventuali infrazioni alla legge [...] e la valutazione dei lavori della revisione interna alla Posta». L'ASR ha comunicato che KPMG ha adottato spontaneamente numerosi provvedimenti organizzativi e che sono state convenute misure relative al controllo dei conti annuale e di gruppo della Posta per l'esercizio 2018. L'autorità di vigilanza ha altresì annunciato di avere avviato un procedimento di *enforcement* contro due persone, allo scopo di stabilire «se queste persone garantiscono ancora un'attività di controllo ineccepibile»³⁸⁶. A fine febbraio 2019, la CdG-S ha sentito i rappresentanti dell'ASR sui risultati e sulle conclusioni di questa verifica³⁸⁷.

L'ASR giunge alla conclusione che le operazioni di controllo di KPMG non sono state sufficienti per valutare eventuali infrazioni alla legge da parte di AutoPostale³⁸⁸. Inoltre, ritiene che l'ufficio di revisione esterno abbia valutato i lavori dell'ufficio di revisione interno della Posta in parte in maniera carente³⁸⁹. L'ASR ha poi formulato una serie di osservazioni sugli aspetti tecnici della revisione dei conti. Come hanno spiegato i rappresentanti dell'autorità alla CdG-S, non sono stati in grado di individuare indizi di corruzione o di operazioni di controllo intenzionalmente insufficienti presso KPMG³⁹⁰.

Nel corso della sua indagine, l'ASR ha constatato lacune notevoli nelle operazioni di controllo sulla registrazione dei sussidi di AutoPostale³⁹¹. I rappresentanti dell'ASR hanno richiamato l'attenzione della Commissione sul fatto che, sebbene la verifica nell'ottica del diritto dei sussidi sia di competenza dell'UFT, *l'ufficio di revisione esterno è comunque tenuto ad approfondire indizi di infrazioni alla legge, in particolare se vi sono segnali di sussidi percepiti indebitamente*³⁹². Secondo loro, le società di revisione contabile hanno tratto i debiti insegnamenti da questo caso e in futuro esamineranno più da vicino i settori sovvenzionati³⁹³.

Secondo l'ASR, le operazioni di controllo per la valutazione di eventuali violazioni della legge sono state insufficienti anche per quanto riguarda il coinvolgimento di KPMG nello sviluppo del progetto «Impresa»³⁹⁴. Il diritto in vigore consente alle società di revisione di accettare mandati supplementari; tuttavia, queste ultime devono essere consapevoli dei potenziali rischi connessi a tali mandati. Secondo l'ASR, i consulenti responsabili dovrebbero adottare un atteggiamento più critico e segnalare immediatamente eventuali indizi di possibili infrazioni. L'ASR ritiene

³⁸⁵ L'ASR chiude il controllo della revisione di AutoPostale Svizzera SA, comunicato stampa dell'ASR del 4 dicembre 2018.

³⁸⁶ L'ASR chiude il controllo della revisione di AutoPostale Svizzera SA, comunicato stampa dell'ASR del 4 dicembre 2018.

³⁸⁷ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁸⁸ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁸⁹ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁹⁰ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁹¹ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁹² Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁹³ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁹⁴ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

inoltre che il Consiglio di amministrazione debba decidere in merito a tali mandati supplementari in modo tale da escludere conflitti di interesse³⁹⁵.

I rappresentanti dell'ASR hanno fatto osservare alla CdG-S che la Posta non è considerata una «società di interesse pubblico» ai sensi della legge sui revisori (LSR)³⁹⁶, poiché non è né una società finanziaria né una società quotata in borsa. Ciò comporta il rischio che la revisione non venga effettuata dai revisori più esperti³⁹⁷. L'ASR sarebbe favorevole a una modifica di legge che consenta di classificare anche le imprese parastatali come società di interesse pubblico³⁹⁸.

Oltre a KPMG, il rapporto di controllo dell'ASR è stato trasmesso anche a fedpol (autorità competente per il procedimento penale) e all'UFT (autorità di vigilanza su AutoPostale nel settore del TRV sovvenzionato)³⁹⁹. L'ASR ha informato la Commissione che eventuali violazioni del diritto penale amministrativo da parte dei dipendenti di KPMG saranno oggetto di indagine da parte di fedpol⁴⁰⁰.

L'ASR ha tuttavia respinto le domande di accesso al rapporto presentate dalla Posta e dalla SG-DATEC nella prima metà del 2019. In risposta alla domanda della CdG-S sui motivi di tale rifiuto, l'ASR ha affermato che i risultati delle sue ispezioni in linea di principio sono coperti dal segreto d'ufficio⁴⁰¹ e non vengono trasmessi ai Consigli di amministrazione o agli azionisti delle società sottoposte a revisione senza una corrispondente base giuridica (si veda l'art. 22 segg. LSR), poiché l'ASR opera esclusivamente nell'interesse pubblico e non nell'interesse privato delle singole parti⁴⁰². Come spiega ulteriormente l'ASR, nel 2009 ha emanato una circolare secondo cui il Consiglio di amministrazione della società sottoposta a revisione ha il diritto di essere informato dalla società di revisione in merito ai risultati essenziali dell'ispezione conformemente all'articolo 400 capoverso 1 e all'articolo 728b capoverso 1 CO, ma questa norma si applica solo alle «società di interesse pubblico» e quindi non alla Posta (si veda sopra)⁴⁰³.

³⁹⁵ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁹⁶ Si veda l'art. 2 lett. c LSR.

³⁹⁷ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019. Questa situazione vale anche per altre imprese parastatali come le FFS o Skyguide. Swisscom e PostFinance sono invece considerate società di interesse pubblico.

³⁹⁸ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

³⁹⁹ Audizione dei rappresentanti dell'ASR del 20 febbraio 2019.

⁴⁰⁰ E-mail dell'ASR alla CdG-S del 10 maggio 2019.

⁴⁰¹ Art. 34 LSR.

⁴⁰² E-mail dell'ASR alla CdG-S del 23 maggio 2019.

⁴⁰³ E-mail dell'ASR alla CdG-S del 23 maggio 2019.

6.1.14 Verifica e nuovo orientamento della vigilanza dell'UFT sulle imprese di trasporto sovvenzionate

Il caso AutoPostale ha sollevato diversi interrogativi riguardo alla vigilanza dell'UFT sulle imprese del TRV sovvenzionate⁴⁰⁴. Alcuni soggetti coinvolti deplorano soprattutto il fatto che l'Ufficio federale non sia stato in grado di scoprire prima le operazioni contabili illecite di AutoPostale (si veda il n. 5.2). Inoltre, è stata richiamata l'attenzione sui conflitti di ruolo all'interno dell'UFT (ruolo di committente e ruolo di vigilanza nel settore del TRV), sulle risorse limitate e su una possibile mancanza di indipendenza dell'Ufficio federale nei confronti delle imprese di trasporto⁴⁰⁵. Questa critica è stata ribadita quando, nel marzo 2019, la società ferroviaria BLS ha percepito indennità troppo elevate a causa di errori nel modello di livellamento dei tassi concordato con l'UFT⁴⁰⁶.

Dalla primavera 2018, sia l'UFT sia l'allora capo del DATEC si sono dimostrati disponibili a trarre i debiti insegnamenti dal caso AutoPostale per quanto riguarda l'attività di vigilanza dell'UFT⁴⁰⁷. L'UFT ha incaricato un team di progetto interno di elaborare misure di miglioramento (progetto MaPAG, «Massnahmen im Nachgang zum Fall Postauto»). Parallelamente, il DATEC ha deciso di sottoporre alla verifica di una società esterna la vigilanza nell'ottica del diritto dei sussidi dell'UFT in termini di organizzazione, metodologia e risorse⁴⁰⁸, incarico assegnato a BDO nell'ottobre 2018⁴⁰⁹.

Nel suo rapporto finale del 19 dicembre 2018⁴¹⁰, BDO giunge alla conclusione che il processo di verifica nell'ottica del diritto dei sussidi è collaudato ed efficiente, che i ruoli e le responsabilità sono in massima parte chiari e che la collaborazione tra i servizi coinvolti dell'Ufficio federale funziona molto bene. Il rapporto individua però anche diversi punti deboli⁴¹¹, ad esempio classifica come inadeguati la portata,

⁴⁰⁴ Secondo il diritto in vigore (si veda il n. 2.3), l'UFT è responsabile della vigilanza sulle imprese del TRV sovvenzionate (ca. 120 imprese e sussidi per un totale di 2 miliardi di franchi). In tal senso, esamina e approva i conti delle imprese interessate sul piano del diritto dei sussidi e può procedere a revisioni approfondite. La verifica nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'UFT integra la revisione delle imprese condotta dall'ufficio di revisione esterno.

⁴⁰⁵ Si veda il rapporto di indagine Kellerhals Carrard; audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018; audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018.

⁴⁰⁶ Costi dell'interesse eccessivi: accordo tra UFT e BLS, comunicato stampa dell'UFT del 15 marzo 2019. Nel suo rapporto di verifica su questo tema, l'ufficio di revisione dell'UFT fa osservare che all'interno dell'Ufficio federale sono state individuate gravi e sistematiche carenze e che manca una visione d'insieme, ma si tratta di un caso specifico che non viene affrontato nel presente rapporto.

⁴⁰⁷ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018; audizione dei rappresentanti del DATEC e dell'UFT, sedute del 14 novembre 2018 e del 27 marzo 2019; DATEC: Sussidi ad AutoPostale Svizzera SA, www.datec.admin.ch > Imprese parastatali > La Posta Svizzera (stato: 14 giugno 2018).

⁴⁰⁸ DATEC: Sussidi ad AutoPostale Svizzera SA, www.datec.admin.ch > Imprese parastatali > La Posta Svizzera (stato: 14 giugno 2018).

⁴⁰⁹ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 28 settembre 2018.

⁴¹⁰ BDO: Audit der subventionsrechtlichen Prüfungen des Bundesamtes für Verkehr (BAV) im regionalen Personenverkehr, rapporto del 19 dicembre 2018 (disponibile in ted.)

⁴¹¹ Rapporto BDO del 19 dicembre 2018, pagg. 3–4; audizione dei rappresentanti del DATEC e dell'UFT, seduta del 27 marzo 2019.

il grado di approfondimento e l'efficacia dell'approvazione dei conti delle imprese da parte dell'UFT. BDO ritiene che le operazioni di verifica dell'UFT non soddisfino il mandato di vigilanza previsto dalla legge. L'audit ha inoltre evidenziato una mancanza di indipendenza dell'UFT e un accumulo problematico di competenze all'interno dell'UFT. Il BDO giunge poi alla conclusione che le risorse e le competenze specifiche delle sezioni interessate dell'UFT non sono sufficienti. BDO raccomanda pertanto di ridefinire il processo di revisione, garantire l'indipendenza, aumentare le risorse e le competenze specifiche dell'UFT, riorganizzare le sezioni interessate e istituire uno scambio standardizzato tra l'UFT e gli uffici di revisione delle imprese⁴¹².

Nel marzo 2019 la CdG-S ha discusso i risultati di questo audit e le misure che ne sono derivate con i rappresentanti del DATEC e dell'UFT, i quali hanno comunicato alla Commissione di condividere sostanzialmente tali risultati, ma di aver voluto fare un passo avanti rispetto al modello raccomandato, riorganizzando completamente la vigilanza dell'UFT⁴¹³. Il piano elaborato dal DATEC e dall'UFT mira a rafforzare la responsabilità individuale delle imprese di trasporto e dei rispettivi uffici di revisione esterni e a migliorare la vigilanza dell'Ufficio federale. Esso comprende in particolare le seguenti misure⁴¹⁴:

- abolizione dell'approvazione annuale nell'ottica del diritto dei sussidi dei conti annuali delle imprese del TRV da parte dell'UFT (art. 37 LTV), poiché tale misura è considerata insufficiente e fuorviante;
- introduzione di un sistema di *controlling* più esteso nel TRV, basato sulla valutazione di indicatori finanziari e integrato da approfonditi controlli a campione da parte dell'ufficio di revisione dell'UFT;
- aumento delle risorse delle sezioni interessate dell'UFT, assunzione di specialisti e riorganizzazione della sezione Traffico viaggiatori dell'UFT per garantire una chiara separazione dei ruoli;
- rafforzamento dei compiti di verifica degli uffici di revisione esterni in collaborazione con l'organizzazione mantello degli esperti contabili (EXPERT-suisse): si precisa quali operazioni di controllo spettano obbligatoriamente all'ufficio di revisione esterno, prevedendo la possibilità per l'UFT di attribuire mandati supplementari mirati all'ufficio di revisione esterno;
- rafforzamento della responsabilità delle imprese di trasporto mediante un'autodichiarazione annuale sul rispetto del diritto dei sussidi e l'introduzione di una revisione ordinaria secondo l'articolo 727 CO per le imprese che ricevono sussidi per un importo superiore ai dieci milioni di franchi l'anno;

⁴¹² Rapporto BDO del 19 dicembre 2018, pagg. 3–4 e 12–27; audizione dei rappresentanti del DATEC e dell'UFT, seduta del 27 marzo 2019.

⁴¹³ Audizione dei rappresentanti del DATEC e dell'UFT, seduta del 27 marzo 2019; per maggiori informazioni sul parere dell'UFT riguardo alle raccomandazioni di BDO, si veda il rapporto BDO del 19 dicembre 2018, pagg. 28–31; lettera dell'UFT al DATEC del 24 febbraio 2019.

⁴¹⁴ Lettera dell'UFT al DATEC del 24 gennaio 2019; audizione dei rappresentanti del DATEC e dell'UFT, seduta del 27 marzo 2019; Impiego corretto dei sussidi nei trasporti pubblici: l'UFT accresce la vigilanza, comunicato stampa dell'UFT, 6 maggio 2019.

- allestimento di una documentazione per limitare il potere discrezionale delle imprese nell'interpretazione delle basi legali (imputazione e contabilizzazione dei costi, contabilità analitica, accantonamenti e riserve, competenze di sorveglianza ecc.)⁴¹⁵.

Queste misure e le risorse supplementari per l'UFT sono state approvate dal Consiglio federale a inizio maggio 2019 e successivamente pubblicate⁴¹⁶. Sono state accolte con favore da diversi soggetti attivi nel settore, tra cui l'Unione dei trasporti pubblici (UTP) e la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici (CTP)⁴¹⁷. L'UFT ha comunicato che il nuovo piano di vigilanza sarebbe stato sviluppato nel 2019 e la sua introduzione completata nel 2020⁴¹⁸. Nel settembre 2019 l'UFT ha informato che le prime misure relative a questa riorganizzazione erano state inviate per consultazione ai gruppi interessati⁴¹⁹.

6.1.15 Lavori del Controllo federale delle finanze

Nell'ambito del programma annuale 2018, il CDF prevedeva di svolgere una verifica presso la Posta Svizzera. All'indomani delle rivelazioni sul caso AutoPostale, il CDF ha informato le CdG della sua intenzione di focalizzare i propri lavori su questa società affiliata, concentrandosi sulla gestione aziendale, sui flussi finanziari e sulle attività internazionali di AutoPostale⁴²⁰. Tuttavia, tenendo conto delle restrizioni imposte dal procedimento penale amministrativo di fedpol (si veda il n. 6.1.3), in ultima analisi il CDF ha dovuto limitare la sua verifica alla gestione dei rischi della Posta e delle società estere di AutoPostale (CarPostal France e PostAuto Liechtenstein).

La CdG-S ha avuto diversi scambi con i rappresentanti del CDF sui lavori in corso⁴²¹ e ha preso atto del rapporto di verifica dell'8 marzo 2019 sulla gestione dei rischi della Posta⁴²², pubblicato il 22 maggio 2019.

Nel suo rapporto, il CDF giunge alla conclusione che la Confederazione, in qualità di proprietaria della Posta, fissa solo poche direttive in materia di gestione dei rischi. A suo avviso, gli obiettivi strategici definiti per la Posta nell'ambito della gestione

⁴¹⁵ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 29 maggio 2019.

⁴¹⁶ Impiego corretto dei sussidi nei trasporti pubblici: l'UFT accresce la vigilanza, comunicato stampa dell'UFT, 6 maggio 2019.

⁴¹⁷ L'Office fédéral des transports a tiré les leçons de l'affaire CarPostal. In: *L'Agefi*, 7 maggio 2019; lettera della CTP alla CdG-S del 21 giugno 2019.

⁴¹⁸ Lettera dell'UFT al DATEC del 24 gennaio 2019.

⁴¹⁹ Nuovo orientamento della vigilanza sui sussidi: le prime misure in consultazione, comunicato stampa dell'UFT del 12 settembre 2019. L'UFT ha incluso nella consultazione i seguenti organi: Unione dei trasporti pubblici (UTP), Associazione di esperti contabili, fiscali e fiduciari (EXPERTsuisse), Conferenza dei delegati cantonali dei trasporti pubblici (CTP), CDF e Conferenza svizzera dei controlli delle finanze (lettera dell'UFT del 12 settembre 2019, non pubblicata).

⁴²⁰ Lettera del CDF alle CdG del 7 febbraio 2018.

⁴²¹ Audizioni dei rappresentanti del CDF, sedute del 24 aprile 2018, 17 ottobre 2018 e 27 marzo 2019.

⁴²² CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019 (in ted., riassunto in italiano).

dei rischi non sono stati raggiunti né verificati in termini di efficacia⁴²³. Oltre alla verifica formale già prevista ogni quattro anni, il CDF raccomanda in particolare al DATEC e all’AFF di far eseguire a un ente esterno una verifica periodica dell’efficacia relativa alla gestione dei rischi della Posta⁴²⁴.

Secondo il CDF, la rendicontazione della Posta per la Confederazione sulla gestione dei rischi è insufficiente, mentre il reporting sui rischi interno alla Posta è troppo tecnico e quindi non adeguato al target⁴²⁵. Critica altresì il fatto che i rischi delle imprese che rientrano nell’ambito di competenza del DATEC sono inseriti solo in modo generico nella gestione dei rischi della Confederazione. Sottolinea però anche che dal 2018 sono stati apportati miglioramenti in tal senso (allestimento di una scheda dei rischi per ogni impresa)⁴²⁶.

Il CDF ritiene che per troppo tempo la Posta abbia valutato le attività di CarPostal France in modo esageratamente positivo (per maggiori informazioni su CarPostal France, si veda il n. 7)⁴²⁷. Critica inoltre il fatto che il piano dei rischi della Posta esclude alcune società estere della Posta, con la conseguenza che non è stato elaborato alcun rapporto di rischio indipendente per PostAuto Liechtenstein⁴²⁸. La Commissione giunge alla conclusione che si debba tenere maggiormente conto dei rischi delle società affiliate estere⁴²⁹.

Nel suo rapporto il CDF formula diverse raccomandazioni sul sistema di gestione dei rischi della Posta come pure sulle strutture e sui regolamenti aziendali interni. I rappresentanti del CDF hanno dichiarato che il Consiglio di amministrazione della Posta ha accolto in modo molto positivo le loro considerazioni. La Posta si è dichiarata disposta ad attuare le raccomandazioni del CDF in materia di gestione dei rischi⁴³⁰.

La CdG-S ha inoltre preso atto anche del rapporto del CDF del 15 gennaio 2019 per l’UFT, responsabile della vigilanza sulle ordinazioni TRV della Confederazione e dei Cantoni⁴³¹. Il CDF conclude che con gli strumenti di controllo dell’UFT non è possibile verificare l’esattezza dei costi dichiarati dalle imprese di trasporto sovvenzionate e che è necessaria un’autodichiarazione delle imprese sulla correttezza dei loro dati⁴³². Ritiene inoltre che la collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nell’ambito delle ordinazioni e dei controlli TRV non sia sufficientemente documentata e che i ruoli dei due committenti vadano definiti in modo più chiaro⁴³³. Inoltre,

⁴²³ Rapporto del CDF dell’8 marzo 2019, n. 3.1; audizione dei rappresentanti del CDF, seduta del 27 marzo 2019.

⁴²⁴ Rapporto del CDF dell’8 marzo 2019, n. 3.1. I dipartimenti interessati non sono d’accordo con questa raccomandazione, ritenendo che una procedura di questo genere sia di competenza del Consiglio di amministrazione della Posta (si veda il rapporto del CDF dell’8 marzo 2019, pag. 10).

⁴²⁵ Rapporto del CDF dell’8 marzo 2019, n. 4.5.

⁴²⁶ Rapporto del CDF dell’8 marzo 2019, n. 3.2.

⁴²⁷ Rapporto del CDF dell’8 marzo 2019, n. 2.

⁴²⁸ Rapporto del CDF dell’8 marzo 2019, n. 2.2.

⁴²⁹ Rapporto del CDF dell’8 marzo 2019, n. 4.6.

⁴³⁰ Audizione dei rappresentanti del CDF, seduta del 27 marzo 2019.

⁴³¹ CDF: Verifica della vigilanza sulla procedura di ordinazione nel traffico regionale viaggiatori, rapporto del 15 gennaio 2019 (riassunto disponibile in it.).

⁴³² Rapporto del CDF del 15 gennaio 2019, n. 3.1.

⁴³³ Rapporto del CDF del 15 gennaio 2019, n. 4.2.

secondo il CDF, non esiste una visione globale dei rischi del TRV (per maggiori informazioni su questo argomento, si veda il n. 8.1)⁴³⁴. Nel suo parere sul rapporto, l'UFT afferma che terrà conto delle raccomandazioni del CDF nell'ambito dei lavori in corso per la gestione del caso AutoPostale e la riforma del TRV.

Infine, la CdG-S ha preso atto di un rapporto sull'adempimento degli obblighi di legge in relazione al caso AutoPostale da parte della Revisione interna della Posta (RI-Posta) e del CDF, redatto dal CDF all'inizio del 2019⁴³⁵. Le conclusioni del rapporto citato sono esposte nel numero 5.1.8.

6.1.16 Lavori del Consiglio federale sul governo d'impresa della Confederazione

Alla luce del caso AutoPostale e di diversi eventi verificatisi negli anni precedenti (attacco informatico alla RUAG, furto di dati presso Swisscom ecc.), nel giugno 2018 il Consiglio federale ha deciso di sottoporre a revisione esterna il governo d'impresa della Confederazione (si veda il n. 6.1.6). Il relativo mandato è stato affidato a un gruppo di esperti delle università di Berna, Losanna e San Gallo e alla società Interface. Questo gruppo di esperti è stato incaricato di esaminare come la Confederazione esercita il suo ruolo di ente proprietario delle quattro imprese Swisscom, Posta, FFS e RUAG riguardo a tre aspetti principali: progettazione e attuazione degli *strumenti di controllo* della Confederazione, *scambio di informazioni* tra l'ente proprietario e le sue imprese e *ripartizione dei ruoli nel modello di proprietà* tra i servizi federali interessati⁴³⁶.

Nel suo rapporto finale del 26 aprile 2019⁴³⁷ all'attenzione dell'AFF, pubblicato a fine giugno 2019, il gruppo di esperti ha fatto un bilancio complessivamente positivo sulla gestione d'impresa della Confederazione. Ritiene che, in linea di principio, il controllo, lo scambio di informazioni e il modello di proprietà si sono dimostrati validi e che gli strumenti esistenti sono sufficienti per poter esercitare il ruolo di ente proprietario⁴³⁸. Tuttavia, identifica un potenziale di ottimizzazione in diversi punti e formula 14 raccomandazioni per il Consiglio federale, le quali riguardano in particolare il miglioramento di aspetti quali la gestione dei conflitti di obiettivi, le risorse dei servizi proprietari e la ripartizione dei ruoli tra i servizi federali⁴³⁹.

⁴³⁴ Rapporto del CDF del 15 gennaio 2019, n. 4.3.

⁴³⁵ CDF: Bericht an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte betreffend die Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen durch IR-Post und EFK in der Affäre PostAuto, rapporto del 4 febbraio 2019 (non pubblicato).

⁴³⁶ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018; rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 2.2.

⁴³⁷ Lienhard, Andreas / Rieder, Stefan / Sonderegger, Roger W. / Ladner, Andreas / Höchner, Claudia / Ritz, Manuel / Roose, Zilla (2019): *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Bericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)*. Berna, Lucerna, San Gallo, Losanna (di seguito: Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019).

⁴³⁸ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, pag. 7.

⁴³⁹ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, pag. 7 e n. 5.

Nella sua seduta speciale del 26 giugno 2019 il Consiglio federale ha discusso le raccomandazioni del gruppo di esperti e adottato varie misure su questa base⁴⁴⁰. Ha annunciato che sarà potenziato l'obbligo di rendiconto delle imprese nei confronti della Confederazione in materia di *compliance*, migliorata la trasparenza verso il Consiglio federale della procedura di nomina dei consigli di amministrazione delle imprese parastatali, reso sistematico lo scambio di informazioni tra le imprese e la Confederazione nel quadro dei colloqui con l'ente proprietario come pure che il modello duale di proprietà (dipartimenti e AFF) sarà maggiormente consolidato sul piano giuridico. Inoltre, vuole esaminare in che modo potenziare gli effettivi dei dipartimenti proprietari e dell'AFF. Intende tuttavia rinunciare a dare priorità agli obiettivi strategici delle imprese, come raccomandato dal gruppo di esperti. Al momento della loro pubblicazione, il rapporto di esperti e le decisioni del Consiglio federale sono stati oggetto di opinioni contrastanti da parte del pubblico e dei media⁴⁴¹.

Le CdG hanno preso atto delle conclusioni del gruppo di esperti e delle misure adottate successivamente dal Consiglio federale⁴⁴². Il 31 ottobre 2019 hanno incontrato il presidente della Confederazione e uno degli autori del rapporto di esperti per discutere la questione. Alcune considerazioni e raccomandazioni del rapporto di esperti sull'indagine del caso AutoPostale sono spiegate in modo più dettagliato nel numero sugli insegnamenti generali tratti da questo caso (n. 8). Alcuni aspetti sono altresì tenuti in considerazione nei lavori in corso delle CdG sulle FFS⁴⁴³ e su RUAG⁴⁴⁴. Inoltre, le CdG hanno deciso di occuparsi in modo più approfondito del governo d'impresa della Confederazione nell'ambito dei loro futuri lavori. In questo contesto va osservato che il Consiglio federale intende allestire un rapporto sulla strategia basata sul rapporto di proprietà per le unità rese autonome della Confederazione, in adempimento del postulato del consigliere agli Stati Fabio Abate⁴⁴⁵.

6.2 Valutazione

Di seguito, la CdG-S valuta la vigilanza esercitata dalle autorità federali competenti (Consiglio federale, DATEC e AFF, UFT, ASR e CDF) dopo la divulgazione del caso AutoPostale nel febbraio 2018 e le misure da allora adottate. Le conclusioni

⁴⁴⁰ Il Consiglio federale adotta misure a seguito del rapporto di esperti sul governo d'impresa, comunicato stampa del Consiglio federale del 26 giugno 2019.

⁴⁴¹ Kritik an Bericht zu Post und SBB. In: *SonntagsZeitung*, 7 luglio 2019; Der Bundesrat macht es sich zu einfach. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12 luglio 2019; Postauto-Skandal bleibt ohne Folgen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 12 luglio 2019.

⁴⁴² Il 14 agosto 2019 il Consiglio federale ha trasmesso alle CdG un rapporto in cui si esprime sulle raccomandazioni contenute nel rapporto di esperti e descrive le misure conseguentemente adottate.

⁴⁴³ Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS; valutazione del parere del Consiglio federale. Breve rapporto della CdG-S del 12 novembre 2019 (non ancora pubblicato).

⁴⁴⁴ Gestione del ciberattacco contro la RUAG: punto della situazione, rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2018, n. 4.2 (FF 2018 3895, in particolare pag. 3920).

⁴⁴⁵ Po. Abate «Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione» del 13 dicembre 2018 (18.4274)

generali che si possono trarre per il periodo considerato sono riportate nel numero 8. I rimandi alle raccomandazioni corrispondenti sono riportati tra parentesi nel testo.

Tenendo conto del procedimento penale amministrativo in corso e dell'ambito di competenza dell'alta vigilanza parlamentare, in questo numero la CdG-S non valuta i risultati delle indagini commissionate dalla Posta né le sue misure organizzative adottate dal 2018. La Commissione constata tuttavia con soddisfazione che la Posta ha dato particolare priorità alla gestione degli aspetti problematici del caso AutoPostale, è intervenuta e ha informato la Commissione in modo trasparente. Accoglie con favore le prime misure adottate e invita la Posta ad affrontare e regolare le questioni in sospeso in modo attivo e trasparente, specialmente in vista dei prossimi risultati del procedimento penale amministrativo. Dal punto di vista della CdG-S, si tratta soprattutto di realizzare un cambiamento culturale radicale presso AutoPostale e le istanze superiori della Posta nonché di ripristinare la fiducia nell'azienda – tanto tra i collaboratori quanto a livello di opinione pubblica.

6.2.1 Considerazioni generali

Nel complesso, la CdG-S ritiene che le autorità federali competenti abbiano reagito in modo adeguato dopo la divulgazione del caso AutoPostale. Gran parte degli aspetti problematici di questo caso è stata o è attualmente trattata dagli organi interessati e sono state tratte le relative conclusioni nonché adottate varie misure per evitare il ripetersi di simili situazioni in futuro. La Commissione ritiene che, in linea di principio, i singoli organi abbiano evitato importanti doppioni nell'ambito dei loro lavori, rispettando ognuno le proprie competenze, e che abbiano collaborato bene.

Tuttavia, durante i suoi lavori, la CdG-S ha constatato diversi aspetti problematici dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare, i quali vengono trattati nel prosieguo. Inoltre, gli accertamenti successivi al caso AutoPostale hanno sollevato diverse questioni di fondo sul governo d'impresa delle imprese parastatali, a loro volta approfondite dalla Commissione nel numero 8.

6.2.2 Misure di diritto penale amministrativo

Per la CdG-S è difficile comprendere per quale motivo, il 14 febbraio 2018, l'UFT abbia presentato una denuncia penale contro AutoPostale presso il MPC e la Procura della regione Berna Mittelland senza aver prima consultato il DATEC. Pochi giorni dopo, gli organi di giustizia interessati hanno annunciato di non essere competenti per indagare sul caso (si veda il n. 6.1.2). La Commissione ritiene che, in un caso di tale portata, si sarebbe dovuto consultare in via preliminare il servizio giuridico della SG-DATEC. Anche se la CdG-S può comprendere la volontà dell'UFT di avviare rapidamente il perseguimento penale, è del parere che ciò non lo esonerava dall'obbligo di svolgere determinati accertamenti giuridici e, al contempo, di informare la SG-DATEC o il capo del Dipartimento. Nel presente caso, l'approccio dell'UFT ha ritardato di circa due settimane l'avvio di un procedimento penale amministrativo. La Commissione invita pertanto il Consiglio federale ad adoperarsi

affinché gli uffici competenti consultino il servizio giuridico del rispettivo dipartimento prima di avviare procedimenti penali amministrativi in relazione a casi di grande portata concernenti le imprese parastatali. L'obiettivo è di garantire che i provvedimenti legali che s'intende adottare siano effettivamente conformi alla legge. Data l'importanza strategica di tali casi, la Commissione ritiene inoltre che il capo del dipartimento competente e, a seconda della situazione, l'intero Consiglio federale debbano essere informati in via preliminare (si veda il n. 8.2.3.1).

La Commissione ritiene corretta la decisione del Consiglio federale, adottata a fine febbraio 2018, di affidare a fedpol la conduzione del procedimento penale amministrativo, poiché in tal modo si garantisce l'indipendenza dell'indagine. La CdG-S ha constatato che, nei suoi lavori, fedpol presta particolare attenzione alla separazione dei poteri, alla riservatezza e al rispetto delle procedure.

L'apertura del procedimento penale amministrativo ha avuto come conseguenza che i lavori di alcuni altri organi attivi nel dossier AutoPostale sono stati bloccati o ritardati (DATEC, AFF, Posta, CDF, si veda il n. 6.1.3). Ciò nonostante, la Commissione ritiene estremamente importante il principio di massima priorità del procedimento penale amministrativo. Accoglie inoltre con favore il fatto che fedpol e la maggior parte dei soggetti interessati siano riusciti a trovare rapidamente un accordo su soluzioni di coordinamento soddisfacenti. In questo contesto, la CdG-S ritiene che il procedimento penale amministrativo debba essere condotto con la dovuta accuratezza, per escludere nel modo più assoluto che i reati in questione cadano in prescrizione.

La CdG-S è consapevole del fatto che l'accertamento di diverse questioni connesse al dossier AutoPostale⁴⁴⁶ dipende dai risultati del procedimento penale amministrativo in corso. Inoltre, è possibile che alcuni elementi del procedimento, non determinanti sul piano penale, siano interessanti dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare, ad esempio per quanto riguarda il governo d'impresa delle imprese parastatali. Non appena saranno disponibili i risultati dell'indagine, la CdG-S valuterà nuovamente la situazione, riservandosi la possibilità di approfondire alcuni ulteriori aspetti del dossier, se necessario.

Una volta terminato il procedimento penale amministrativo, la CdG-S si aspetta che il Consiglio federale prenda tutte le misure del caso in quanto ente proprietario e proceda ad approfondimenti supplementari laddove necessario. La CdG-S chiede al Consiglio federale di redigere un rapporto nel quale presenti un bilancio complessivo del caso AutoPostale. In particolare chiede che vi indichi gli insegnamenti generali tratti dal caso specifico di AutoPostale dal punto di vista dell'ente proprietario, quali sono le conseguenze finanziarie di questo caso per la Confederazione, se determinati elementi del procedimento penale amministrativo verranno approfonditi, se sono state avviate azioni di responsabilità, se è necessario adeguare disposizioni di legge, se la valutazione del raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta negli ultimi anni debba essere rivalutata, se gli obiettivi strategici della Posta debbano essere modificati e se sia necessario apportare modifiche supplementari al modello di governo d'impresa delle imprese parastatali.

⁴⁴⁶ In particolare, la decisione della Confederazione e della Posta di intentare eventualmente azioni di responsabilità civile.

Postulato 2: Bilancio complessivo del caso AutoPostale

Una volta terminato il procedimento penale amministrativo svolto da fedpol su AutoPostale, il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto che riporti un bilancio complessivo sul caso. In particolare, è invitato a indicarvi gli insegnamenti generali tratti dal caso specifico di AutoPostale dal punto di vista dell'ente proprietario, quali sono le conseguenze finanziarie di questo caso per la Confederazione, se determinati elementi del procedimento penale amministrativo verranno approfonditi, se sono state avviate azioni di responsabilità, se è necessario adeguare disposizioni di legge, se la valutazione del conseguimento degli obiettivi strategici della Posta negli ultimi anni debba essere rivalutata, se gli obiettivi strategici della Posta debbano essere modificati e se sia necessario apportare modifiche supplementari al modello di governo d'impresa delle imprese parastatali.

6.2.3 Misure adottate dal Consiglio federale, dal DATEC e dall'AFF

Nel complesso, la CdG-S non ha individuato carenze significative dal punto di vista dell'alta vigilanza riguardo al perseguimento e alla gestione del caso AutoPostale a partire da febbraio 2018 (divulgazione del caso AutoPostale) da parte del Consiglio federale, del DATEC quale dipartimento proprietario e dell'AFF. Ha accertato che tali enti hanno seguito costantemente l'evoluzione del dossier e ne hanno discusso regolarmente con la direzione della Posta, in particolare in occasione dei colloqui trimestrali. La Commissione constata che la Confederazione (rappresentata dal Consiglio federale, dal DATEC e dall'AFF) si è avvalsa di diversi strumenti a sua disposizione in quanto ente proprietario e che sono state adottate diverse misure appropriate. Tra queste figurano l'istituzione di una task force incaricata degli accertamenti in vista dell'Assemblea generale, il mandato per un'indagine integrativa sulle responsabilità del Consiglio di amministrazione tra il 2016 e il 2018 e la decisione di concedere soltanto un discarico parziale al Consiglio di amministrazione come pure di sostituire l'ufficio di revisione esterno. Per il resto, a eccezione di due punti specifici⁴⁴⁷, nel periodo in esame non sono stati segnalati alla CdG-S problemi sostanziali di coordinamento o conflitti di interesse tra il DATEC e l'AFF da una parte (in qualità di rappresentanti dell'ente proprietario) e l'UFT dall'altra parte (in qualità di autorità di vigilanza specifica di settore).

La CdG-S constata tuttavia che, dopo la scoperta del caso AutoPostale, il Consiglio federale, il DATEC e l'AFF nel complesso hanno tenuto un atteggiamento difensivo riguardo all'intervento della Confederazione presso la Posta, affidandosi in gran

⁴⁴⁷ Problemi connessi all'avvio del procedimento penale amministrativo (si vedano i n. 6.1.3 e 6.2.2) e responsabilità per l'accertamento dei fatti risalenti a prima del 2007 (si vedano i n. 6.1.8 e seguenti).

parte ai lavori della Posta. Hanno ribadito più volte⁴⁴⁸ alla Commissione che la gestione del caso è di competenza del Consiglio di amministrazione della Posta e che il Consiglio federale non ha alcuna influenza sull'attività operativa della Posta.

La CdG-S comprende senz'altro la volontà del Consiglio federale di esercitare la propria influenza sulla Posta con una certa discrezione, in modo da tutelare l'autonomia delle imprese parastatali, come stabilito dal legislatore e di conseguenza previsto dal diritto in vigore. Concorda ad esempio sul fatto che l'ente proprietario non debba intervenire nelle dinamiche operative del processo di riorganizzazione di AutoPostale, poiché tale aspetto rientra nella responsabilità interna dell'azienda. Tuttavia, come già ribadito in passato⁴⁴⁹, la Commissione ritiene che il Consiglio federale o i dipartimenti proprietari e l'AFF debbano utilizzare in modo più attivo gli strumenti a loro disposizione per la gestione e la vigilanza strategiche delle imprese, specialmente in situazioni di crisi come quella che si è venuta a creare dopo la divulgazione del caso AutoPostale. Secondo la CdG-S, nel caso in esame il Consiglio federale avrebbe potuto commissionare perizie esterne indipendenti, approvare il conto 2017 solo con riserva, svolgere accertamenti approfonditi sulla scelta del nuovo ufficio di revisione esterno o fissare determinati obiettivi generali riguardo alle misure conseguenti della Posta. In questo contesto, la CdG-S invita il Consiglio federale a redigere un inventario degli strumenti a disposizione della Confederazione da impiegare in situazioni di crisi nelle imprese parastatali di cui è proprietaria (si veda la raccomandazione 13, n. 8.2.2.9).

In generale, la CdG-S è del parere che gli aspetti dell'attività aziendale che devono essere valutati come «strategici per l'ente proprietario» dovrebbero essere definiti in modo più preciso e che la gestione strategica e la sorveglianza delle imprese parastatali da parte del Consiglio federale o dei dipartimenti proprietari e dell'AFF dovrebbero essere rafforzate con misure supplementari (si veda in merito il n. 8.2).

Nell'accertamento dei fatti, la CdG-S ha altresì individuato ulteriori punti che necessitano di chiarimenti dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Tali punti sono riportati di seguito.

Assemblea generale 2018 della Posta: nelle sue decisioni in vista dell'Assemblea generale 2018 della Posta, il Consiglio federale si è basato in larga misura sui rapporti di EY e dello studio legale Kellerhals Carrard, rapporti che però sono stati oggetto di critiche (si veda il n. 6.1.4). Per la CdG-S sarebbe stato opportuno che il Consiglio federale commissionasse una perizia esterna, complementare e indipendente, per l'analisi dei documenti presentati, anche se all'epoca le scadenze erano particolarmente ravvicinate, poiché l'Assemblea generale della Posta doveva svolgersi entro la fine di giugno 2018 (conformemente all'art. 699 cpv. 2 CO).

Approvazione del conto 2017 della Posta: in occasione dell'Assemblea generale 2018 della Posta, il Consiglio federale ha deciso di approvare il conto 2017 del

⁴⁴⁸ Audizione dei rappresentanti del DATEC e dell'AFF, sedute del 24 aprile 2018, 2 luglio 2018 e 15 aprile 2019; lettere del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018 e del 13 agosto 2018.

⁴⁴⁹ Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS, rapporto della CdG-S del 28 agosto 2018, n. 4.2 (FF 2018 6603, in particolare pag. 6624).

gruppo, comunicando di aver fondato la sua decisione sulla «certificazione senza riserve» di KPMG, la società di revisione esterna della Posta (si veda il n. 6.1.6). La CdG-S si chiede se tale certificazione abbia fornito una base sufficiente per questa decisione, poiché nel periodo considerato la qualità del lavoro di KPMG era stata messa in discussione ed esaminata dall'ASR. Anche in questo caso, la Commissione ritiene che, nonostante le scadenze ravvicinate, sarebbe stato più opportuno commissionare una perizia indipendente supplementare. A suo avviso, tuttavia, le altre misure adottate contemporaneamente (discarico parziale del Consiglio di amministrazione, mancata approvazione nell'ottica del diritto dei sussidi del conto 2017 di AutoPostale da parte dell'UFT) compensano in parte questo deficit.

Colloqui con i membri dimissionari del Consiglio di amministrazione: a inizio giugno 2018 l'allora capo del DATEC e il direttore dell'AFF hanno avuto colloqui con i due membri del Consiglio di amministrazione della Posta indagati nell'ambito del caso AutoPostale (si veda il n. 6.1.5). Tali colloqui non sono stati verbalizzati, pertanto la CdG-S non ha avuto modo di prendere atto del loro esatto contenuto e ha dovuto basarsi sulle informazioni generali del DATEC provenienti da lettere e audizioni⁴⁵⁰. Secondo la Commissione, tale pratica non è apprezzabile e solleva una serie di interrogativi. Come ha già ribadito in precedenza⁴⁵¹, le CdG si aspettano che tutte le discussioni e le decisioni importanti sulla gestione strategica delle imprese parastatali siano messe per iscritto. La CdG-S chiede che tutti i colloqui e tutte le decisioni importanti relativi alla gestione delle imprese parastatali vengano trascritti (si veda la raccomandazione 9, n. 8.2.2.6).

Accertamenti approfonditi sul periodo precedente al 2007: la CdG-S deplora il fatto che non sia stato possibile determinare con chiarezza la causa della prassi contabile illecita di AutoPostale (si veda il n. 6.1.8), lamentando in particolare l'impossibilità di ricostruire i fatti risalenti a prima del 2007 per la scarsa qualità dei documenti disponibili presso la Posta. Ciò è tanto più incomprensibile se si pensa che la Posta è vincolata ai principi della legislazione federale in materia di archiviazione⁴⁵² e deve quindi archiviare i suoi documenti in modo che le sue attività possano essere verificate in un secondo momento⁴⁵³. Per questo motivo, la CdG-S chiede al Consiglio federale di garantire che tutte le imprese parastatali soggette alla legislazione federale in materia di archiviazione vi si conformino rigorosamente in futuro e che questo aspetto sia adeguatamente recepito negli obiettivi strategici delle imprese (si veda la raccomandazione 8, n. 8.2.2.5).

La Commissione deplora inoltre che il DATEC e l'AFF abbiano mostrato scarso interesse a chiarire i fatti risalenti a prima del 2007 e non siano chiaramente disposti a svolgere ulteriori accertamenti al riguardo (si veda il n. 6.1.8). Per la CdG-S non è solo una questione di prescrizione e responsabilità individuale, ma è anche nell'inte-

⁴⁵⁰ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018; lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018; lettere del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019 e del 29 maggio 2019.

⁴⁵¹ Si veda: Gestione del ciberattacco contro la RUAG: punto della situazione, rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2018, n. 4.2 (FF 2018 3895, in particolare pag. 3920).

⁴⁵² Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (LAr; RS 152.1); ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione (ordinanza sull'archiviazione, OLAr; RS 152.11).

⁴⁵³ Si vedano l'art. 1 cpv. 1 lett. e LAr, l'art. 7 cpv. 1 e 5 OLAr nonché l'allegato 2 OLAr.

resse pubblico fare luce il più possibile sulle circostanze che hanno portato all'introduzione della prassi contabile illecita di AutoPostale e sulle relative responsabilità. Raccomanda pertanto al Consiglio federale di commissionare un'indagine approfondita su questo tema al termine del procedimento penale amministrativo in corso e sulla base dei suoi risultati.

Raccomandazione 2: Accertamenti sul periodo precedente al 2007

Una volta terminato il procedimento penale amministrativo svolto da fedpol su AutoPostale, il Consiglio federale è invitato a commissionare un'indagine approfondita, nella quale vengano chiarite tanto le circostanze che hanno portato all'introduzione della prassi contabile illecita presso AutoPostale prima del 2007 quanto le relative responsabilità.

Consiglio di amministrazione di AutoPostale: la CdG-S accoglie con favore la decisione della Posta di rafforzare in futuro il potere decisionale del Consiglio di amministrazione di AutoPostale (si veda il n. 6.1.11). Il Consiglio federale ha comunicato alla CdG-S che non intende esaminare le strutture di gestione delle società affiliate delle imprese parastatali, ritenendola una questione di competenza delle imprese interessate (si veda il n. 6.1.11). La Commissione non è dello stesso parere: ritiene che la questione delle strutture di gestione delle società affiliate delle imprese parastatali abbia una dimensione strategica e che il Consiglio federale dovrebbe esaminare se tali strutture siano adeguate e se debbano essere emanate direttive di base al riguardo (si veda la raccomandazione 11, n. 8.2.2.8).

Società di revisione esterna: la CdG-S approva la decisione del Consiglio federale di sostituire l'ufficio di revisione esterno della Posta. Fa tuttavia osservare che il Consiglio federale, al momento della scelta del nuovo ufficio di revisione, si è accontentato di seguire la raccomandazione della Posta senza ulteriori accertamenti (si veda il n. 6.1.11). Considerate le questioni sollevate dal caso AutoPostale in merito al ruolo dell'ufficio di revisione esterno, la Commissione si chiede se non sarebbe stato opportuno che tale scelta fosse stata oggetto di un attento esame da parte dei dipartimenti competenti⁴⁵⁴. In generale, la CdG-S si chiede se non occorra introdurre delle regole per gestire periodiche sostituzioni dell'ufficio di revisione esterno (si veda il n. 8.2.4).

Perizia sul governo d'impresa delle imprese parastatali: la Commissione accoglie con favore la decisione del Consiglio federale di commissionare una perizia sul governo d'impresa delle imprese parastatali. Ritiene che il rapporto degli esperti, benché criticato sotto alcuni aspetti, contenga considerazioni e raccomandazioni utili. Per la Commissione le misure adottate dal Consiglio federale sulla base di questo rapporto sono però insufficienti ed è pertanto del parere che debbano essere valutate misure supplementari (si veda il n. 8.2).

⁴⁵⁴ Ad esempio richieste di chiarimenti sui controlli previsti dalla revisione esterna e concernenti i settori sovvenzionati della Posta.

Nel corso delle audizioni dei rappresentanti dell'ASR e del CDF sono emersi altri aspetti di carattere generale, rivelatisi problematici dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Per la CdG-S è quindi assolutamente necessario che in futuro le imprese parastatali siano considerate come «società di interesse pubblico» ai sensi della LSR (si vedano il n. 6.1.13 e il postulato 6, n. 8.2.4). Ritiene inoltre che il Consiglio federale debba rafforzare la vigilanza sulle imprese parastatali nell'ambito della gestione dei rischi (si vedano i n. 6.1.15 e 8.2.2.7). Le relative spiegazioni si trovano nel numero 8.

6.2.4 Misure adottate dall'UFT

La Commissione ritiene adeguate le misure adottate dall'UFT dopo la pubblicazione del suo rapporto su AutoPostale (ad es. richiesta di una dichiarazione di rinuncia alla prescrizione da parte della Posta, richiesta di una dichiarazione di conformità scritta da parte delle imprese del TRV sovvenzionato). Come già menzionato in precedenza, per la Commissione è però difficile comprendere per quale motivo l'Ufficio abbia presentato una denuncia penale contro AutoPostale senza aver prima consultato il DATEC.

La Commissione accoglie con favore il fatto che, sotto la direzione dell'UFT e della CTP, sia stata trovata rapidamente una soluzione per il rimborso alla Confederazione e ai Cantoni dei sussidi percepiti indebitamente da AutoPostale. Inoltre, la CdG-S ritiene ragionevole la decisione dell'UFT di non approvare i conti di AutoPostale per il periodo dal 2016 al 2018 nell'ottica del diritto dei sussidi.

Al pari dell'UFT, la CdG-S ritiene opportuno che il rimborso dei sussidi percepiti indebitamente da AutoPostale sia avvenuto a partire dalle riserve libere dell'azienda e non dalla riserva speciale ai sensi della LTV (si veda il n. 6.1.9). Ciò è giustificato dal fatto che gli utili occultati da AutoPostale sono confluiti soprattutto nelle riserve libere dell'azienda. La riserva speciale di AutoPostale è costituita essenzialmente da utili aziendali trasparenti e contabilizzati in modo conforme alla legge.

La Commissione ritiene tuttavia che sia necessaria una riflessione di fondo sulle basi legali per l'impiego delle eccedenze nel TRV sovvenzionato. Il diritto in vigore prevede che l'impresa può disporre liberamente dell'utile se la riserva speciale ammonta al 25 per cento della cifra d'affari annua dei settori interessati o raggiunge i 12 milioni di franchi. La CdG-S si chiede se non debba essere fissato un limite massimo per l'utile annuo di cui l'impresa possa disporre liberamente (si veda il n. 8.1.3).

Infine, la CdG-S accoglie con favore gli accertamenti del DATEC e dell'UFT sulla vigilanza dell'Ufficio federale nel settore del TRV come pure le misure adottate per migliorarla (si veda il n. 6.1.14), che secondo la Commissione vanno nella giusta direzione. Per la CdG-S, i miglioramenti apportati dimostrano che le strutture esistenti presentavano finora alcune carenze. Ritiene estremamente importante che il nuovo sistema di vigilanza, ancora in fase di sviluppo, chiarisca le competenze in materia e che casi analoghi possano essere evitati in futuro. Nel numero 8.1 la Commissione formula diverse osservazioni generali sulla vigilanza nel TRV e sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni in questo settore.

6.2.5 Altre considerazioni

La CdG-S accoglie con favore anche il modo di procedere dell'ASR e del CDF in seguito al caso AutoPostale, grazie ai quali è stato possibile chiarire aspetti importanti, in particolare sul ruolo dell'ufficio di revisione esterno e sulla gestione dei rischi del Consiglio federale. La Commissione parte dal presupposto che il monitoraggio delle raccomandazioni e delle considerazioni formulate dall'ASR e dal CDF rientri nell'ambito di competenza di tali autorità. La CdG-S si riserva la possibilità di approfondire alcuni di questi aspetti non appena sarà concluso il procedimento penale amministrativo in corso.

7 Risultati delle indagini della CdG-S: CarPostal France

CarPostal France è il risultato di un'iniziativa della divisione «Mercato Svizzera occidentale» di AutoPostale Svizzera e dal 2004 è attiva nel trasporto pubblico urbano e suburbano in Francia. Nel 2007, presso la sede di AutoPostale Svizzera a Berna, è stato creato un team «Mercato internazionale». A partire dal 2012, CarPostal France, con sede a Lione, è responsabile di tutti i bandi di concorso e di tutte le acquisizioni sul mercato francese nonché del supporto alle diverse affiliate francesi⁴⁵⁵.

A fine 2018, CarPostal France aveva 18 società affiliate e gestiva otto reti urbane nella Francia orientale e sudorientale nonché due reti di agglomerato e sei reti dipartimentali. Nel 2018 l'azienda impiegava quasi 1200 collaboratori, aveva una flotta di 800 veicoli e registrava un fatturato di 130,7 milioni di franchi⁴⁵⁶. In passato, le attività dell'affiliata francese di AutoPostale Svizzera sono state più volte oggetto di critiche in Parlamento⁴⁵⁷.

Nel settembre 2016, in seguito a un'azione legale intentata da tre imprese di trasporto francesi, il Tribunale commerciale di Lione ha condannato le società «CarPostal Interurbain» e «CarPostal France» a pagare diverse ammende per un totale di circa 11,5 milioni di franchi⁴⁵⁸. Il Tribunale ha ritenuto che gli aiuti finanziari concessi dalla Posta Svizzera SA alle società affiliate francesi nell'ambito di diverse aggiudicazioni fossero da considerare come aiuti di Stato, illegali ai sensi dell'Accordo di libero scambio del 1972⁴⁵⁹ tra la Svizzera e la Comunità economica europea, e che

⁴⁵⁵ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 13 (in ted., riassunto in italiano).

⁴⁵⁶ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 14 (in ted., riassunto in italiano).

⁴⁵⁷ Si veda in particolare Mo. Barazzone «Attività della Posta all'estero. Far rispettare le condizioni stabilite dal Consiglio federale» del 16 giugno 2014 (14.3447).

⁴⁵⁸ Tribunale commerciale di Lione (*Tribunal de commerce de Lyon*), sentenza n. 2014J00357 - 1626700002/1 del 23 settembre 2016. Si veda anche: CarPostal conteste avoir fait du dumping. In: *Le Matin Dimanche*, 2 ottobre 2016; Millionenbusse gegen Schweizer Posttochter. In: *SonntagsZeitung*, 2 ottobre 2016.

⁴⁵⁹ Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS **0.632.401**).

rappresentassero quindi una concorrenza sleale. CarPostal France ha presentato ricorso contro tale sentenza presso la Corte d'appello di Parigi⁴⁶⁰. La CdG-N si è successivamente occupata di questa vicenda dall'ottobre 2016 all'aprile 2017, in particolare sentendo l'allora capo del DATEC e i rappresentanti della Posta. Tenendo conto del procedimento giudiziari in corso, la Commissione ha deciso di proseguire i suoi lavori solo dopo la sentenza definitiva della Corte d'appello.

La scoperta del caso AutoPostale a inizio del 2018 ha gettato nuova luce su questo dossier. Anche se è probabile che in CarPostal France non si siano verificate irregolarità contabili (si veda sotto), a inizio luglio 2018 la Posta ha ammesso che in passato la situazione finanziaria delle società estere di AutoPostale era stata presentata in modo incompleto. Ha fatto osservare che, secondo il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, vi era motivo di sospettare che gli utili generati illegalmente da AutoPostale Svizzera fossero serviti a sviluppare l'attività all'estero. La Posta è giunta alla conclusione che gli utili eccessivi avevano portato a una «maggiore solidità finanziaria» di CarPostal France⁴⁶¹. Successivamente, la Posta ha annunciato l'intenzione di ritirarsi dal mercato dei trasporti di persone in Francia. Al momento della pubblicazione del presente rapporto, si stavano attuando le misure per la vendita di questo settore di attività.

Considerati gli interrogativi sollevati dal caso CarPostal France sulla gestione delle imprese parastatali, la CdG-S ha deciso di trattare la questione nel presente rapporto, completando così il lavoro iniziato dalla CdG-N.

Tuttavia, questo caso deve essere chiaramente separato dal caso AutoPostale Svizzera. CarPostal France non riceve sussidi dalla Confederazione e dai Cantoni per le sue attività e quindi non è soggetta alla vigilanza nell'ottica del diritto dei sussidi dell'UFT (si veda il n. 2.3), ma solo al controllo strategico del Consiglio di amministrazione della Posta e dell'ente proprietario.

In questo numero, la CdG-S presenta dapprima le informazioni derivanti dai lavori svolti dalla CdG-N tra il 2016 e il 2017. Successivamente descrive le misure e lo scambio di informazioni adottati in seguito alle rivelazioni sul caso AutoPostale nel 2018. Infine procede con una valutazione dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare.

7.1 Lavori della CdG-N dal 2016 al 2017

A fine ottobre 2016, dopo la sentenza del Tribunale commerciale di Lione (si veda il numero precedente), la CdG-N aveva chiesto all'allora capo del DATEC di prendere posizione per scritto sulla situazione di CarPostal France e sul procedimento giudiziario in corso come pure di comunicare alla Commissione se fossero necessari adeguamenti degli obiettivi strategici della Posta riguardo alle sue attività all'estero.

⁴⁶⁰ Die Schweizer Postauto AG wehrt sich gegen die 12 Millionen Franken Schadenersatz. In: *SonntagsZeitung*, 16 ottobre 2016.

⁴⁶¹ Situazione finanziaria delle società estere di AutoPostale rappresentata in modo incompleto, comunicato stampa della Posta del 3 luglio 2018.

Nella sua risposta alla Commissione⁴⁶², l'allora capo del DATEC aveva spiegato i vantaggi dell'affiliata francese di AutoPostale e aveva sottolineato in particolare che in questo modo la Posta avrebbe potuto espandersi, diversificare le proprie attività e aumentare la propria competitività sul mercato svizzero, «maturando importanti esperienze e conoscenze e creando un'ulteriore fonte di reddito per AutoPostale».

Per quanto riguarda la situazione finanziaria di CarPostal France, l'allora capo del DATEC aveva annunciato che la società era in attivo dal 2012, informando inoltre la Commissione che le perdite subite nei primi anni per sviluppare il mercato erano state successivamente trattate come rinunce ai crediti della Posta⁴⁶³.

Aveva altresì dichiarato che, secondo il Consiglio federale, l'attività della Posta in Francia era in linea con i suoi obiettivi strategici, essendo redditizia e tenendo sufficientemente conto degli aspetti di rischio. Di conseguenza, il DATEC non intendeva adeguare le relative disposizioni. L'allora capo del DATEC aveva tuttavia precisato che il Consiglio federale si aspettava che la Posta «aumentasse la redditività delle sue società all'estero»⁴⁶⁴.

Per quanto riguarda la sentenza del Tribunale commerciale di Lione, l'allora capo del DATEC aveva rilevato che la Posta contestava con fermezza queste accuse e riteneva di avere buone possibilità vincere il suo ricorso. Aveva poi annunciato che avrebbe discusso in modo approfondito con la Posta delle attività di AutoPostale in Francia durante il loro successivo colloquio trimestrale. Per quanto riguarda l'accusa di concorrenza sleale, l'allora capo del DATEC aveva spiegato che il Consiglio federale si aspettava che «la Posta agisse con uno spirito di concorrenza leale anche all'estero», ma che non spettava al Consiglio federale sottoporre la sentenza a un esame giuridico prima che la Corte d'appello si fosse pronunciata⁴⁶⁵.

Circa l'accusa di un aiuto di Stato a favore di CarPostal France, aveva sottolineato che «le indennità ricevute da AutoPostale per i trasporti pubblici in Svizzera non possono essere utilizzate per altre prestazioni», che è «praticamente escluso che i sussidi vengano utilizzati per altri scopi» e che dunque «CarPostal France non poteva in alcun modo beneficiare di indennità dalla Svizzera»⁴⁶⁶.

Il caso AutoPostale era stato nuovamente discusso con il DATEC e la Posta nell'aprile 2017, durante la seduta annuale delle CdG dedicata al raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta. In tale occasione, l'allora capo del DATEC aveva definito «assurda» l'accusa di beneficio di sussidi statali, affermando che le possibilità che la Corte d'appello si pronunciasse a favore della Posta erano considerevoli. Aveva ribadito che, dal punto di vista del DATEC, la diversificazione delle attività dell'impresa è ragionevole, che le attività all'estero sono redditizie e che una vendita di CarPostal France sarebbe deplorabile⁴⁶⁷. Il responsabile finanziario della Posta aveva dichiarato che CarPostal France si stava sviluppando in modo soddisfa-

⁴⁶² Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-N del 2 novembre 2016.

⁴⁶³ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-N del 2 novembre 2016.

⁴⁶⁴ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-N del 2 novembre 2016. Questa dichiarazione corrisponde all'argomentazione avanzata dal Consiglio federale nel 2014 nella sua risposta alla mozione Barazzone 14.3447.

⁴⁶⁵ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-N del 2 novembre 2016.

⁴⁶⁶ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-N del 2 novembre 2016.

⁴⁶⁷ Audizione dell'allora capo del DATEC del 24 aprile 2017.

cente e che il procedimento giudiziario in corso sembrava essere sulla strada giusta⁴⁶⁸. La CdG-N aveva deciso di tornare sulla questione solo dopo la sentenza definitiva della Corte d'appello di Parigi.

Dalle informazioni a disposizione della CdG-S risulta che, dopo la sentenza del tribunale di Lione del 2016, il dossier CarPostal France è stato discusso a più riprese dall'allora capo del DATEC durante i colloqui trimestrali con i rappresentanti della Posta. In particolare, la Posta ha fornito al Dipartimento una documentazione completa delle sue attività in Francia⁴⁶⁹. Per quanto a conoscenza della Commissione, non vi è stato alcun intervento strategico da parte della Confederazione in qualità di ente proprietario riguardo alle attività di CarPostal France.

7.2 **Misure successive alle rivelazioni su AutoPostale Svizzera SA**

Il rapporto di revisione dell'UFT del febbraio 2018, che ha divulgato il caso AutoPostale, non menziona l'affiliata francese di AutoPostale. Tuttavia, il sospetto di sussidi trasversali è emerso rapidamente nei media, soprattutto tenendo conto del procedimento ancora in corso in Francia. Il giorno successivo alle rivelazioni, il CDF ha annunciato alle CdG che avrebbe effettuato una verifica dei rischi per la Confederazione associati alle attività internazionali di AutoPostale⁴⁷⁰. Successivamente, sono stati presentati diversi interventi parlamentari su CarPostal France⁴⁷¹. In considerazione delle questioni sul governo d'impresa sollevate da questo caso, la CdG-S, d'intesa con la commissione omologa del Consiglio nazionale, ha deciso di affrontare anche questo aspetto nell'ambito dei suoi lavori.

Nell'aprile 2018, il presidente del Consiglio di amministrazione della Posta ha comunicato alle CdG che tutte le nuove acquisizioni di CarPostal France erano state sospese e che la direzione del gruppo era stata incaricata di esaminare la situazione di questa affiliata per poter prendere una decisione sul suo futuro⁴⁷². Il responsabile finanziario della Posta ha tuttavia ribadito che CarPostal France consegue risultati positivi dal 2012⁴⁷³. L'allora capo del DATEC ha sostenuto il proprio punto di vista di fronte al Parlamento, ossia che le attività della Posta in Francia sono in linea con i suoi obiettivi strategici, richiamando però anche l'attenzione sul fatto che sono ancora in corso indagini sulle irregolarità contabili presso AutoPostale⁴⁷⁴.

⁴⁶⁸ Audizione dei rappresentanti della Posta Svizzera del 24 aprile 2017.

⁴⁶⁹ Si veda la lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018, audizione dei rappresentanti del CDF del 27 marzo 2019.

⁴⁷⁰ Lettera del CDF alle CdG del 7 febbraio 2018. Si veda al riguardo anche il n. 6.1.15.

⁴⁷¹ Si veda in particolare Ip. Feller «In generale e nel particolare caso di Auto postale, gli obiettivi strategici assegnati alla Posta dal Consiglio federale sono rispettati?» (18.3894) del 27 settembre 2018 e le interrogazioni Barazzone 18.5068, 18.5069, 18.5070, 18.5071 e 18.5072 del 28 febbraio 2018.

⁴⁷² Audizione dei rappresentanti della Posta del 23 aprile 2018.

⁴⁷³ Audizione dei rappresentanti della Posta del 23 aprile 2018.

⁴⁷⁴ Seduta del Consiglio nazionale, 5 marzo 2018, risposta alle interrogazioni Barazzone 18.5068, 18.5069, 18.5070, 18.5071 e 18.5072 (Boll. uff. 2018 N 155).

Il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, commissionato dalla Posta e pubblicato nel maggio 2018, non ha evidenziato alcuna irregolarità contabile presso CarPostal France. Ha però anche rilevato che, dal 2006 al 2011, la sede centrale in Svizzera ha sostenuto le attività delle affiliate di AutoPostale in Francia e nel Liechtenstein con ingenti investimenti, i cui importi corrispondono all'incirca agli utili illeciti conseguiti da AutoPostale Svizzera in Svizzera nello stesso periodo⁴⁷⁵. Secondo il rapporto di indagine, nel 2012 AutoPostale aveva rinunciato a crediti per un importo pari a circa 30 milioni di franchi nei confronti della sua affiliata francese mediante una rettifica di valore, continuando successivamente a sostenere gli oneri di finanziamento di CarPostal France per diversi milioni di franchi⁴⁷⁶.

Nel suo rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta nel 2017, pubblicato nel giugno 2018, il Consiglio federale non esprime alcuna riserva specifica sulla situazione di CarPostal France. Scrive che la redditività di collaborazioni e partecipazioni, in particolare quelle delle attività estere, deve essere ulteriormente migliorata⁴⁷⁷.

A fine giugno 2018, pochi giorni prima della prevista audizione presso la Corte d'appello di Parigi, i media hanno riferito che la vertenza legale tra CarPostal France e i suoi concorrenti francesi era stata risolta amichevolmente con un pagamento da parte della Posta di 6,2 milioni di euro (circa 7,1 milioni di franchi) alla parte attrice⁴⁷⁸.

Dopo ulteriori accertamenti interni, a inizio luglio 2018 la Posta ha ammesso che la situazione finanziaria delle società estere di AutoPostale era stata presentata in modo incompleto e che per anni AutoPostale non aveva fatturato alle proprie società affiliate determinate prestazioni, facendo notare che, secondo il rapporto di indagine Kellerhals Carrard, vi era motivo di sospettare che gli utili generati illegalmente da AutoPostale Svizzera fossero serviti a sviluppare l'attività all'estero. La Posta è giunta alla conclusione che gli utili eccessivi avevano portato a una «maggiore solidità finanziaria» di CarPostal France⁴⁷⁹. La Posta ha inoltre riconosciuto che, se i costi fossero stati ripartiti correttamente, CarPostal France non avrebbe registrato un risultato positivo a partire dal 2012, ma solo in un secondo tempo.

Tra luglio e ottobre 2018, la CdG-S ha avuto diversi colloqui e scambi di corrispondenza con i rappresentanti della Posta sulla situazione di CarPostal France⁴⁸⁰. A inizio luglio 2018, il presidente del Consiglio di amministrazione ha annunciato alla Commissione il ritiro dell'azienda dal mercato francese dei trasporti di persone⁴⁸¹. Interrogato sulle ragioni della composizione amichevole tra CarPostal France e i

⁴⁷⁵ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 698 segg.

⁴⁷⁶ Rapporto di indagine Kellerhals Carrard, n. marg. 714 segg.

⁴⁷⁷ Rapporto del Consiglio federale dell'8 giugno 2018 sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta Svizzera SA nel 2017.

⁴⁷⁸ CarPostal verse 7,1 miois à des transporteurs français. In: *24 Heures*, 27 giugno 2018; CarPostal règle son litige en France. In: *Le Temps*, 27 giugno 2018. Postauto kommt in Frankreich mit Blechschaden davon. In: *Blick*, 27 giugno 2018.

⁴⁷⁹ «Situazione finanziaria delle società estere di AutoPostale rappresentata in modo incompleto», comunicato stampa della Posta del 3 luglio 2018.

⁴⁸⁰ Audizioni dei rappresentanti della Posta del 2 luglio 2018 e del 17 ottobre 2018, lettere della Posta alla CdG-S del 13 agosto 2018 e 10 ottobre 2018.

⁴⁸¹ Audizione dei rappresentanti della Posta del 2 luglio 2018.

suoi concorrenti, ha dichiarato che è stata raggiunta per archiviare il procedimento, preservare il valore dell'azienda e non mettere a repentaglio l'eventuale vendita dell'affiliata⁴⁸². Ha inoltre spiegato che si è partiti dal presupposto che le rivelazioni sul caso AutoPostale Svizzera non avrebbero proprio aumentato le possibilità di successo dinanzi alla Corte d'appello di Parigi⁴⁸³.

La Posta ha spiegato alla Commissione che la decisione strategica di AutoPostale di non addebitare determinati costi alle proprie società affiliate di per sé non è irregolare, ma che, alla luce delle più recenti rivelazioni, va «considerata in modo critico»⁴⁸⁴. Tuttavia, l'azienda non è stata in grado di spiegare alla CdG-S se le decisioni strategiche riguardanti CarPostal France sarebbero state diverse qualora i costi della società affiliata fossero stati presentati in modo corretto. Secondo la Posta, «dal punto di vista odierno non è possibile valutare [...] quali criteri siano stati determinanti per la decisione presa a quel tempo riguardo all'impegno all'estero» e «se [...] tali costi avrebbero potuto essere stimati prima della decisione»⁴⁸⁵. La Posta ha sottolineato che «l'investimento in un nuovo settore di mercato [...] comporta sempre [...] una stima dell'andamento del business con determinate incertezze»⁴⁸⁶.

L'allora capo del DATEC ha espresso alla Commissione il suo disappunto riguardo alla mancanza di trasparenza finanziaria di CarPostal France, affermando di non ritenere corretto che un'impresa parastatale rinunci a fatturare determinati costi alle sue affiliate, anche se tale pratica non è illegale⁴⁸⁷. A suo avviso, «deve però potersi fidare del fatto che le informazioni e [...] le cifre fornite dalle imprese siano corrette»⁴⁸⁸, mentre la situazione finanziaria delle società affiliate estere di AutoPostale era «deliberatamente incompleta»⁴⁸⁹.

Ciò nonostante, il DATEC non ritiene che l'impegno internazionale di AutoPostale sia un errore, poiché, in linea con i suoi obiettivi strategici, la Posta può «assumere impegni all'estero [...] nel rispetto delle direttive applicabili»⁴⁹⁰. L'allora capo del DATEC ha inoltre ribadito che non ci sono state manipolazioni contabili presso CarPostal France⁴⁹¹ e che la liquidità complessiva del gruppo è sempre stata sufficiente per finanziare le operazioni all'estero, anche senza i sussidi percepiti indebitamente⁴⁹². Ciò nonostante, ha valutato come necessario il ritiro della Posta dal mercato francese a fronte del danno d'immagine causato⁴⁹³, informando che l'ulteriore procedura per l'impegno di AutoPostale all'estero sarebbe stata discussa durante i successivi colloqui tra l'ente proprietario e la Posta⁴⁹⁴.

482 Audizione dei rappresentanti della Posta del 17 ottobre 2018.

483 Audizione dei rappresentanti della Posta del 17 ottobre 2018.

484 Lettera della Posta alla CdG-S del 13 agosto 2018.

485 Lettera della Posta alla CdG-S del 10 ottobre 2018.

486 Lettera della Posta alla CdG-S del 10 ottobre 2018.

487 Audizioni dell'allora capo del DATEC del 2 luglio 2018 e del 24 agosto 2018.

488 Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

489 Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

490 Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

491 Audizione dell'allora capo del DATEC del 24 agosto 2018.

492 Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

493 Audizione dell'allora capo del DATEC del 24 agosto 2018.

494 Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 13 agosto 2018.

Nei mesi successivi, la CdG-S si è occupata regolarmente dei lavori relativi alla vendita di CarPostal France⁴⁹⁵. I rappresentanti della Posta hanno informato la Commissione in particolare delle misure adottate per preservare il valore dell'azienda in vista della vendita e delle varie fasi del processo di vendita. A fine maggio 2019 la Posta ha annunciato di aver firmato un contratto esclusivo con la società francese Keolis per la vendita⁴⁹⁶. A fine settembre ha comunicato che l'autorità francese preposta alla concorrenza aveva dato il via libera alla vendita e che Keolis avrebbe rilevato tutte le società di CarPostal France, compresi il personale operativo e i veicoli. L'importo della transazione non è stato rivelato; la Posta ha però reso noto che il valore dell'azienda al momento della cessione era di circa 62 milioni di franchi, stimando una possibile perdita di circa 19 milioni di franchi⁴⁹⁷. Stando ai loro calcoli, a inizio ottobre 2019 i media hanno stimato che i costi complessivi sostenuti dalla Posta per le attività di CarPostal France a partire dal 2004 superano i 65 milioni di franchi⁴⁹⁸.

Nel marzo 2019⁴⁹⁹, la Commissione ha preso atto dei risultati della verifica del CDF, che tra le altre cose si è occupato anche di CarPostal France⁵⁰⁰. Nella sua verifica, il CDF è giunto alla conclusione che per anni la Posta ha stimato in modo eccessivamente positivo i rischi connessi a CarPostal France, considerata sino alla fine del 2017 un'«opportunità» nonostante i bassi profitti⁵⁰¹. Dalla verifica è emerso che i rapporti sui rischi di CarPostal France sono cambiati poco negli ultimi anni, limitandosi a presentare rischi generici e misure senza scadenze né indicazione dei costi. I responsabili di CarPostal France non sono stati coinvolti nell'elaborazione di tali rapporti, redatti in Svizzera e disponibili solo in tedesco⁵⁰². Il CDF ritiene che la Posta non abbia raggiunto gli obiettivi strategici n. 2.5 (le attività all'estero sono consentite nella misura in cui i rischi siano accettabili e sia garantita una redditività sostenibile) e n. 5 (le cooperazioni devono essere gestite in modo professionale e tenere sufficientemente conto dei rischi) per quanto riguarda CarPostal France⁵⁰³. In generale, il CDF ritiene che la Posta abbia prestato troppo poca attenzione alle sue attività all'estero⁵⁰⁴ e che i rischi associati alla prevista vendita di CarPostal France non siano stati valutati correttamente⁵⁰⁵.

⁴⁹⁵ Audizioni dei rappresentanti della Posta del 17 ottobre 2018 e del 23 gennaio 2019, lettere della Posta del 10 ottobre 2018 e del 9 gennaio 2019.

⁴⁹⁶ La Posta è intenzionata a vendere CarPostal France a Keolis SA, comunicato stampa della Posta del 27 maggio 2019.

⁴⁹⁷ La Posta conclude la vendita di CarPostal France a Keolis S.A., comunicato stampa della Posta del 30 settembre 2019.

⁴⁹⁸ Voici la facture de CarPostal France. In: *Le Matin Dimanche*, 6 ottobre 2019.

⁴⁹⁹ Audizione dei rappresentanti del CDF del 27 marzo 2019.

⁵⁰⁰ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019 (in ted., riassunto in italiano).

⁵⁰¹ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 14 (in ted., riassunto in italiano).

⁵⁰² CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 14 (in ted., riassunto in italiano).

⁵⁰³ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 16 (in ted., riassunto in italiano).

⁵⁰⁴ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 31 (in ted., riassunto in italiano).

⁵⁰⁵ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 16 (in ted., riassunto in italiano).

Nel suo rapporto, il CDF fa osservare che la Confederazione, in qualità di ente proprietario, ha accesso a numerosi documenti riguardanti la Posta, in particolare ai rapporti sui rischi dell'azienda, ma che tali documenti sono molto complessi⁵⁰⁶ e non sempre completi⁵⁰⁷. Ad esempio, i rischi associati alle società affiliate estere non figurano nei rapporti sul raggiungimento degli obiettivi strategici presentati ogni anno al DATEC e all'AFF⁵⁰⁸. Secondo il CDF, la Confederazione avrebbe dovuto esigere dalla Posta informazioni supplementari su CarPostal France⁵⁰⁹, tanto più che i rischi associati alle affiliate estere devono essere oggetto di un'attenzione particolare secondo gli obiettivi strategici⁵¹⁰. Il CDF ha però fatto sapere alla Commissione che, a suo parere, la responsabilità principale della mancanza di informazioni su CarPostal France è chiaramente della Posta e non dell'ente proprietario⁵¹¹.

Nei rispettivi pareri sul rapporto di verifica, il DATEC e l'AFF hanno dichiarato di comprendere la valutazione del caso CarPostal France fatta dal CDF⁵¹². Va altresì evidenziato che, per effetto del procedimento penale amministrativo in corso, il CDF non ha esaminato nel dettaglio i flussi finanziari tra AutoPostale e l'affiliata francese né la loro eventuale rilevanza sul piano penale⁵¹³.

7.3 Valutazione

Di seguito, la CdG-S presenta la sua valutazione del caso specifico di CarPostal France. Le conclusioni generali che si possono trarre da questo esempio e che riguardano tutte le imprese parastatali sono riportate nel numero 8. I rimandi alle raccomandazioni corrispondenti sono riportati tra parentesi nel testo.

Gli accertamenti degli ultimi mesi hanno dimostrato che per anni la situazione finanziaria di CarPostal France è stata presentata in modo troppo positivo, con la conseguenza che la vigilanza della Confederazione, in quanto ente proprietario della Posta, e l'alta vigilanza del Parlamento sulle attività dell'affiliata della Posta CarPostal France si sono basate su informazioni incomplete ed eccessivamente ottimistiche. La CdG-S deplora profondamente questo fatto. Alla luce delle informazioni in suo possesso, condivide la valutazione del DATEC, secondo cui il ritiro di AutoPostale dal mercato francese sia una misura adeguata e necessaria.

⁵⁰⁶ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pagg. 29–30 (in ted., riassunto in italiano).

⁵⁰⁷ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 21 (in ted., riassunto in italiano); audizione dei rappresentanti del CDF del 27 marzo 2019.

⁵⁰⁸ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 21 (in ted., riassunto in italiano).

⁵⁰⁹ CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 21 (in ted., riassunto in italiano).

⁵¹⁰ Audizione dei rappresentanti del CDF del 27 marzo 2019.

⁵¹¹ Audizione dei rappresentanti del CDF del 27 marzo 2019.

⁵¹² CDF: Verifica della gestione dei rischi - La Posta Svizzera, rapporto dell'8 marzo 2019, pag. 10 (in ted., riassunto in italiano).

⁵¹³ I rappresentanti del CDF hanno dichiarato alla CdG-S (audizione del 17 ottobre 2018) che il CDF è tenuto a trasmettere a fedpol tutte le indicazioni di possibile rilevanza penale emerse nel corso dei suoi lavori.

La prassi di non fatturare determinati costi a una società affiliata non costituisce di per sé una violazione del diritto vigente ma, secondo la Commissione, non può essere tollerata nel caso delle imprese parastatali per ragioni di trasparenza nei confronti dell'ente proprietario e della popolazione. Per la gestione strategica, il Consiglio federale, i dipartimenti proprietari, l'AFF e il Parlamento necessitano di un quadro completo e veritiero della situazione aziendale, in particolare in relazione alle finanze e ai rischi. Secondo la CdG-S, il Consiglio federale deve imperativamente adoperarsi affinché in futuro la situazione finanziaria delle società affiliate delle imprese parastatali sia presentata in modo conforme alla realtà (si veda la raccomandazione 12, n. 8.2.2.8).

Per la CdG-S, la responsabilità della mancanza di trasparenza sulla situazione di CarPostal France ricade principalmente sul Consiglio di amministrazione della Posta, l'organo direttivo dell'azienda (si veda il n. 2.2), che per diversi anni non ha prestato sufficiente attenzione all'affiliata francese e ha valutato i rischi esistenti in modo troppo positivo. La Commissione ritiene che, su questo punto, la Posta non abbia raggiunto i suoi obiettivi strategici. Concorde pertanto con il CDF, il quale è giunto alla stessa conclusione.

Il DATEC e l'AFF, in qualità di rappresentanti dell'ente proprietario, hanno affrontato regolarmente la questione delle attività di AutoPostale in Francia con i rappresentanti della Posta, in particolare dopo la divulgazione della sentenza del tribunale di Lione nel 2016. La CdG-S ritiene questa procedura appropriata, ma fa osservare che il DATEC e l'AFF si sono affidati principalmente alle informazioni e alle argomentazioni fornite dalla Posta, senza approfondire maggiormente la situazione di CarPostal France. La Commissione ritiene che alcuni aspetti avrebbero dovuto indurre l'ente proprietario a chiedere informazioni supplementari alla Posta. Tra questi, ad esempio, il fatto che i rischi associati alle affiliate all'estero non fossero menzionati nel rapporto fornito dalla Posta sul raggiungimento degli obiettivi strategici o che la valutazione dei rischi di CarPostal France da parte della Posta fosse rimasta invariata per anni⁵¹⁴.

In generale, la CdG-S ritiene che l'atteggiamento del Consiglio federale, del DATEC e dell'AFF avrebbero dovuto essere molto più critici circa le attività di AutoPostale all'estero, soprattutto dopo le rivelazioni su AutoPostale Svizzera nel 2018. Ad esempio, la Commissione ha difficoltà a spiegarsi per quale motivo il Consiglio federale, nel suo rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta pubblicato nel giugno 2018, non abbia formulato alcuna osservazione sulle attività di CarPostal France.

Per la CdG-S, la Confederazione, in quanto ente proprietario, dovrebbe fissare obiettivi chiari per le società affiliate estere delle imprese parastatali, data la loro esposizione politica e tenuto conto dei rischi particolari, e dovrebbe sottoporle a un monitoraggio approfondito. Per la Commissione è inoltre importante che il rapporto

⁵¹⁴ Per quanto riguarda la valutazione dei rischi di CarPostal France, la CdG-S rileva che i problemi constatati presso la Posta sono paragonabili a quelli riscontrati presso il DEFR e descritti nel rapporto sulle fideiussioni nella navigazione marittima recentemente pubblicato (si veda in merito Fideiussioni nella navigazione marittima, rapporto del 26 giugno 2018 delle Commissioni della gestione delle Camere federali, n. 4.1.1; FF 2018 5253, in particolare pag. 5297).

del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese parastatali, presentato ogni anno al Parlamento, fornisca informazioni trasparenti sulla situazione delle società affiliate, le quali rivestono un'importanza strategica per la Confederazione quale ente proprietario (si veda il n. 8.2.2.8).

In linea di principio, la Commissione non mette in discussione la possibilità per le imprese parastatali di espandersi all'estero per generare nuove fonti di reddito e consolidare le loro attività in Svizzera. Già da anni tali attività estere fanno parte degli obiettivi strategici, i quali vengono regolarmente rivisti dal Parlamento. La CdG-S riconosce anche che tali espansioni comportano inevitabilmente incertezze e richiedono un investimento iniziale; tuttavia, ritiene inaccettabile che CarPostal France, dopo quasi dieci anni di esistenza, non abbia raggiunto i suoi obiettivi di redditività e abbia danneggiato l'immagine della Posta.

Una questione centrale per quanto riguarda la vigilanza esercitata dall'ente proprietario è se il Consiglio federale e il Parlamento avrebbero comunque approvato la strategia di espansione di AutoPostale in Francia negli ultimi anni qualora la situazione finanziaria di CarPostal France fosse stata presentata in modo realistico. La CdG-S non è in grado di rispondere a questa domanda, ma non può escludere che il caso sarebbe stato valutato diversamente, in particolare dal Parlamento. L'allora capo del DATEC ha affermato che, a posteriori, non considera l'attività di AutoPostale in Francia un errore, poiché la Posta aveva il diritto di operare all'estero in conformità con i suoi obiettivi strategici. Su questo punto la Commissione ritiene necessario un approccio nettamente più differenziato, in quanto la Posta ha trascurato per anni proprio tali obiettivi strategici. La CdG-S deplora decisamente il fatto che la Posta non sia stata in grado di spiegarle i criteri in base ai quali all'epoca si sia deciso di espandere AutoPostale in Francia.

La CdG-S non entra nel merito delle accuse di concorrenza sleale mosse nei confronti di CarPostal France né della decisione della Posta di concludere un accordo amichevole prima della sentenza della Corte d'appello di Parigi. Evidenzia tuttavia che, per effetto di tale accordo amichevole, la questione giuridica sostanziale della legalità del sostegno finanziario concesso dalla Posta alla sua affiliata francese non è stata risolta. La CdG-S ritiene che questo sia un elemento fondamentale e che debba essere chiarito quanto prima dal Consiglio federale per evitare il ripetersi di casi simili in futuro.

Postulato 3: Accertamenti sul sostegno finanziario delle società affiliate estere delle imprese parastatali

Il Consiglio federale viene incaricato di chiarire se gli aiuti finanziari concessi dalla Posta Svizzera a CarPostal France, segnatamente sotto forma di rinuncia al credito, sono compatibili con l'accordo di libero scambio del 1972 tra la Svizzera e la Comunità economica europea. Se necessario, il Consiglio federale proporrà le necessarie misure per garantire che in futuro tutte le imprese parastatali rispettino questo accordo.

La CdG-S prende atto con soddisfazione che, a differenza di AutoPostale Svizzera, al momento della pubblicazione del presente rapporto non è stata riscontrata alcuna

irregolarità contabile presso CarPostal France. Rileva tuttavia che finora i flussi finanziari tra AutoPostale e la sua affiliata francese non sono ancora stati esaminati in dettaglio, poiché il procedimento penale amministrativo ha la priorità. La Commissione chiede al Consiglio federale di adoperarsi affinché questo aspetto venga approfondito al momento opportuno, che vengano determinate le responsabilità per la mancanza di trasparenza finanziaria di CarPostal France come pure adottate tutte le misure necessarie.

Raccomandazione 3: Flussi finanziari tra AutoPostale Svizzera e CarPostal France

Al termine del procedimento penale amministrativo di fedpol nei confronti di AutoPostale, il Consiglio federale è invitato ad adoperarsi affinché i flussi finanziari tra AutoPostale e CarPostal France siano esaminati in modo approfondito, le relative responsabilità siano determinate e tutte le misure necessarie siano adottate

8 Insegnamenti tratti dal caso AutoPostale (stato: fine settembre 2019)

Il caso AutoPostale e gli accertamenti che ne sono derivati hanno sollevato diverse questioni di fondo rilevanti dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Questo numero contiene le conclusioni raggiunte dalla CdG-S sulla base delle informazioni raccolte e dei risultati dei lavori degli altri soggetti coinvolti (si veda il n. 6).

Nel numero 8.1 la Commissione presenta le proprie considerazioni in merito alla vigilanza sul TRV sovvenzionato. Successivamente si occupa di aspetti relativi al governo d'impresa delle imprese parastatali (n. 8.2).

8.1 Questioni di fondo sulla vigilanza sul TRV sovvenzionato

Di recente il caso AutoPostale, ma anche altri casi come quello dei tassi d'interesse troppo elevati concessi a BLS⁵¹⁵, hanno sollevato numerosi interrogativi in merito all'adeguatezza della vigilanza dell'UFT sul TRV sovvenzionato e alla ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in questo ambito. Il caso AutoPostale ha inoltre dimostrato che le limitate possibilità di profitto per le imprese di TRV attive nel settore sovvenzionato rappresentano una sfida politica centrale. Questi tre punti saranno esaminati in maniera più approfondita di seguito.

⁵¹⁵ Costi dell'interesse eccessivi: accordo tra UFT e BLS, comunicato stampa dell'UFT del 15 marzo 2019.

8.1.1 Attività di vigilanza dell'UFT

Sulla base di considerazioni interne e di un audit dello studio legale BDO, nella primavera del 2019 il DATEC e l'UFT hanno presentato una serie di misure di miglioramento della vigilanza sulle imprese che operano nel TRV sovvenzionato (si veda il n. 6.1.14). Tra queste misure figurano in particolare l'abolizione dell'approvazione dei conti delle imprese nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'UFT, l'introduzione di un controlling finanziario, l'aumento delle risorse dell'Ufficio federale, il rafforzamento degli uffici di revisione esterni e una maggiore responsabilità delle imprese per quanto riguarda il rispetto delle prescrizioni in materia di diritto dei sussidi. Il nuovo sistema dovrebbe essere introdotto entro il 2020.

La CdG-S ritiene che, complessivamente, le misure per il miglioramento della vigilanza sul TRV erano necessarie e vanno nella giusta direzione. A suo parere, è essenziale che il nuovo sistema garantisca una chiara definizione delle competenze nel settore della vigilanza e che casi come quello di AutoPostale restino in futuro ben presenti all'attenzione delle autorità competenti.

La CdG-S ricorda che i poteri di vigilanza dell'UFT sono soltanto *sussidiari* per quanto riguarda il rispetto delle prescrizioni in materia di diritto dei sussidi. Il nuovo sistema fornirà un importante chiarimento al riguardo, ponendo maggiormente l'accento sulla responsabilità primaria delle imprese e dei loro uffici di revisione esterni. Per la Commissione non sarebbe realistico aspettarsi che l'UFT effettui ogni anno una verifica finanziaria approfondita di tutte le imprese sovvenzionate (più di 120 in totale). Ritiene quindi opportuno che l'UFT continui a svolgere verifiche puntuali secondo un approccio orientato ai rischi. In questo contesto, la CdG-S ritiene opportuna anche la decisione dell'UFT di rinunciare all'approvazione sistematica dei conti delle imprese, altrimenti si attribuirebbe all'Ufficio una responsabilità sproporzionata e si creerebbe confusione nei confronti degli altri soggetti attivi nel settore.

Al contempo, per la Commissione è indispensabile che l'UFT disponga di risorse sufficienti per svolgere i suoi compiti. Secondo la Commissione, l'aumento delle risorse deciso dal Consiglio federale è adeguato nonché giustificato in particolare a fronte degli ingenti sussidi versati dalla Confederazione e dai Cantoni nel settore del TRV (circa 2 miliardi di franchi all'anno).

Anche dopo il caso AutoPostale, il sistema di sorveglianza del TRV si basa su un *rapporto di fiducia* tra i committenti (Confederazione e Cantoni) e i beneficiari dei sussidi. Per la CdG-S, si deve poter partire dal presupposto che le imprese di trasporto rispettino le disposizioni legali e dimostrino la trasparenza auspicata. Ciò non dovrebbe tuttavia impedire all'UFT di esaminare con occhio critico le imprese sovvenzionate e, se necessario, di intervenire. Gli accertamenti della CdG-S hanno evidenziato che l'Ufficio federale, in alcuni momenti, non si è confrontato a sufficienza con AutoPostale (si veda il n. 5.2.1). In generale, la Commissione ritiene che l'*indipendenza* e lo *spirito critico* delle autorità di vigilanza siano il presupposto indispensabile per la fiducia accordata alle imprese. Si aspetta che tali elementi vengano presi considerazione in particolare nell'elaborazione del nuovo sistema di vigilanza (si veda sotto). Nell'ambito dei suoi lavori, ha tra l'altro constatato che il caso AutoPostale ha sensibilizzato i soggetti coinvolti nel TRV a questo proposito.

La CdG-S invita il Consiglio federale e il DATEC a prestare particolare attenzione ai punti di seguito riportati nell'elaborazione del nuovo sistema di vigilanza sul TRV.

Competenze specialistiche dei collaboratori dell'UFT: l'audit di BDO ha evidenziato la necessità di migliorare le competenze specialistiche dei collaboratori dell'UFT responsabili della sorveglianza delle imprese sovvenzionate⁵¹⁶. La CdG-S si aspetta che questo aspetto venga tenuto in particolare considerazione al momento dell'assunzione di nuovi collaboratori e che i collaboratori attuali abbiano modo di frequentare, all'occorrenza, i necessari corsi di perfezionamento professionale.

Indipendenza dei collaboratori rispetto alle imprese: BDO e altri soggetti coinvolti nel dossier hanno richiamato l'attenzione sul rischio di un'eccessiva vicinanza tra il personale dell'UFT responsabile della vigilanza e le imprese di trasporto da sorvegliare⁵¹⁷. In questo contesto, BDO raccomanda una rotazione periodica dei collaboratori responsabili della vigilanza. Per quanto a conoscenza della CdG-S, questa raccomandazione non è stata attuata.

La Commissione invita il Consiglio federale e il DATEC ad adottare le misure necessarie per garantire l'indipendenza dei collaboratori dell'UFT. È tuttavia consapevole della difficoltà nel trovare un giusto equilibrio tra l'indipendenza, da un lato, e il mantenimento a lungo termine delle competenze specialistiche e dell'esperienza, dall'altro lato.

Separazione dei ruoli presso l'Ufficio federale: nel suo rapporto, BDO ribadisce l'importanza di separare meglio i ruoli di committenza e di vigilanza presso l'UFT nel settore del TRV sovvenzionato⁵¹⁸. Anche nella nuova struttura, i compiti di ordinazione e controlling del TRV rimangono però nella stessa sezione. Su richiesta della CdG-S, l'UFT ha comunicato che, considerate le ulteriori misure adottate, non ritiene più necessaria una rigida separazione dei ruoli, la quale non avrebbe senso nemmeno ai fini di un uso efficiente delle competenze esistenti⁵¹⁹. Ha precisato però che in alcuni settori, al fine di garantire la qualità, interverrà una separazione e saranno pure effettuati controlli compensativi⁵²⁰. La CdG-S invita il Consiglio federale e il DATEC a verificare se una più chiara separazione strutturale all'interno dell'UFT non sarebbe comunque opportuna come pure ad assicurarsi che vengano adottate misure per garantire la separazione dei ruoli dell'UFT nella pratica (si veda la raccomandazione 4.2).

Verifica delle attività secondarie delle imprese: nel suo rapporto di audit, BDO raccomanda che la vigilanza dell'UFT non si concentri esclusivamente sulle attività sovvenzionate delle imprese di trasporto, ma che vengano effettuati controlli più ampi sulle attività non sovvenzionate al fine di individuare eventuali sussidi trasver-

⁵¹⁶ Rapporto BDO, raccomandazioni 1.8 e 3.3.

⁵¹⁷ Rapporto BDO, raccomandazione 1.6; si vedano anche l'audizione del sorvegliante dei prezzi, seduta del 14 novembre 2018, e il rapporto di indagine Kellerhals Carrard.

⁵¹⁸ Rapporto BDO, raccomandazione 1.1; si vedano il rapporto di indagine Kellerhals Carrard e lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018.

⁵¹⁹ Nota dell'UFT per la CdG-S del 3 giugno 2019.

⁵²⁰ Nota dell'UFT per la CdG-S del 3 giugno 2019.

sali⁵²¹. L'UFT ha comunicato che questa problematica sarà trattata nell'ambito di controlli svolti dalla sezione Revisione dell'Ufficio⁵²². Se l'Ufficio lo ritiene necessario, per la CdG-S è essenziale che vengano effettuate tali verifiche estese e che, in tal senso, l'UFT abbia un accesso adeguato alle informazioni richieste.

Verifica dei dati forniti dalle imprese: tanto BDO quanto il CDF hanno deplorato che in passato l'UFT non sia stato in grado di verificare la plausibilità delle cifre presentate dalle imprese di trasporto⁵²³. L'UFT ha comunicato che in futuro anche questo aspetto sarà trattato dalla sezione Revisione dell'Ufficio⁵²⁴. La CdG-S ritiene molto importante creare gli strumenti per una verifica approfondita ad hoc dei dati finanziari presentati dalle imprese.

Metodologia trasparente per l'analisi dei rischi: siccome i controlli approfonditi dell'UFT vengono effettuati secondo un approccio orientato ai rischi, per la CdG-S è indispensabile che l'UFT definisca in modo chiaro e trasparente come vengono definiti, identificati e classificati per ordine di priorità i rischi relativi alle imprese di trasporto e che su tale base venga effettuata una chiara pianificazione dei controlli. La Commissione aderisce alle raccomandazioni di BDO in proposito⁵²⁵.

Documentazione sull'interpretazione delle basi legali: la CdG-S accoglie con favore la decisione dell'UFT di limitare il margine di manovra delle imprese nell'interpretazione delle disposizioni legali nel settore del TRV. Ritiene importante che il Consiglio federale e il DATEC garantiscano che la documentazione per l'interpretazione corrisponda alla volontà del legislatore e alla prassi attuale e che le autorità cantonali competenti e i rappresentanti del settore siano coinvolti nell'elaborazione di tale documentazione⁵²⁶.

Responsabilità degli uffici di revisione esterni: la Commissione accoglie con favore la volontà dell'UFT di chiarire, in collaborazione con l'associazione EXPERTsuisse, se agli uffici di revisione esterni delle imprese possono essere affidati compiti di vigilanza supplementari. Tuttavia, considerato il lavoro insufficiente di KPMG nel caso AutoPostale e l'esperienza limitata delle società di revisione nel campo dei sussidi, occorre procedere con una certa prudenza al riguardo. La Commissione ritiene che i colloqui con EXPERTsuisse su questo tema saranno decisivi. A prescindere da ciò, la CdG-S auspica una chiara ripartizione dei compiti di vigilanza tra l'UFT e gli uffici di revisione esterni, da stabilire per scritto in un documento accessibile al pubblico.

⁵²¹ Rapporto BDO, raccomandazione 2.1.1. Questa possibilità è peraltro già prevista dall'art. 37 cpv. 4 LTV.

⁵²² Lettera dell'UFT al DATEC del 24 gennaio 2019.

⁵²³ Rapporto BDO, raccomandazione 2.1.2; CDF: Vigilanza sulla procedura di ordinazione nel traffico regionale viaggiatori, rapporto del 15 gennaio 2019 (riassunto disponibile in it.).

⁵²⁴ Lettera dell'UFT al DATEC del 24 gennaio 2019.

⁵²⁵ Rapporto BDO, raccomandazioni 2.2, 2.2.1, 2.2.2 e 2.3.

⁵²⁶ La CTP ha ribadito alla CdG-S che le decisioni riguardanti l'interpretazione delle normative non sono «di natura puramente giuridica, ma spesso politica». Ritiene che sia necessario «un approccio collaborativo tra Confederazione e Cantoni» e che si debba tener conto delle linee guida politiche elaborate dalla Confederazione e dai Cantoni per la promozione dei trasporti pubblici (lettera della CTP alla CdG-S del 21 giugno 2019).

Introduzione di un monitoraggio delle segnalazioni di altre autorità: il caso Auto-Postale ha dimostrato che le segnalazioni di altre autorità attive nel settore del TRV, come il Sorvegliante dei prezzi o le autorità cantonali, possono avere un'importanza centrale (si veda il n. 5.2.1). La Commissione ritiene che in futuro l'UFT debba prestare maggiore attenzione a tali segnalazioni. La CdG-S invita il Consiglio federale a garantire che l'UFT, parallelamente al controlling delle imprese di trasporto, sviluppi anche un sistema di monitoraggio delle segnalazioni provenienti da altre autorità attive nel settore del TRV (si veda la raccomandazione 4.3).

Interfacce con i Cantoni: per la Commissione è molto importante che il nuovo sistema di vigilanza definisca e disciplini chiaramente le interfacce tra l'UFT e le autorità cantonali competenti, d'intesa con i Cantoni (si veda la raccomandazione 4.4 nonché il n. 8.1.2).

In generale, la CdG-S ritiene importante che tutte le parti interessate (Cantoni, imprese, uffici di revisione ecc.) siano adeguatamente coinvolte nell'elaborazione del nuovo sistema di vigilanza sul TRV.

Raccomandazione 4: Nuovo sistema di vigilanza sul TRV sovvenzionato

4.1 Il Consiglio federale è invitato a garantire che, nell'elaborazione del nuovo sistema di vigilanza sul TRV sovvenzionato, si presti particolare attenzione ai seguenti aspetti: competenze specialistiche dei collaboratori dell'UFT, indipendenza dei collaboratori dell'UFT nei confronti delle imprese, verifica delle attività secondarie delle imprese, verifica delle cifre presentate dalle imprese, metodologia trasparente per l'analisi dei rischi, documentazione sull'interpretazione delle basi legali, responsabilità degli uffici di revisione esterni.

4.2 Il Consiglio federale è invitato a verificare se non sia opportuno introdurre una più chiara separazione strutturale delle funzioni di committenza e vigilanza presso l'UFT.

4.3 Il Consiglio federale è invitato a garantire che l'UFT sviluppi un sistema di monitoraggio delle segnalazioni provenienti da altre autorità attive nel settore del TRV.

4.4 Il Consiglio federale è invitato a garantire che il nuovo sistema di vigilanza definisca e disciplini chiaramente le interfacce tra l'UFT e le autorità cantonali competenti.

Nell'ambito dei suoi futuri lavori, la Commissione continuerà a informarsi sullo stato di attuazione del nuovo sistema di vigilanza sul TRV.

8.1.2 Ripartizione delle competenze di vigilanza tra Confederazione e Cantoni

La questione di fondo della ripartizione delle competenze tra l'UFT e le autorità cantonali nell'ambito della vigilanza sul TRV sovvenzionato è stata sollevata più volte durante i lavori della CdG-S su AutoPostale. L'allora capo del DATEC ha

dichiarato alla Commissione che per troppo tempo i Cantoni avevano fatto affidamento sui controlli dell'UFT in questo settore⁵²⁷. D'altro canto, alcuni soggetti coinvolti hanno criticato la mancata reazione dell'UFT alle segnalazioni di alcuni Cantoni su AutoPostale (si veda il n. 5.2.1).

Secondo il diritto sul trasporto di viaggiatori, la Confederazione e gli uffici cantonali dei trasporti pubblici sono responsabili congiuntamente dell'*ordinazione* e dell'*indennità* nel TRV⁵²⁸. Quanto alla *vigilanza*, invece, la competenza spetta esclusivamente all'UFT⁵²⁹. Tuttavia, in base a disposizioni giuridiche cantonali, anche i Servizi cantonali di controllo delle finanze sono autorizzati a effettuare controlli presso le imprese sovvenzionate. Essi agiscono in modo indipendente dagli uffici cantonali dei trasporti pubblici⁵³⁰. Inoltre, tutti i beneficiari di indennità e aiuti finanziari sono assoggettati alla vigilanza finanziaria del CDF (art. 8 cpv. 1 LCF).

Dal 2013 il DATEC e i Cantoni stanno elaborando un progetto di riforma del sistema di ordinazione e indennità nel TRV con l'obiettivo di semplificare tale sistema nonché di disciplinare con maggiore chiarezza le competenze e le responsabilità. Nell'aprile 2019 il Consiglio federale ha posto in consultazione due varianti per la revisione delle procedure nel TRV⁵³¹. Questa revisione si limita tuttavia alla procedura di ordinazione e non prevede alcuna modifica fondamentale nella ripartizione delle competenze di vigilanza sulle imprese sovvenzionate⁵³².

La CdG-S ha affrontato la questione dell'adeguatezza dell'attuale ripartizione delle competenze di vigilanza sul TRV, sentendo in tale contesto diversi soggetti coinvolti nel dossier AutoPostale (DATEC, UFT, CDF) e invitando la CTP a prendere posi-

⁵²⁷ Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 23 aprile 2018.

⁵²⁸ Si veda in particolare l'art. 28 cpv.1 LTV e gli art. 6 e 12 OITRV. I Cantoni sono responsabili della procedura di ordinazione, segnatamente per quel che riguarda la determinazione dell'offerta, l'esame delle offerte delle imprese, le trattative con le imprese nonché la determinazione e la verifica della qualità delle prestazioni (art. 12 cpv. 3 OITRV). L'UFT sostiene a sua volta i Cantoni nell'esame delle offerte, provvede allo scambio di informazioni tra i Cantoni e al coordinamento generale dei trasporti pubblici (art. 12 cpv. 4 e 5 OITRV). Le modalità di ripartizione delle indennità tra la Confederazione e i Cantoni sono disciplinate dall'art. 28 segg. LTV e dall'art. 29a segg. OITRV.

⁵²⁹ Si veda l'art. 52 segg. LTV. Le modalità di vigilanza dell'UFT sul TRV sovvenzionato sono disciplinate dagli articoli 37 e 38 LTV (si veda in merito anche il n. 2.3).

⁵³⁰ Lettera della CTP alla CdG-S del 21 giugno 2019.

⁵³¹ Due varianti per semplificare le procedure nel traffico regionale viaggiatori, comunicato stampa del Consiglio federale del 17 aprile 2019. La consultazione si è conclusa il 15 agosto 2019. La variante «ottimizzazione» prevede il finanziamento e l'ordinazione congiunti delle offerte ferroviarie e delle autolinee da parte di Confederazione e Cantoni, mentre con la variante «separazione parziale», prediletta dal Consiglio federale, l'offerta delle autolinee sarebbe ordinata esclusivamente dai Cantoni.

⁵³² Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018. Se dovesse imponersi la variante «separazione parziale», l'UFT sarebbe autorizzato a effettuare verifiche nell'ottica del diritto dei sussidi soltanto sulle imprese ferroviarie e su quelle di trasporto a fune. L'UFT non eseguirebbe più verifiche nemmeno sulle imprese di autobus, poiché gli importi forfetari sarebbero versati ai Cantoni. Sarebbero gli uffici cantonali competenti a dover effettuare le verifiche corrispondenti (si veda: Riforma del traffico regionale viaggiatori, rapporto esplicativo del DATEC del 17 aprile 2019, n. 1.2.3, pag. 12).

zione per scritto sulla questione⁵³³. Dagli accertamenti della Commissione è emerso che, sebbene la ripartizione delle competenze di vigilanza in generale sia regolamentata, esistono alcune differenze interpretative, e che il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni necessita di ulteriori miglioramenti.

Oltre alla vigilanza principale esercitata dall'UFT in virtù della LTV, anche la maggior parte dei Servizi cantonali di controllo delle finanze effettua audit periodici nel settore dei trasporti pubblici, conformemente alla legislazione cantonale. Un gruppo di lavoro composto da rappresentanti del CDF, dei diversi Servizi cantonali di controllo delle finanze e della sezione Revisione dell'UFT si riunisce una volta all'anno per coordinare questi lavori⁵³⁴; alcuni audit sono effettuati congiuntamente⁵³⁵. Gli uffici cantonali dei trasporti pubblici non fanno parte di questo coordinamento. La CTP ritiene che tale divisione dei ruoli sia «corretta»⁵³⁶.

Il DATEC ha ribadito alla CdG-S la sua opinione secondo cui i Servizi cantonali di controllo delle finanze nel settore del TRV hanno «la competenza e l'obbligo» di effettuare controlli, deplorando il fatto che in passato alcuni Cantoni abbiano negato la loro responsabilità in questo ambito⁵³⁷. L'UFT sottolinea l'enorme importanza di sensibilizzare i Cantoni al riguardo. Ha comunicato che nel 2019, in collaborazione con il CDF, si sono svolti corsi di perfezionamento professionale in materia di diritto dei sussidi destinati ai Servizi cantonali di controllo delle finanze⁵³⁸.

Nel corso di un audit⁵³⁹ effettuato congiuntamente con quattro Servizi cantonali di controllo delle finanze e pubblicato all'inizio del 2019, il CDF è giunto alla conclusione che i rispettivi ruoli e compiti della Confederazione e dei Cantoni nel settore del TRV – tra l'altro anche nei controlli effettuati – non sono definiti in modo abbastanza chiaro, che le aspettative differiscono tra i vari soggetti e che la collaborazione non è sufficientemente documentata. Il CDF constata inoltre che le prassi e le procedure di controllo variano notevolmente da un Cantone all'altro⁵⁴⁰. Nel suo parere sul rapporto, l'UFT afferma che terrà conto delle raccomandazioni del CDF nell'ambito dei lavori in corso per la gestione del caso AutoPostale e la riforma del TRV.

⁵³³ Lettera della CTP alla CdG-S del 21 giugno 2019. Si fa osservare che la CTP, in quanto conferenza intercantonale, ha il compito principale di garantire il coordinamento dei lavori dei Cantoni, la difesa dei loro interessi e la collaborazione con la Confederazione, ma non possiede competenze sovrane delegate dai Cantoni e pertanto non ha diritti né doveri nel settore del TRV sovvenzionato.

⁵³⁴ Lettere del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019 e del 29 maggio 2019. Secondo il DATEC, gli obiettivi e le modalità di questi incontri sono definiti in un piano del CDF, il quale coordina e verbalizza tali incontri. I partecipanti presentano i principali risultati delle verifiche effettuate e forniscono informazioni sulle revisioni in programma. L'obiettivo di questo incontro annuale è quello di evitare doppioni e di migliorare il coordinamento e lo scambio tra il CDF e i Servizi cantonali di controllo delle finanze.

⁵³⁵ Audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 27 marzo 2019.

⁵³⁶ Lettera della CTP alla CdG-S del 21 giugno 2019.

⁵³⁷ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018; lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019.

⁵³⁸ Lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 12 marzo 2019; audizione dei rappresentanti dell'UFT, seduta del 27 marzo 2019.

⁵³⁹ CDF: Vigilanza sulla procedura di ordinazione nel traffico regionale viaggiatori, rapporto del 15 gennaio 2019 (riassunto disponibile in it.).

⁵⁴⁰ Audizione dei rappresentanti del CDF, seduta del 27 marzo 2019.

Riguardo ai Cantoni, la CTP è del parere che le misure dell'UFT tese a migliorare la vigilanza sul TRV (n. 6.1.14 e 7.1.1) «chiariscano in larga misura» le questioni in sospeso. Ritiene però che, nell'ambito del nuovo sistema, le interfacce con i Cantoni vadano definite in modo ancora più preciso⁵⁴¹. Una volta attuate le misure dell'UFT, per la CTP sarà necessario verificare anche «se e quali compiti complementari assumeranno i Cantoni rispetto all'UFT»; in ogni caso, la forma di un'eventuale vigilanza cantonale dipenderà anche dall'esito della riforma del TRV attualmente in corso⁵⁴². Secondo la CTP, «non è scontato che un ampliamento delle attività di vigilanza dei Cantoni apporti vantaggi supplementari»; una ripartizione delle responsabilità dei controlli tra diversi servizi potrebbe invece indebolire la vigilanza e aggravare ulteriormente il problema⁵⁴³.

La CdG-S ritiene opportuno che la responsabilità principale della sorveglianza del TRV sovvenzionato spetti all'UFT, soprattutto se si considerano la sua esperienza e le previste misure di miglioramento. Inoltre, è assolutamente necessario che un servizio centrale possa disporre di una visione d'insieme, specie per imprese come AutoPostale, che operano in numerose regioni del Paese.

Tuttavia, dal momento che i Cantoni sono responsabili dell'ordinazione e dell'indennità nel TRV, anche loro svolgono un ruolo centrale in termini di vigilanza. La Commissione sostiene una partecipazione coordinata di tutti i Servizi cantonali di controllo delle finanze e accoglie con favore gli sforzi profusi dall'UFT e dal CDF per una maggiore sensibilizzazione di questi organi.

In primo luogo, per la CdG-S è importante che nel nuovo sistema di vigilanza le interfacce tra l'UFT e le autorità cantonali – vale a dire gli uffici cantonali dei trasporti pubblici e i Servizi cantonali di controllo delle finanze – siano definite e regolamentate d'intesa con i Cantoni (si veda la raccomandazione 4). Oltre a ciò, va migliorato anche lo scambio di informazioni sulle imprese sovvenzionate. A tal fine la CdG-S raccomanda di introdurre un sistema di monitoraggio delle segnalazioni fornite dalle autorità cantonali, poiché queste ultime sono suscettibili di disporre di informazioni essenziali per i controlli dell'UFT (si vedano le raccomandazioni 4.3 e 4.4).

La ripartizione a lungo termine dei compiti di vigilanza tra Confederazione e Cantoni dipenderà principalmente dalla riforma in corso del TRV, il cui calendario al momento non è ancora noto. Dopo questa riforma, la CdG-S si aspetta che il Consiglio federale verifichi in che misura sia necessario adeguare la ripartizione delle competenze e se sia opportuno delegare compiti di vigilanza supplementari agli uffici cantonali dei trasporti pubblici e/o ai Servizi cantonali di controllo delle finanze. Il Consiglio federale è invitato a coinvolgere i Cantoni in questa procedura. In questo contesto, il Consiglio federale è altresì invitato a documentare in modo adeguato la ripartizione dei compiti di vigilanza e le relative procedure.

⁵⁴¹ Lettera della CTP alla CdG-S del 21 giugno 2019.

⁵⁴² Lettera della CTP alla CdG-S del 21 giugno 2019.

⁵⁴³ Lettera della CTP alla CdG-S del 21 giugno 2019.

Postulato 4: Ripartizione delle competenze di vigilanza sul TRV

Al termine della riforma in corso del TRV, il Consiglio federale è incaricato di verificare in che misura sia necessario adeguare la ripartizione delle competenze di vigilanza sul TRV tra Confederazione e Cantoni e se sia opportuno delegare compiti di vigilanza supplementari agli uffici cantonali dei trasporti pubblici e/o ai Servizi cantonali di controllo delle finanze. Il Consiglio federale è invitato a coinvolgere i Cantoni in questa procedura. I risultati di tale verifica devono essere presentati in un apposito rapporto.

Il Consiglio federale è altresì incaricato, sulla base dei risultati della verifica, di documentare in modo adeguato la ripartizione delle competenze nell'ambito della vigilanza sul TRV e le relative procedure.

8.1.3 Conseguimento di utili nei settori sovvenzionati

In generale, per le imprese del TRV la legge prevede possibilità limitate di conseguire utili nei settori sovvenzionati. Secondo l'articolo 28 capoverso 1 LTV, le imprese che operano nel TRV sono indennizzate per i costi non coperti, pianificati in quanto tali. Siccome, di regola, la Confederazione e i Cantoni riconoscono soltanto i costi effettivi ai fini del diritto all'indennità, le imprese del TRV non sono autorizzate a pianificare utili⁵⁴⁴.

Conformemente all'articolo 36 capoverso 2 LTV (in vigore dal 2010), le imprese possono utilizzare liberamente al massimo un terzo dell'utile conseguito mentre almeno due terzi devono essere attribuiti alla riserva speciale per la copertura di disavanzi futuri dei settori di trasporto che danno diritto all'indennità (art. 36 cpv. 2 LTV). Se questa riserva supera il 25 per cento della cifra d'affari annuale o l'importo di 12 milioni, l'impresa può disporre liberamente dell'utile⁵⁴⁵.

Il caso AutoPostale ha sollevato diversi interrogativi sull'adeguatezza del sistema attuale. In effetti, nonostante la possibilità legale di destinare i propri ricavi a una riserva speciale, AutoPostale si è notevolmente adoperata per occultare le sue eccedenze. Tra il 2007 e il 2017 (e soprattutto nel 2010, si veda l'allegato 4) AutoPostale si è limitata a dichiarare all'UFT ricavi annui pari ad alcune centinaia di migliaia di franchi, occultando al contempo eccedenze per diversi milioni di franchi attraverso manipolazioni contabili⁵⁴⁶.

L'allora capo del DATEC ha ribadito più volte che il sistema in vigore era complesso, sollevava questioni finanziarie e, a suo avviso, andava rivisto⁵⁴⁷. Ciò nonostante, questo aspetto non è stato preso in considerazione nel progetto di riforma del TRV presentato dal Consiglio federale nell'aprile 2019 (si veda il numero precedente).

⁵⁴⁴ L'articolo 15 OITRV prevede, in linea di principio, la remunerazione del capitale proprio, ma nella pratica questa disposizione facoltativa non viene applicata.

⁵⁴⁵ Maggiori informazioni in merito sono riportate nel n. 2.3. Tra il 2007 e il 2018 la riserva speciale di AutoPostale ha sempre superato i 12 milioni (si veda l'allegato 4).

⁵⁴⁶ Un elenco degli importi corrispondenti è riportato nell'allegato 4.

⁵⁴⁷ Si veda in particolare l'audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 2 luglio 2018.

Il caso AutoPostale ha rivelato un conflitto di obiettivi cruciale tra il divieto per le imprese di conseguire utili, da un lato, e il loro obiettivo strategico di aumentare il valore d'impresa dall'altro lato (si veda la raccomandazione 1, n. 6.2.2). Questo conflitto riguarda non solo AutoPostale, bensì tutte le imprese di trasporto sovvenzionate. Anche se – sul piano puramente formale – non tutte queste imprese devono soddisfare gli obiettivi strategici della Confederazione di aumento del valore d'impresa, necessitano anch'esse di regolari investimenti.

Per la Commissione è essenziale che i fondi con i quali la Confederazione e i Cantoni sostengono il TRV siano utilizzati in modo corretto e trasparente, ma ritiene altresì importante che, a determinate condizioni, le imprese di trasporto sovvenzionate abbiano un margine di manovra finanziario per investire nel loro futuro e rimanere competitive. La possibilità di una riserva speciale prevista dalla legge non sembra aver impedito ad AutoPostale di occultare una grossa parte dei suoi utili.

La CdG-S rinuncia ad approfondire la questione, poiché ciò esulerebbe dall'ambito della presente ispezione. Ritiene tuttavia necessario un dibattito politico fondamentale su questo tema. In questo contesto, invita il Consiglio federale a verificare l'opportunità di rivedere le basi legali sull'impiego delle eccedenze nel TRV sovvenzionato – in particolare l'articolo 36 capoverso 2 LTV – e sulla presentazione dei conti delle imprese sovvenzionate, sottoponendo al Parlamento, se del caso, opportune proposte di miglioramento. Per la CdG-S si pone in particolare la questione dell'opportunità di fissare un tetto massimo per l'utile annuo a disposizione delle imprese, una volta raggiunta la soglia prevista per la riserva speciale (si veda il n. 6.2.4).

In generale, la Commissione chiede al Consiglio federale di verificare se non sia opportuno specificare esplicitamente il divieto generale di conseguire utili nel settore sovvenzionato, tanto sul piano legislativo (LTV o LSu) quanto in termini di obiettivi strategici delle imprese parastatali interessate.

Postulato 5: Utili nel settore del TRV sovvenzionato

5.1 Il Consiglio federale è incaricato di esaminare l'opportunità di rivedere le basi legali sull'impiego delle eccedenze nel TRV sovvenzionato e sulla presentazione dei conti delle imprese sovvenzionate, sottoponendo al Parlamento, se del caso, opportune proposte di miglioramento.

5.2 In questo contesto, il Consiglio federale è incaricato in particolare di verificare se non sia opportuno fissare un tetto massimo per l'utile annuo a disposizione delle imprese, una volta raggiunta la soglia prevista per la riserva speciale dall'articolo 36 capoverso 2 LTV.

5.3 In generale, il Consiglio federale è incaricato di verificare se non sia opportuno specificare esplicitamente il divieto generale di conseguire utili nel settore sovvenzionato, tanto sul piano legislativo (LTV o LSu) quanto in termini di obiettivi strategici delle imprese parastatali interessate.

8.2 Questioni di fondo sul governo d'impresa della Confederazione

In passato, le CdG si sono già occupate a più riprese dell'adeguatezza del governo d'impresa della Confederazione. Nel suo rapporto del 2012, la CdG-N era giunta alla conclusione che il modello di pilotaggio strategico della Confederazione si dimostra valido nella gestione delle imprese in circostanze normali, ma che mostra i suoi limiti in situazioni eccezionali⁵⁴⁸. Anche nei loro rapporti su FFS⁵⁴⁹ e RUAG⁵⁵⁰, le CdG si sono espresse sul governo d'impresa della Confederazione.

Il caso AutoPostale e i successivi accertamenti hanno sollevato nuovi interrogativi in questo ambito. Nel giugno 2018, il Consiglio federale ha deciso di sottoporre a revisione esterna il governo d'impresa della Confederazione. Sulla base delle raccomandazioni degli esperti, a fine giugno 2019 ha adottato diverse misure (si veda il n. 6.1.16).

Qui di seguito, la CdG-S illustra gli insegnamenti generali che, a suo avviso, si possono trarre dal caso AutoPostale per quanto riguarda il governo d'impresa della Confederazione. A tal fine si basa sulle informazioni raccolte nel corso dei suoi lavori e sulle conclusioni esposte nel rapporto di esperti commissionato dal Consiglio federale. Si riserva la possibilità di completare la sua valutazione non appena saranno disponibili i risultati del procedimento penale amministrativo. Nei loro lavori futuri, le CdG continueranno a occuparsi dei vari aspetti del governo d'impresa della Confederazione.

La CdG-S ritiene che, nel complesso, il modello di pilotaggio strategico delle imprese parastatali sia ancora adeguato, ma che mostri diversi limiti. Accoglie con favore il fatto che il Consiglio federale abbia deciso di riesaminare il governo d'impresa. A suo parere, tuttavia, le misure decise sulla base delle raccomandazioni degli esperti non sono sufficienti e devono essere esaminati ulteriori miglioramenti.

8.2.1 Competenze di vigilanza sulle imprese

Conformemente ai principi del governo d'impresa della Confederazione, la vigilanza sulle imprese è strutturata su diversi livelli (si veda il n. 2.1): la responsabilità principale spetta agli organi di controllo dell'impresa (direzione, consiglio di amministrazione, ufficio di revisione interno ed esterno). Il livello di vigilanza successivo è di competenza della Confederazione sotto la direzione del Consiglio federale (dipartimenti proprietari, AFF, autorità di vigilanza specifiche di settore). Le imprese sono inoltre soggette alla vigilanza del CDF. Infine, l'Assemblea federale esercita l'alta

⁵⁴⁸ Prassi della Confederazione in materia di pilotaggio della Posta, delle FFS e di Swisscom. Rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2012 (FF 2012 7527). Si veda anche il n. 2.1.

⁵⁴⁹ Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS, rapporto della CdG-S del 28 agosto 2018 (FF 2018 6603).

⁵⁵⁰ Gestione del ciberattacco contro la RUAG: punto della situazione, rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2018 (FF 2018 3895).

vigilanza in modo sussidiario, verificando se il Consiglio federale svolge adeguatamente i suoi compiti di vigilanza.

In questo contesto, la responsabilità principale del fatto che per anni non sia stata denunciata la prassi contabile illecita di AutoPostale ricade chiaramente sugli organi di direzione nonché sugli organi di controllo interni ed esterni della Posta. I primi accertamenti successivi alla divulgazione del caso (ASR, CDF, Kellerhals Carrard) hanno rivelato alcune mancanze da parte di questi organi⁵⁵¹.

Per quanto riguarda le autorità federali, occorre distinguere tra diversi tipi di vigilanza sulle imprese. La Confederazione è l'azionista di maggioranza (o azionista unica) dell'impresa considerata; in questa funzione, il Consiglio federale o i dipartimenti proprietari (nel presente caso il DATEC) e l'AFF vigilano sull'intera attività aziendale conformemente agli obiettivi strategici. I servizi di vigilanza specifici di settore (nel presente caso l'UFT) si occupano di alcuni aspetti specifici dell'impresa. Il caso AutoPostale ha tuttavia dimostrato che gli obiettivi delle diverse unità della Confederazione possono essere in contrasto tra loro e che il coordinamento delle rispettive attività di vigilanza è insufficiente (si veda il n. 5.2). La CdG-S sollecita in tal senso una migliore collaborazione. Il Consiglio federale e la direzione del DATEC dovrebbero a loro volta avvalersi della visione d'insieme di cui dispongono e adeguare gli obiettivi strategici qualora dovessero essere in conflitto con il diritto vigente (si veda più avanti, n. 8.2.3).

Secondo la Commissione, in linea di principio non vi è motivo di mettere in discussione l'attuale struttura di vigilanza su più livelli. È opportuno che la responsabilità principale del controllo spetti alle imprese stesse e che gli altri soggetti coinvolti esercitino una vigilanza sussidiaria. La CdG-S accoglie con favore le misure già adottate o in corso di attuazione che precisano le responsabilità dei vari soggetti coinvolti (ad es. i compiti degli uffici di revisione esterni nel settore del TRV sovvenzionato, si veda il n. 6.1.14).

In definitiva, nel caso AutoPostale la struttura di vigilanza ha funzionato, poiché l'UFT ha scoperto la prassi contabile illecita. La CdG-S deplora, tuttavia, che ciò sia avvenuto solo dopo diversi anni e che né gli organi societari – cui spetta la responsabilità principale in termini di vigilanza – né l'ente proprietario siano stati in grado di individuare i problemi esistenti (si veda il n. 5.2). Alla luce di questo caso, la Commissione ritiene che la vigilanza all'interno della struttura a cascata esistente debba essere rafforzata e che il livello superiore di tale vigilanza debba essere consolidato. Invita il Consiglio federale a garantire che tutte le imprese parastatali dispongano di un sistema di vigilanza interna adeguato (si veda il n. 8.2.2.7). Si aspetta inoltre che la gestione strategica e la vigilanza esercitate dal Consiglio federale o dai dipartimenti proprietari e dall'AFF nella loro funzione di azionista di maggioranza o di azionista unico vengano chiarite e rafforzate attraverso una serie di misure (si veda il n. 8.2.2).

⁵⁵¹ Una valutazione finale della questione sarà possibile solo al termine del procedimento penale amministrativo in corso.

La Commissione ritiene che il sistema di vigilanza debba continuare a fondarsi sul *principio di fiducia*⁵⁵². L'Amministrazione federale e il Parlamento devono poter partire dal presupposto che le imprese parastatali dispongano di strutture di vigilanza adeguate. Tale fiducia non deve però impedire ai servizi di vigilanza di ogni livello, nell'ambito delle loro competenze legali, di verificare in modo critico le attività delle imprese e di intervenire in caso di problemi.

8.2.2 Ruolo del Consiglio federale, dei dipartimenti proprietari e dell'AFF

8.2.2.1 Grado di coinvolgimento dell'ente proprietario

Come per altri dossier degli ultimi anni⁵⁵³, il caso AutoPostale solleva la questione del grado di coinvolgimento del Consiglio federale o dei dipartimenti proprietari (in questo caso il DATEC) e dell'AFF in qualità di rappresentanti dell'ente proprietario nella gestione e nella sorveglianza delle imprese parastatali. Nel caso di AutoPostale, il Consiglio federale, il dipartimento competente e l'AFF hanno assunto un atteggiamento difensivo, dichiarando più volte alla Commissione⁵⁵⁴ di non avere alcuna influenza sull'attività operativa della Posta e di limitare la loro gestione al settore strategico (si veda il n. 6.2.3). Hanno giustificato tale atteggiamento con la loro volontà di rispettare la libertà imprenditoriale della Posta conformemente ai principi del governo d'impresa. Il capo del DATEC ha sostenuto che l'intervento dell'ente proprietario nelle questioni operative di un'impresa è problematico per quanto riguarda la delimitazione delle responsabilità⁵⁵⁵.

La CdG-S comprende senz'altro la volontà del Consiglio federale di esercitare la propria influenza sulla Posta con una certa discrezione. In linea di principio condivide l'opinione secondo cui gli interventi dell'ente proprietario debbano limitarsi agli aspetti strategici e che l'intervento del Consiglio federale nelle questioni operative dell'impresa sarebbe problematico sotto vari aspetti. Tuttavia, come già ribadito⁵⁵⁶, la Commissione ritiene che la Confederazione debba *svolgere in modo più attivo il suo ruolo di ente proprietario a livello di gestione strategica e di vigilanza*, e questo nel rispetto delle disposizioni di legge (diritto della società anonima e altre norme giuridiche pertinenti). In questo senso, il Consiglio federale dovrebbe in particolare definire più chiaramente quali elementi sono di importanza strategica per la Confederazione in quanto ente proprietario (si veda il n. 8.2.2.2), rafforzare le strutture organizzative esistenti (si veda il n. 8.2.2.3), disporre di un piano per individuare e risolvere i conflitti di obiettivi (si veda il n. 8.2.2.4), migliorare il suo monitoraggio

⁵⁵² Questa opinione è condivisa anche dagli esperti incaricati dal Consiglio federale: si veda il rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.2.2 e 4.2.3.

⁵⁵³ Ad esempio, la messa in servizio dei treni a due piani di Bombardier.

⁵⁵⁴ Audizione dei rappresentanti del DATEC e dell'AFF, sedute del 24 aprile 2018, 2 luglio 2018 e 15 aprile 2019; lettere dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 15 marzo 2018 e del 13 agosto 2018

⁵⁵⁵ Audizione dei rappresentanti del DATEC, seduta del 15 aprile 2019.

⁵⁵⁶ Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS, rapporto della CdG-S del 28 agosto 2018, n. 4.2 (FF 2018 6603).

delle attività delle imprese (si vedano i n. 8.2.2.5–8.2.2.8) e definire le misure disponibili in situazioni di crisi (si veda il n. 8.2.2.9).

8.2.2.2 Definizione delle questioni di importanza strategica per l'ente proprietario

Per quanto riguarda le imprese parastatali, il Consiglio federale distingue regolarmente tra «questioni strategiche» e «questioni operative», evidenziando che non interviene in queste ultime. Tuttavia, i lavori concernenti il caso AutoPostale hanno dimostrato che questi due ambiti non sono chiaramente definiti e che il confine tra di essi è soggetto a diverse interpretazioni⁵⁵⁷. Si pone la questione se determinati dossier di grande risonanza politica o considerevole portata finanziaria non debbano essere considerati come questioni «strategiche» che giustificano un monitoraggio approfondito da parte dell'ente proprietario. Una definizione più precisa porterebbe a una maggiore coerenza nel governo d'impresa della Confederazione.

La CdG-S è consapevole che non è possibile una rigida separazione tra il settore strategico e quello operativo come pure che è indispensabile un certo margine di manovra. Tuttavia, sulla base dell'esperienza maturata e della letteratura specializzata, il Consiglio federale dovrebbe elaborare criteri chiari e una classificazione in base a cui determinare quali elementi dell'attività aziendale «rivestono un'importanza strategica per la Confederazione in quanto ente proprietario» e che pertanto devono essere maggiormente monitorati dal Consiglio federale, dai dipartimenti proprietari e dall'AFF (ad es. dossier di grande risonanza politica, eventi che influenzano il raggiungimento di obiettivi strategici, investimenti massicci⁵⁵⁸, attività in settori sovvenzionati, funzionamento del Consiglio di amministrazione, riorganizzazioni aziendali⁵⁵⁹ ecc.). La Commissione ritiene che le questioni di importanza strategica per l'ente proprietario dovrebbero essere sistematicamente inserite nell'ordine del giorno dei colloqui trimestrali con le imprese⁵⁶⁰.

⁵⁵⁷ Ad esempio, la riorganizzazione di AutoPostale nel 2019 o la questione dei bonus per i dirigenti della Posta sono di importanza strategica? Il capo del DATEC ha spiegato alla Commissione che questa demarcazione rappresenta una sfida anche per lei (audizione dei rappresentanti del DATEC, seduta del 15 aprile 2019).

⁵⁵⁸ La CdG-S ritiene che si debbano definire dei criteri per determinare quali degli investimenti di un'impresa siano di importanza strategica per la Confederazione in qualità di ente proprietario.

⁵⁵⁹ La CdG-S si chiede ad esempio in che misura una riorganizzazione come «Impresa» (si veda il n. 5.1) rappresenti una questione strategica per l'ente proprietario.

⁵⁶⁰ Questo punto è stato messo in evidenza dagli esperti nel loro rapporto, i quali ritengono che l'ente proprietario «dovrebbe definire maggiormente i propri argomenti e metterli all'ordine del giorno per i colloqui trimestrali con le imprese» (Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.2.2).

Raccomandazione 5: Questioni aziendali di importanza strategica per l'ente proprietario

Il Consiglio federale è invitato a elaborare criteri chiari e una classificazione in base a cui determinare quali elementi dell'attività aziendale rivestono un'importanza strategica per la Confederazione in quanto ente proprietario e devono pertanto essere maggiormente monitorati dal Consiglio federale, dai dipartimenti proprietari e dall'AFF; in particolare, devono essere sistematicamente inseriti nell'ordine del giorno dei colloqui trimestrali con l'ente proprietario.

8.2.2.3 **Struttura organizzativa a livello della Confederazione**

Dalla fine degli anni Novanta, la gestione delle imprese parastatali si basa su un modello duale. La preparazione e il coordinamento delle questioni relative all'ente proprietario spettano principalmente ai dipartimenti competenti (il DATEC nel caso presente). I dipartimenti ricevono il supporto dell'AFF, che è anche responsabile per le questioni trasversali sul governo d'impresa della Confederazione (si veda il n. 2.1).

Gli esperti incaricati dal Consiglio federale sono giunti alla conclusione che, in linea di principio, questo sistema si è dimostrato valido, ma che sono necessari alcuni miglioramenti⁵⁶¹. In particolare, hanno evidenziato che i compiti dell'ente proprietario non sono distribuiti equamente tra i dipartimenti proprietari e il DFF (AFF)⁵⁶². Dal loro rapporto si evince inoltre che la ripartizione dei ruoli tra i vari organi nel modello di proprietà (dipartimenti, segreterie generali e uffici federali) non è chiaramente definita⁵⁶³. In questo contesto, gli esperti raccomandano al Consiglio federale di sancire nel diritto la ripartizione dei ruoli nel modello di proprietà⁵⁶⁴ e di ottimizzare il modello duale, in particolare assegnando al DFF il ruolo di ente proprietario in senso stretto e facendo in modo che il ruolo di proprietario strategico sia assunto dai capi dei rispettivi dipartimenti⁵⁶⁵.

Il Consiglio federale si è già dichiarato disposto a sancire nel diritto la ripartizione dei compiti, pur non ritenendo necessario modificare la ripartizione dei ruoli in termini di responsabilità. Vorrebbe mantenere l'attuale ripartizione dei ruoli, ma riconosce la necessità di ottimizzazione in relazione all'adempimento dei diversi compiti dei servizi proprietari nel modello duale⁵⁶⁶.

Alla luce dei risultati dei suoi lavori sul dossier AutoPostale e conformemente alle conclusioni degli esperti, la CdG-S ritiene che sia necessario chiarire i compiti e le responsabilità degli organi che rappresentano la Confederazione nei confronti delle

⁵⁶¹ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.3.

⁵⁶² Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.3.4.

⁵⁶³ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.1.3.

⁵⁶⁴ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.1, raccomandazione 1.

⁵⁶⁵ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.3, raccomandazioni 10 e 11.

⁵⁶⁶ Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pagg. 4, 11 e 12.

imprese in qualità di proprietaria. La SG-DATEC e l’AFF sono ufficialmente competenti per le questioni afferenti al governo d’impresa, ma nella pratica la gestione e la sorveglianza politica della Posta sono assunte in primo luogo dal capo del DATEC, che partecipa a tutti i colloqui trimestrali con l’impresa.

Secondo la Commissione, è indispensabile una riflessione di fondo sulle rispettive responsabilità, le competenze e i compiti dei capidipartimento, delle segreterie generali e dell’AFF in materia di governo d’impresa. La Commissione accoglie con favore le misure annunciate dal Consiglio federale, sebbene ritenga che quest’ultimo debba andare oltre e definire i principi di base della ripartizione dei ruoli in un documento di riferimento accessibile al pubblico. I lavori in corso relativi al postulato Abate⁵⁶⁷ potrebbero rappresentare un’opportunità in tal senso. La Commissione continuerà a seguire gli sviluppi in questo settore nei suoi futuri lavori.

La CdG-S si è occupata anche delle risorse che l’Amministrazione federale destina alla gestione e alla sorveglianza della Posta. È stata informata che per questo compito l’AFF spende circa 0,5 equivalenti a tempo pieno (ETP) e la SG-DATEC circa 0,6 ETP all’anno⁵⁶⁸. Per le imprese parastatali, i valori ammontano complessivamente a 2,65 ETP per l’AFF, 2,4 ETP per la SG-DATEC e 1,0 ETP per la SG-DDPS⁵⁶⁹. Vista l’importanza politica e la rilevanza sistemica delle imprese interessate per la Confederazione, la Commissione è dell’opinione che tali risorse non siano sufficienti e che debbano essere assolutamente potenziate⁵⁷⁰. Ritene inoltre indispensabile che i collaboratori responsabili dispongano delle competenze specialistiche necessarie per l’adempimento dei loro compiti⁵⁷¹, in modo da garantire una sorveglianza coerente delle attività delle imprese. La CdG-S accoglie con favore la decisione del Consiglio federale di esaminare un aumento dell’organico e delle competenze specialistiche nelle divisioni competenti⁵⁷². Nei prossimi mesi la Commissione si terrà informata sulle misure adottate in base a tale esame.

La CdG ritiene inoltre necessario adottare anche misure organizzative tese a rafforzare il ruolo del Consiglio federale come organo centrale preposto alle funzioni di vigilanza e di gestione della Confederazione quale proprietaria⁵⁷³. La Commissione ricorda che solo il Consiglio federale ha una visione d’insieme politica delle attività delle imprese, incluse quelle dei settori non sovvenzionati (ad es. CarPostal France, si veda il n. 7). Il Consiglio federale è inoltre tenuto a individuare e risolvere i conflitti di obiettivi delle imprese (si vedano i n. 8.2.2.4 e 8.2.3). Secondo la Commissione, questo aspetto non è stato sufficientemente preso in considerazione dal Consiglio federale nel caso AutoPostale.

⁵⁶⁷ Po. Abate «Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione» del 13 dicembre 2018 (18.4274).

⁵⁶⁸ Lettera del DATEC alla CdG-S del 17 giugno 2019.

⁵⁶⁹ Rapporto di esperti sul governo d’impresa 2019, n. 4.3.2.

⁵⁷⁰ A questo proposito condivide la valutazione degli esperti incaricati dal Consiglio federale. Si veda il rapporto di esperti sul governo d’impresa 2019, n. 4.3.2, 5.1.3 e 5.2.3, raccomandazione 10.

⁵⁷¹ Si veda il rapporto di esperti sul governo d’impresa 2019, n. 4.3.2.

⁵⁷² Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pag. 13. Un rapporto su questo tema sarà presentato al Consiglio federale entro la fine del 2019.

⁵⁷³ Si veda anche il rapporto di esperti sul governo d’impresa 2019, raccomandazione 10.

Secondo l'articolo 23 LOGA, il Consiglio federale può, per determinati affari, costituire delegazioni che preparano le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale oppure conducono trattative in nome del Collegio governativo con altre autorità oppure con privati⁵⁷⁴. Il Consiglio federale dispone attualmente di sette delegazioni permanenti su temi specifici, ciascuna delle quali comprende tre capidipartimento⁵⁷⁵.

Una volta all'anno, il Consiglio federale esamina la necessità di istituire una delegazione di vigilanza, discutendone in particolare con il direttore del CDF. Stando alle informazioni della CdG-S, nel 2018 e nel 2019, il Consiglio federale ha esaminato l'istituzione di una delegazione per le imprese parastatali su raccomandazione scritta del direttore del CDF, che alla fine non ha però ritenuto necessaria⁵⁷⁶. Su richiesta della CdG-S, il Cancelliere della Confederazione ha dichiarato che, in linea di principio, il Consiglio federale istituisce una delegazione di vigilanza solo se le questioni sollevate non trovano risposta in seno al Consiglio federale e se nessun'altra delegazione se ne occupa. Dato che la delegazione «Energia, ambiente e infrastruttura» del Consiglio federale si occupa di questioni attinenti al ruolo di ente proprietario presso le imprese parastatali, il Consiglio federale ha deciso di rinunciare a una delegazione di vigilanza in materia⁵⁷⁷.

La CdG-S è tuttavia del parere che il Consiglio federale debba istituire una *delegazione permanente per il pilotaggio strategico e la sorveglianza delle imprese parastatali*, incaricata di preparare le sue deliberazioni e decisioni in merito. La delegazione avrebbe non solo un forte significato simbolico, ma rappresenterebbe anche una piattaforma adeguata per consolidare il ruolo di gestione e di vigilanza del Consiglio federale in quanto Collegio, consentendogli di reagire rapidamente e in modo coordinato in caso di problemi. Tra le altre cose, la delegazione potrebbe tenere una o più volte all'anno un colloquio con i responsabili aziendali su temi di rilevanza strategica generale e sul raggiungimento degli obiettivi prefissati⁵⁷⁸.

⁵⁷⁴ Il Consiglio federale ha costituito le sue delegazioni, comunicato stampa del Consiglio federale del 23 marzo 2016. Le competenze delle delegazioni del Consiglio federale sono state precisate nella LOGA nel quadro del progetto di riforma del governo approvato dalle Camere federali il 28 settembre 2012. Questa misura è stata incentivata in particolare dalla mozione 10.3632 della CdG-S, presentata nell'ambito del rapporto «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti» (Rapporto della CdG-S del 30 maggio 2010, FF **2011** 2815, in particolare pag. 3122).

⁵⁷⁵ I lavori di alcune delegazioni del Consiglio federale si ricollegano a interventi precedenti delle CdG: ad esempio, dopo la pubblicazione del rapporto delle CdG sulle dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) è stata istituita la delegazione «Questioni finanziarie» che ha colloqui regolari con BNS (si veda «Dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza», rapporto delle CdG del 15 marzo 2013, FF **2013** 4847).

⁵⁷⁶ Audizione dei rappresentanti del CDF, seduta del 27 marzo 2019.

⁵⁷⁷ Lettera del Cancelliere federale alla CdG-S del 28 ottobre 2019.

⁵⁷⁸ Si veda in merito il rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.2.2, pag. 62.

Mozione 1: Delegazione del Consiglio federale «Imprese parastatali»

Il Consiglio federale è incaricato, in virtù dell'articolo 23 LOGA, di istituire una delegazione permanente per il pilotaggio strategico e la sorveglianza delle imprese parastatali. Tale delegazione ha il compito di consolidare il coordinamento interdipartimentale in questo settore, di preparare le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale sulle imprese parastatali e di condurre colloqui regolari con i loro rappresentanti.

8.2.2.4 Obiettivi strategici delle imprese

Gli obiettivi strategici sono uno strumento centrale per la gestione delle imprese parastatali. Per la CdG-S, il caso AutoPostale non mette fundamentalmente in discussione l'adeguatezza di questo strumento.

Tuttavia, la vicenda ha dimostrato che le imprese parastatali possono trovarsi ad affrontare conflitti di obiettivi e che servono chiarimenti in tale ambito⁵⁷⁹. Questo punto era già stato affrontato dalla CdG-N nella sua ispezione del 2012⁵⁸⁰. Gli esperti incaricati dal Consiglio federale hanno richiamato l'attenzione su problemi di «coerenza interna» (contraddizioni negli obiettivi strategici) e «coerenza esterna» (conflitti tra gli obiettivi di proprietà e le direttive di altri servizi federali)⁵⁸¹. Per risolvere questi conflitti, in particolare hanno raccomandato al Consiglio federale di dare priorità agli obiettivi strategici⁵⁸². Il Consiglio federale ha comunicato di ritenere queste misure «poco realistiche e ragionevoli» e ha ammonito che disposizioni troppo rigide potrebbero creare confusione nelle responsabilità tra l'ente proprietario e il Consiglio di amministrazione. A suo avviso, i conflitti di obiettivi dovrebbero continuare a essere chiariti nell'ambito dei colloqui con l'ente proprietario⁵⁸³.

La CdG-S è anche dell'opinione che assegnare una priorità generale e astratta agli obiettivi strategici non è realistico. È altresì consapevole del fatto che alcune delle contraddizioni possono essere dovute all'influenza di vari soggetti coinvolti – segnatamente il Parlamento – nell'elaborazione degli obiettivi strategici. Tuttavia, ritiene essenziale che i conflitti di obiettivi siano identificati e risolti. Per la Commissione, la gestione dei conflitti di obiettivi è di competenza dei dipartimenti proprietari o all'occorrenza del Consiglio federale che, in quanto Collegio, è responsabile degli

⁵⁷⁹ In particolare, audizione dei rappresentanti del CDF, seduta del 24 aprile 2018; audizione dei rappresentanti della Posta, seduta del 2 luglio 2018; audizione dei rappresentanti del DATEC, seduta del 27 marzo 2019; rapporto di indagine Kellerhals Carrard.

⁵⁸⁰ 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, n. 2.1 (FF 2012 7527, in particolare pag. 7531).

⁵⁸¹ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.1.2.

⁵⁸² Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.1, raccomandazione 2.

⁵⁸³ Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pag. 5.

obiettivi strategici⁵⁸⁴. Di conseguenza, se gli obiettivi strategici sono in conflitto con determinate disposizioni legali, spetta in particolare al Consiglio federale e ai dipartimenti competenti trovare soluzioni con le imprese ed eventualmente precisare o adattare gli obiettivi pertinenti.

Nel caso di AutoPostale, l'allora capo del dipartimento competente non ha informato il Consiglio federale del conflitto di obiettivi dell'impresa, motivo per cui quest'ultimo non è stato in grado di monitorare la situazione e quindi di svolgere il suo ruolo di gestione e vigilanza. Inoltre, ciò ha fatto sì che il problema non emergesse nemmeno nei rapporti annuali sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta presentati dal Consiglio federale al Parlamento, rendendo impossibile agli organi dell'alta vigilanza di adempiere i loro compiti⁵⁸⁵.

Secondo la CdG-S, la delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali» (si veda il numero precedente) sarebbe l'organo idoneo per sostenere l'esecutivo nell'identificare e nel chiarire i conflitti di obiettivi.

Raccomandazione 6: Identificazione e chiarimento dei conflitti di obiettivi

Il Consiglio federale è invitato a garantire che i conflitti di obiettivi (interni ed esterni) delle imprese parastatali vengano identificati e chiariti in modo adeguato. La nuova delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali» si occuperà di questo tema. Particolare attenzione sarà prestata a questo problema durante i regolari colloqui con l'ente proprietario e in occasione del rinnovo degli obiettivi strategici.

Il conflitto di obiettivi principale che ha dovuto affrontare AutoPostale deriva da una contraddizione tra gli obiettivi strategici della Posta e le disposizioni dell'UFT (problema di «coerenza esterna», si veda il n. 5.2). Per evitare il ripetersi di un caso simile, in sede di elaborazione degli obiettivi strategici, i dipartimenti proprietari dovrebbero consultare sistematicamente le autorità di vigilanza specifiche di settore, in modo che queste ultime possano richiamare l'attenzione del Consiglio federale su eventuali conflitti di obiettivi. Se necessario, gli obiettivi devono essere adeguati per evitare conflitti⁵⁸⁶.

⁵⁸⁴ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.3.2. La delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali» (si veda il precedente numero) sarebbe un organo idoneo a questo scopo.

⁵⁸⁵ La CdG-S fa però osservare che la responsabilità principale per il trattamento di questo caso spettava al Consiglio federale e ai dipartimenti competenti. Gli organi di alta vigilanza parlamentare esercitano una vigilanza sussidiaria sulle imprese, nettamente più limitata di quella del Consiglio federale e dei dipartimenti competenti.

⁵⁸⁶ Per la Posta si veda la raccomandazione 1, n. 5.2.2.

Raccomandazione 7: Consultazione delle autorità di vigilanza specifiche di settore in sede di elaborazione degli obiettivi strategici

Il Consiglio federale è invitato a garantire che le autorità di vigilanza specifiche di settore siano sistematicamente consultate in sede di elaborazione o di rinnovo degli obiettivi strategici delle imprese parastatali, in modo da poter segnalare eventuali conflitti di obiettivi. Se necessario, gli obiettivi strategici devono essere adeguati per evitare conflitti.

In generale, per la CdG-S è essenziale che i dipartimenti proprietari e le autorità di vigilanza specifiche di settore mantengano un regolare scambio di informazioni e garantiscano così una gestione e una sorveglianza coerenti delle imprese parastatali (si veda il n. 8.2.3).

Infine, la Commissione ritiene che gli obiettivi strategici delle imprese debbano essere completati sotto vari aspetti, in particolare per quanto riguarda il rispetto dell'obbligo di archiviazione, le società affiliate, gli strumenti di gestione e la trasparenza nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore (si veda il numero seguente).

8.2.2.5 Informazione dell'ente proprietario da parte delle imprese

Il DATEC e l'AFF hanno riferito alla CdG-S di non avere avuto problemi a ricevere informazioni dalla Posta nell'ambito della loro funzione di proprietari e quindi di non ritenere necessaria l'adozione di misure in tal senso⁵⁸⁷. Nel suo rapporto sulla Posta, invece, il CDF è giunto alla conclusione che la Confederazione non è stata informata in modo sufficiente sui rischi all'interno del gruppo Posta e sulla situazione delle società affiliate estere come CarPostal France (si vedano i n. 6.1.15 e 7.2). Gli esperti incaricati dal Consiglio federale hanno a loro volta raccomandato di precisare quali elementi devono essere inclusi nei rapporti dell'impresa all'attenzione della Confederazione. Ritengono inoltre che alle imprese debbano essere chieste alcune informazioni supplementari⁵⁸⁸. Già nel 2012 la CdG-N aveva sollecitato un migliore accesso alle informazioni delle imprese⁵⁸⁹.

Il Consiglio federale ha comunicato alle CdG di essere disposto ad «ampliare l'obbligo di rendiconto [delle imprese]»⁵⁹⁰, senza però indicare quali punti concreti dovrebbero contemplare in futuro i rapporti che le imprese devono sottoporre alla Confederazione. La CdG-S è del parere che l'informazione della Confederazione da

⁵⁸⁷ Lettera dell'allora capo del DATEC alla CdG-S del 19 dicembre 2018.

⁵⁸⁸ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.1, raccomandazione 5.

⁵⁸⁹ 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 (FF 2012 7525, in particolare pag. 7532).

⁵⁹⁰ Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pag. 8.

parte delle imprese e la gestione di tali informazioni da parte della Confederazione debbano essere fondamentalmente riconsiderate e che la futura delegazione del Consiglio federale «Imprese parastatali» svolgerà un ruolo importante in questo senso. La Commissione rinuncia per il momento a una raccomandazione generale sulla questione, ma approfondirà l'argomento nei suoi futuri lavori. Per prima cosa, tuttavia, la Commissione ritiene che si debbano esigere dalle imprese maggiori informazioni sui *risultati della vigilanza interna* e sulla *situazione delle principali società affiliate* (si vedano i n. 8.2.2.7 e 8.2.2.8).

La CdG-S condivide il parere degli esperti secondo cui una certa asimmetria informativa tra l'azienda e l'ente proprietario è inevitabile⁵⁹¹. Di qui l'importanza ancora maggiore che le imprese – in particolare sulla base dei loro strumenti di vigilanza interna nonché di gestione dei rischi – forniscano regolarmente all'ente proprietario informazioni che consentano a quest'ultimo di svolgere pienamente il proprio ruolo.

Il DATEC e il DFF hanno inoltre informato la CdG-S che, dalla fine del 2018, rinunciano a prendere atto dei verbali integrali delle sedute del Consiglio di amministrazione delle imprese parastatali. Da allora, al termine delle sedute, le aziende forniscono ai dipartimenti proprietari un breve rapporto sui temi di particolare rilevanza per loro e sulle decisioni importanti⁵⁹². Come gli esperti incaricati dal Consiglio federale, la Commissione⁵⁹³ ritiene che questa misura sia adeguata: le informazioni devono essere presentate alla Confederazione in forma sintetica e riguardare principalmente gli aspetti più importanti per l'ente proprietario. Al riguardo è tuttavia indispensabile stabilire chiaramente in via preliminare le questioni di importanza strategica per l'ente proprietario (si veda la raccomandazione 5, n. 8.2.2.2). Per ottenere informazioni supplementari su determinati aspetti, i dipartimenti proprietari e l'AFF non dovrebbero esitare, se necessario, a richiamare l'attenzione sul loro diritto di essere informati.

Nell'ambito dei suoi lavori su AutoPostale, la CdG-S ha inoltre constatato che l'ente proprietario non è stato in grado di ricostruire con esattezza gli eventi risalenti a prima del 2007 a causa della scarsa qualità in termini di archiviazione della Posta. Se si considera che la Posta è assoggettata all'obbligo legale di archiviazione (si veda il n. 6.2.3), per la CdG-S questa situazione è inaccettabile. Invita il Consiglio federale a garantire che tutte le imprese parastatali assoggettate alla legislazione federale in materia di archiviazione vi si conformino rigorosamente in futuro e che tale aspetto sia adeguatamente menzionato negli obiettivi strategici delle imprese, ad esempio prevedendo che ogni impresa disponga di un piano di archiviazione conforme alla legge.

⁵⁹¹ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.2.3

⁵⁹² Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pag. 10.

⁵⁹³ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.2, raccomandazione 8.

Raccomandazione 8: Rispetto dell'obbligo di archiviazione da parte delle imprese

Il Consiglio federale è invitato a garantire che tutte le imprese parastatali assoggettate alla legislazione federale in materia di archiviazione vi si conformino rigorosamente in futuro e che tale aspetto sia adeguatamente menzionato negli obiettivi strategici delle imprese.

8.2.2.6 Colloqui con l'ente proprietario

I colloqui trimestrali dei dipartimenti proprietari e dell'AFF con i rappresentanti delle imprese parastatali sono uno strumento centrale del governo d'impresa della Confederazione. La CdG-S condivide l'opinione degli esperti incaricati dal Consiglio federale, secondo cui le procedure e i contenuti di questi colloqui devono essere definiti in modo più chiaro e resi sistematici⁵⁹⁴. Appoggia inoltre la raccomandazione di sancire questi colloqui nel diritto⁵⁹⁵ e di condurre colloqui preparatori sistematici – una misura di questo tipo è attualmente in fase di attuazione presso la Posta⁵⁹⁶. Il Consiglio federale ha comunicato alle CdG di concordare ampiamente con le conclusioni e le proposte degli esperti e che le opportune misure saranno adottate dai dipartimenti competenti in collaborazione con l'AFF⁵⁹⁷. La CdG-S accoglie con favore quanto sopra. A suo avviso è importante che l'AFF, e quindi anche il DFF, garantiscano per tutte le imprese parastatali l'attuazione di una prassi armonizzata per quanto concerne i colloqui con l'ente proprietario. Si informerà in un secondo momento sullo stato di attuazione di tali misure.

Riguardo ai *contatti informali* tra l'ente proprietario e le imprese, gli esperti incaricati dal Consiglio federale scrivono nel loro rapporto che tali contatti consentono un flusso di informazioni rapido e un coordinamento efficace, ma possono anche «causare una mancanza di trasparenza delle decisioni [...] e quindi aggirare il pilotaggio formale»⁵⁹⁸. Raccomandano una certa moderazione negli scambi informali e ribadiscono che lo scambio di informazioni deve essere comprensibile e controllabile⁵⁹⁹. Il Consiglio federale ha dichiarato alle CdG che tali contatti informali sono inevitabili, ma che non devono «impedire, svalutare o aggirare» lo scambio di informazioni nell'ambito dei canali ordinari disponibili. A suo parere non c'è necessità di intervento in questo settore⁶⁰⁰.

La CdG-S non condivide questo punto di vista. Nell'ambito dei suoi lavori ha appreso che l'allora capo del DATEC e il direttore dell'AFF avevano avuto colloqui con

⁵⁹⁴ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.2, raccomandazione 7.

⁵⁹⁵ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.1, raccomandazione 1.

⁵⁹⁶ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.2, raccomandazione 7.

⁵⁹⁷ Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pag. 10.

⁵⁹⁸ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.1.2

⁵⁹⁹ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.2, raccomandazione 9.

⁶⁰⁰ Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pag. 10.

due membri del Consiglio di amministrazione della Posta coinvolti nel caso AutoPostale. Questi colloqui informali, che sono stati decisivi per le decisioni dell'ente proprietario in vista dell'Assemblea generale della Posta, non sono però stati verbalizzati (si veda il n. 6.1.5) e la CdG-S non ha quindi potuto prendere atto del loro contenuto esatto. La Commissione giudica tale pratica deplorabile e solleva una serie di interrogativi. Come già ribadito in passato⁶⁰¹, le CdG esigono che tutti i colloqui e tutte le decisioni *importanti* per la gestione delle imprese parastatali siano trascritti, condizione indispensabile per garantire che le consuete strutture di controllo adempiano la loro funzione nonché per assicurare un'adeguata trasparenza nei confronti del Consiglio federale e dell'alta vigilanza parlamentare.

Nel caso in questione, la Commissione ritiene che lo scambio intercorso tra l'allora capo del DATEC e il direttore dell'AFF e i membri del Consiglio di amministrazione della Posta conteneva informazioni decisive circa le decisioni del Consiglio federale in vista dell'Assemblea generale della Posta.

La CdG-S si aspetta che il Consiglio federale garantisca che la futura delegazione sulle imprese parastatali (si veda il n. 8.2.2.3) venga regolarmente informata dai suoi membri sugli aspetti importanti dei colloqui informali con le imprese e che la delegazione decida se tali informazioni debbano essere trattate ufficialmente nell'ambito dei colloqui trimestrali «formali» e/o trasmesse al Consiglio federale.

Raccomandazione 9: Colloqui con l'ente proprietario

Il Consiglio federale è invitato a garantire che la futura delegazione sulle imprese parastatali venga regolarmente informata dai suoi membri sugli aspetti importanti dei colloqui informali con le imprese e che la delegazione decida se tali informazioni debbano essere trattate ufficialmente nell'ambito dei colloqui trimestrali «formali» e/o trasmesse al Consiglio federale.

8.2.2.7 Strumenti di vigilanza interni delle imprese

Il caso AutoPostale ha sollevato diversi interrogativi sull'adeguatezza degli strumenti di vigilanza interni delle imprese parastatali (in particolare la gestione dei rischi, il sistema di controllo interno, il Compliance Management System). Gli accertamenti svolti dopo la divulgazione del caso AutoPostale hanno dimostrato in particolare che le attività illecite di AutoPostale sono andate avanti per molti anni senza essere scoperte dagli organi di vigilanza interni delle imprese e segnalate all'ente proprietario (si veda il n. 5.2), che il Compliance Management System della Posta deve essere migliorato (si veda il n. 6.1.10) e che i rischi associati a CarPostal France sono stati sottovalutati per anni (si veda il n. 7). Secondo gli esperti incaricati dal Consiglio federale, si dovrebbero esigere dalle imprese informazioni supplementari sull'organizzazione e sui risultati di questi strumenti⁶⁰².

⁶⁰¹ Gestione del ciberattacco contro la RUAG: punto della situazione, rapporto della CdG-N dell'8 maggio 2018, n. 4.2 (FF 2018 3895, in particolare pag. 3920).

⁶⁰² Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.1, raccomandazione 5.

In generale, la CdG-S ritiene che gli strumenti di vigilanza interni più importanti dovrebbero essere esplicitamente menzionati negli obiettivi strategici delle imprese parastatali. È importante che la vigilanza strategica del Consiglio federale tenga conto dell'*esistenza* di questi strumenti e dei relativi *risultati*.

Per quanto riguarda la *gestione dei rischi*, gli obiettivi strategici della Posta prevedono che l'impresa disponga di un sistema di gestione dei rischi conforme alla norma ISO 31000⁶⁰³ e informi l'ente proprietario dei rischi aziendali più importanti⁶⁰⁴. Disposizioni simili sono previste negli obiettivi strategici delle FFS e di Skyguide, mentre l'obbligo di informare l'ente proprietario non è menzionato negli obiettivi di Swisscom. Gli obiettivi di RUAG, invece, sono molto più generali⁶⁰⁵. Il Consiglio federale non ritiene che siano necessarie ulteriori misure in questo settore⁶⁰⁶. Il CDF, invece, è giunto alla conclusione che la rendicontazione della Posta sui rischi aziendali era insufficiente dal punto di vista dei contenuti, in particolare per quanto riguarda le sue affiliate estere, e che la Confederazione ha fissato solo poche direttive in questo settore (si veda il n. 6.1.15).

Nonostante l'inevitabile asimmetria informativa che la Confederazione deve affrontare in quanto ente proprietario, è indispensabile che sia informata in modo adeguato sui maggiori e più importanti rischi aziendali per l'ente proprietario. Se la qualità delle informazioni fornite è insufficiente, la Confederazione deve intervenire presso l'impresa. La Commissione invita il Consiglio federale a garantire che gli obiettivi strategici di tutte le imprese parastatali contengano disposizioni sulle informazioni da fornire all'ente proprietario riguardo ai rischi principali e che la situazione di rischio venga sistematicamente affrontata durante i colloqui con l'ente proprietario. Si aspetta inoltre che, al termine dell'attuale fase strategica, il Consiglio federale tracci un bilancio degli obiettivi strategici sui rischi e sui relativi indicatori di controllo e, se necessario, apporti modifiche o integrazioni.

La Commissione ritiene inoltre che il Consiglio federale debba definire i casi in cui i singoli rischi individuati dalle imprese devono essere menzionati nel sistema di gestione dei rischi della Confederazione. Accoglie con favore i miglioramenti già apportati in questo settore (allestimento di una scheda dei rischi per ogni impresa dal 2018, si veda il n. 6.1.15). Le CdG continueranno a occuparsi della questione nell'ambito del loro gruppo di lavoro «Reporting sui rischi».

Il Consiglio federale ha fatto osservare che l'esistenza di un *sistema di controllo interno* e la sua verifica da parte dell'ufficio di revisione sono già disciplinate dal codice delle obbligazioni (art. 728a e 728b CO). A suo avviso, se vengono individuate carenze sistematiche, «queste vanno inserite nella gestione dei rischi e all'occorrenza portate a conoscenza dell'ente proprietario». Ritiene che non siano

⁶⁰³ La norma ISO 31000 *Risk Management – Guidelines* fornisce i principi, un quadro e le linee guida per ogni forma di gestione dei rischi nelle aziende.
Fonte: www.iso.org/iso-31000-risk-management.html (stato: 27 agosto 2019).

⁶⁰⁴ Il riferimento alla norma ISO 31000 è stato recepito negli obiettivi strategici nel 2017.

⁶⁰⁵ Conformemente ai suoi obiettivi strategici, RUAG deve gestire «i rischi in maniera adeguata e in funzione del livello gerarchico» (Obiettivi strategici del Consiglio federale per la RUAG Holding SA 2016–2019, obiettivo 1.1).

⁶⁰⁶ Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pag. 8.

necessari ulteriori interventi⁶⁰⁷. La CdG-S, dal canto suo, ritiene invece ragionevole recepire questo strumento anche negli obiettivi strategici per sottolinearne l'importanza e lo stesso dicasi per l'obbligo di informare l'ente proprietario.

Il Consiglio federale riconosce inoltre la necessità di recepire negli obiettivi strategici una disposizione supplementare sull'esistenza di un *Compliance Management System (CMS)* conforme alle norme in vigore. Ha comunicato che i dipartimenti competenti sono stati incaricati di integrare opportunamente gli obiettivi strategici in occasione del prossimo adeguamento⁶⁰⁸. La CdG-S accoglie con favore quanto sopra. Tuttavia, anche in questo caso ritiene che l'obbligo di informare l'ente proprietario sui principali problemi vada recepito negli obiettivi strategici.

La CdG-S invita il Consiglio federale a definire chiaramente quali risultati derivanti dagli strumenti di vigilanza interni delle imprese debbano essere comunicati all'ente proprietario, in quale forma e con quale grado di dettaglio, recependo poi il tutto negli obiettivi strategici. Il Consiglio federale è inoltre invitato a garantire che il rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese, presentato al Parlamento, fornisca informazioni trasparenti sui principali risultati ottenuti grazie agli strumenti di vigilanza interni delle imprese, anche riguardo alla situazione finanziaria delle imprese parastatali.

Raccomandazione 10: Strumenti di vigilanza interni delle imprese

10.1 Il Consiglio federale è invitato a garantire che gli obiettivi strategici di tutte le imprese parastatali prevedano obbligatoriamente l'esistenza dei seguenti strumenti di vigilanza: sistema di gestione dei rischi, sistema di controllo interno, Compliance Management System. Per ciascuno di questi strumenti, gli obiettivi strategici devono includere direttive sull'obbligo di informare l'ente proprietario e definire gli indicatori di controllo.

10.2 Il Consiglio federale è altresì invitato a definire chiaramente quali risultati derivanti dagli strumenti di vigilanza interni delle imprese debbano essere comunicati all'ente proprietario, in quale forma e con quale grado di dettaglio, recependo poi il tutto negli obiettivi strategici.

10.3 Il Consiglio federale è invitato a garantire che il rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese, presentato al Parlamento, fornisca informazioni trasparenti sui principali risultati ottenuti grazie agli strumenti di vigilanza interni delle imprese, anche riguardo alla situazione finanziaria delle imprese parastatali.

10.4 Al termine dell'attuale fase strategica, il Consiglio federale è inoltre invitato a tracciare un bilancio degli obiettivi strategici sui rischi e sui relativi indicatori di controllo e, se necessario, ad apportare modifiche o integrazioni.

⁶⁰⁷ Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pag. 8.

⁶⁰⁸ Valutazione del rapporto di esperti, rapporto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 in risposta alla lettera delle CdG del 4 luglio 2019, pag. 8.

8.2.2.8 Vigilanza sulle società affiliate

Il caso AutoPostale ha sollevato anche questioni di fondo sulla vigilanza sulle società affiliate delle imprese parastatali. Gli accertamenti degli ultimi mesi hanno evidenziato in particolare che la Confederazione, quale ente proprietario, non ha prestato sufficiente attenzione alla situazione di CarPostal France e avrebbe dovuto chiedere informazioni supplementari al riguardo (si veda il n. 7.2).

In linea di principio, le imprese parastatali sono libere di definire la propria organizzazione⁶⁰⁹. Molte di loro, tra cui la Posta, hanno optato per una struttura di holding (sistema con società affiliate)⁶¹⁰. Gli esperti incaricati dalla Confederazione hanno constatato che quest'ultima non dispone di basi concettuali specifiche per il controllo delle strutture di holding, anche se ciò non sembra avere un impatto negativo sullo scambio di informazioni⁶¹¹. L'allora capo del DATEC ha spiegato alle CdG che il Consiglio di amministrazione della casa madre (in questo caso la Posta) è l'interlocutore principale della Confederazione, ma che per questioni specifiche attinenti alle società affiliate l'ente proprietario può sentire anche i rispettivi rappresentanti⁶¹².

In linea di principio, il fatto che un'impresa parastatale sia strutturata come una holding non è un problema per la CdG-S, se tale struttura è giustificata sul piano aziendale. Il Consiglio federale ha comunicato alla Commissione che non intende esaminare le strutture di gestione delle società affiliate delle imprese parastatali, ritenendola una questione di competenza delle imprese interessate (si veda il n. 6.1.11). La Commissione non è dello stesso parere: ritiene che la questione delle strutture di gestione delle società affiliate delle imprese parastatali abbia una dimensione strategica. Invita pertanto il Consiglio federale a esaminare se le strutture di gestione delle società affiliate delle imprese parastatali siano adeguate e se debbano essere emanate direttive generali al riguardo.

Raccomandazione 11: Strutture di gestione nelle società affiliate delle imprese

Il Consiglio federale è invitato a esaminare se le strutture di gestione delle società affiliate delle imprese parastatali siano adeguate e se debbano essere emanate direttive generali al riguardo.

La CdG-S evidenzia che la struttura aziendale non deve influenzare la gestione strategica e la sorveglianza del Consiglio federale, dei dipartimenti competenti e dell'AFF. In altre parole, il Consiglio federale o i dipartimenti proprietari e l'AFF

⁶⁰⁹ Lettera del DATEC alla CdG-S del 17 giugno 2019.

⁶¹⁰ Presso la Posta, la struttura di holding è organizzata come segue: sotto l'egida de La Posta Svizzera SA, tre società affiliate (Posta CH SA, PostFinance SA, AutoPostale Svizzera SA) gestiscono l'attività operativa. A queste società affiliate sono annesse altre società del gruppo in Svizzera e all'estero. Le società del gruppo sono società giuridicamente indipendenti, sottoposte al controllo diretto o indiretto della Posta Svizzera. Alla data di riferimento del 30 giugno 2019, la Posta contava 43 società fra affiliate e del gruppo (fonte: «Società del gruppo», www.posta.ch, Chi siamo > Ritratto, stato: 11 novembre 2019).

⁶¹¹ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.1.3 e 5.1.1.

⁶¹² Audizione dell'allora capo del DATEC, seduta del 24 aprile 2018

devono essere informati in modo trasparente e completo sulla situazione tanto dell'impresa quanto delle sue società affiliate. La responsabilità principale di fornire all'ente proprietario un'adeguata visione d'insieme della situazione spetta al Consiglio di amministrazione dell'impresa. Se necessario, tuttavia, l'ente proprietario è tenuto a richiedere informazioni supplementari. Nel caso di CarPostal France, la CdG-S è giunta alla conclusione che il Consiglio federale, il DATEC e l'AFF hanno fatto eccessivo affidamento sulle informazioni fornite dalla Posta, nonostante fossero incomplete (si veda il n. 7.3).

La Commissione è convinta che il miglioramento dei sistemi di controllo interno delle imprese (si veda il numero precedente) si tradurrebbe in una migliore informazione dell'impresa medesima e dell'ente proprietario sulla situazione delle società affiliate. Ritiene che in questo contesto svolgono un ruolo importante anche gli uffici di revisione esterni e il CDF in quanto organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione.

A complemento della raccomandazione 5 (si veda il n. 8.2.2.2), la CdG-S ritiene essenziale che il Consiglio federale definisca quali società affiliate delle imprese parastatali rivestono un'importanza strategica per l'ente proprietario e le sottoponga a una maggiore vigilanza da parte dei dipartimenti competenti. Le *società affiliate e cooperazioni estere* delle imprese parastatali sono casi particolari: l'esempio di CarPostal France ha dimostrato che sono soggette a una grande esposizione politica e a rischi specifici⁶¹³. In linea di principio, la Commissione non mette in discussione la possibilità delle imprese parastatali di espandersi all'estero, ma ritiene che tali progetti debbano essere monitorati più da vicino dal Consiglio federale, dai dipartimenti proprietari e dall'AFF. La struttura concreta di tale monitoraggio e, in particolare, la definizione degli elementi dell'attività delle società affiliate da discutere durante i colloqui trimestrali sono di competenza dei dipartimenti competenti.

Per la Commissione è inoltre importante che il rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese parastatali, presentato ogni anno al Parlamento, fornisca informazioni trasparenti sulla situazione delle società affiliate, le quali rivestono un'importanza strategica per la Confederazione quale ente proprietario.

Gli accertamenti degli ultimi mesi hanno dimostrato che per anni la Posta ha presentato la situazione finanziaria di CarPostal France in modo troppo positivo (si veda il n. 7). Per la CdG-S è inaccettabile che le società parastatali non comunichino all'ente proprietario determinati costi delle società affiliate. Per la vigilanza strategica, il Consiglio federale e il Parlamento necessitano di un quadro completo e veritiero della situazione aziendale, in particolare per quanto riguarda le finanze e i rischi. Secondo la CdG-S, il Consiglio federale deve imperativamente adoperarsi affinché in futuro la situazione finanziaria delle società affiliate delle imprese parastatali sia presentata in modo conforme alla realtà tanto all'ente proprietario quanto agli organi di vigilanza e all'alta vigilanza parlamentare.

⁶¹³ Gli obiettivi strategici della Posta prevedono peraltro che nelle forme di cooperazione e partecipazione si tenga «adeguatamente conto dei rischi» (obiettivo n. 5).

Per la Commissione, la futura delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali» (si veda il n. 8.2.2.3) sarebbe adatta per occuparsi degli aspetti citati.

Raccomandazione 12: Società affiliate più importanti

12.1 Il Consiglio federale è invitato a definire quali società affiliate delle imprese parastatali rivestono un'importanza strategica per l'ente proprietario e a sottoporle a una maggiore vigilanza da parte dei dipartimenti competenti. A tal fine deve essere prestata particolare attenzione alle società affiliate e alle cooperazioni estere delle imprese.

12.2 Il Consiglio federale è invitato a garantire che il rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese, presentato al Parlamento, fornisca informazioni trasparenti sulla situazione delle società affiliate di importanza strategica per la Confederazione in qualità di ente proprietario.

12.3 Il Consiglio federale è invitato a esaminare quali misure garantirebbero una maggiore trasparenza sulla situazione finanziaria delle società affiliate delle imprese parastatali e a condividere i risultati di tale esame.

8.2.2.9 Misure in caso di crisi

Di fronte alla CdG-S, il CDF ha evidenziato il fatto che il governo d'impresa della Confederazione è un sistema che funziona quando tutto va bene, ma che presenta i suoi limiti in situazioni di crisi e si basa sostanzialmente sulle autodichiarazioni delle imprese⁶¹⁴. La CdG-N era giunta alla stessa conclusione nel suo rapporto del 2012⁶¹⁵. In caso di problemi, il diritto della società anonima offre all'ente proprietario diverse possibilità di intervento nei confronti dell'impresa considerata (si veda il n. 2.1). La CdG-S ritiene però che il Consiglio federale abbia fatto un uso limitato di queste possibilità nel caso di AutoPostale (si veda il n. 6.2.3). Ha constatato che il Consiglio federale, i dipartimenti proprietari e l'AFF non sembrano avere scenari chiari per quanto concerne l'approccio della Confederazione in situazioni del genere.

La CdG-S invita il Consiglio federale, sulla base della legislazione in vigore (diritto della società anonima, leggi speciali sul diritto delle imprese ecc.), ad allestire un inventario degli strumenti a disposizione della Confederazione in caso di situazioni di crisi nelle imprese di cui è proprietaria. In tale inventario, basato sugli scenari di crisi più probabili, occorre definire le procedure e le competenze dei vari soggetti in situazioni di crisi. La Commissione invita il Consiglio federale ad affidare l'allestimento di tale inventario alla futura delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali» (si veda il n. 8.2.2.3).

⁶¹⁴ Ad es. l'audizione dei rappresentanti del CDF, seduta del 24 aprile 2018.

⁶¹⁵ 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 (FF 2012 7527). Si veda anche il n. 2.1.

Il Consiglio federale o i dipartimenti proprietari e l’AFF sono invitati ad attenersi a questo inventario nelle future situazioni di crisi. Secondo la Commissione, un approccio simile consentirebbe una reazione tempestiva e adeguata in situazioni di crisi e agevolerebbe inoltre lo scambio tra il Consiglio federale e il Parlamento sulle decisioni prese, garantendo così una maggiore trasparenza nei confronti dell’opinione pubblica.

Raccomandazione 13: Misure della Confederazione in caso di situazioni di crisi nelle imprese

Il Consiglio federale è invitato, sulla base della legislazione in vigore, ad allestire un inventario degli strumenti a disposizione della Confederazione in caso di situazioni di crisi nelle imprese di cui è proprietaria e a definire le competenze in situazioni del genere. Tale inventario sarà decisivo nelle future situazioni di crisi. Il suo allestimento sarà affidato alla futura delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali».

8.2.3 Attività delle autorità di vigilanza specifiche di settore

8.2.3.1 Coordinamento tra l’ente proprietario e le autorità di vigilanza specifiche di settore

Il caso AutoPostale ha sollevato la questione se non vi sia un accumulo di funzioni nel DATEC, dal momento che una parte del dipartimento è proprietaria della Posta (SG-DATEC e capodipartimento) e un’altra unità sorveglia AutoPostale in quanto impresa del TRV sovvenzionato (UFT). Sono stati espressi dubbi sull’appropriatezza di questa struttura, in cui l’autorità di vigilanza specifica di settore di AutoPostale è gerarchicamente subordinata al dipartimento proprietario della Posta⁶¹⁶.

Nel corso dei suoi accertamenti sul periodo 2007–2017, la CdG-S non ha tuttavia riscontrato situazioni fondamentalmente problematiche riconducibili a questa struttura (grandi conflitti di interesse o influenza del dipartimento sull’Ufficio federale; si veda il n. 5.2.2). La CdG-S si riserva tuttavia la possibilità di verificare più da vicino l’appropriatezza di questa struttura non appena saranno noti i risultati del procedimento penale amministrativo.

La CdG-S è consapevole dell’importanza di una chiara delimitazione tra il ruolo dell’ente proprietario di un’impresa e il ruolo della vigilanza specifica di settore su tale impresa, ma ritiene che nel caso AutoPostale il flusso di informazioni tra l’UFT e il dipartimento sia stato insufficiente, il che ha ostacolato un’adeguata collaborazione tra le autorità competenti e, in ultima analisi, ha indebolito la vigilanza sulla Posta (si veda il n. 5.2.2). A suo avviso, il ruolo dell’ente proprietario e quello della vigilanza specifica di settore si completano a vicenda mentre il flusso regolare di informazioni tra le unità interessate è essenziale per garantire una gestione e una

⁶¹⁶ Audizione dei rappresentanti di fedpol, sedute del 24 aprile 2018 e del 17 ottobre 2018.

sorveglianza adeguate dell'impresa. Quando le autorità di vigilanza specifiche di settore si trovano ad affrontare situazioni problematiche nelle imprese, dovrebbero informare quanto prima i dipartimenti proprietari (si veda il n. 5.2.2). D'altro canto, in sede di definizione o rinnovo degli obiettivi strategici, i dipartimenti proprietari dovrebbero consultare le autorità di vigilanza specifiche di settore per evitare maggiori conflitti di obiettivi (si veda il n. 8.2.2.4). Presso il DATEC, spetta al capodipartimento rappresentare gli interessi dell'ente proprietario della Posta e al contempo sorvegliare la gestione dell'UFT nonché garantire il buon coordinamento di questi due compiti.

Anche gli esperti incaricati dal Consiglio federale evidenziano nel loro rapporto che il flusso di informazioni tra l'ente proprietario e gli uffici specializzati deve essere documentato meglio⁶¹⁷.

La CdG-S invita il Consiglio federale ad adoperarsi affinché i dipartimenti proprietari e l'AFF mantengano uno scambio più intensivo con le autorità di vigilanza specifiche di settore e documentino chiaramente tale scambio. In particolare, ritiene che le autorità di vigilanza specifiche di settore debbano essere sistematicamente consultate prima dei colloqui periodici con le imprese parastatali oppure invitate a parteciparvi qualora si affrontino questioni che le riguardano. Secondo la Commissione, ciò non sarebbe in contraddizione con il principio della separazione dei ruoli, a condizione che si rimanga sullo scambio di informazioni e sul coordinamento delle attività e che tutti i soggetti coinvolti siano consapevoli delle rispettive competenze.

La Commissione auspica inoltre che in futuro il Consiglio federale – in allegato al suo rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese parastatali all'attenzione del Parlamento – dedichi un capitolo alle informazioni più importanti per il conseguimento degli obiettivi che gli sono state trasmesse dalle autorità di vigilanza specifiche di settore. A suo parere, tali informazioni sarebbero molto utili per il Parlamento.

Raccomandazione 14: Coordinamento tra l'ente proprietario e le autorità di vigilanza specifiche di settore

14.1. Il Consiglio federale è invitato ad adoperarsi affinché i dipartimenti proprietari e l'AFF mantengano uno scambio più intensivo con le autorità di vigilanza specifiche di settore e documentino chiaramente tale scambio.

14.2 Il Consiglio federale è invitato – in allegato al suo rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese parastatali all'attenzione del Parlamento – a dedicare un capitolo alle informazioni più importanti per il conseguimento degli obiettivi che gli sono state trasmesse dalle autorità di vigilanza specifiche di settore.

Il caso AutoPostale ha inoltre dimostrato che, all'avvio di un procedimento penale amministrativo su casi di grande portata in imprese parastatali, è necessario un migliore coordinamento tra le autorità di vigilanza e i dipartimenti competenti (si veda il n. 6.2.2). La CdG-S invita pertanto il Consiglio federale ad adoperarsi affin-

⁶¹⁷ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.4.

ché i servizi giuridici dei dipartimenti interessati siano sistematicamente consultati prima dell'avvio di tali procedimenti penali amministrativi, così da garantire che le misure legali previste siano conformi alla legge. La Commissione ritiene inoltre che, data l'importanza strategica di tali questioni, sia necessario informare in anticipo il capodipartimento e, a seconda della situazione, l'intero Consiglio federale. La CdG-S parte dal presupposto che in futuro il Consiglio federale presterà attenzione al rispetto di questo principio e si astiene pertanto dall'emanare una raccomandazione in tal senso.

8.2.3.2 Trasparenza delle imprese nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore

Nell'ambito del caso AutoPostale, la CdG-S è stata informata del fatto che l'UFT e il Sorvegliante dei prezzi hanno avuto grandi difficoltà a ottenere informazioni dalla Posta nel quadro della loro attività di vigilanza. Per diversi anni la Posta ha negato loro l'accesso ai dati delle sue affiliate, fornendo loro solo risposte minime e cercando attivamente di impedire a queste autorità di svolgere i controlli previsti dalla legge (si veda il n. 5.2.1).

Tale comportamento è inaccettabile per la Commissione e danneggia gli interessi dell'ente proprietario. Per la CdG-S è indispensabile che le autorità interessate abbiano accesso in qualsiasi momento a tutte le informazioni necessarie per l'adempimento del loro mandato legale. In caso di controversie sull'accesso alle informazioni, i dipartimenti proprietari e il Consiglio federale devono essere informati il più rapidamente possibile e intervenire di conseguenza presso l'impresa interessata. Questo aspetto deve essere discusso tra le autorità di vigilanza specifiche di settore e il dipartimento competente prima di ogni colloquio con l'ente proprietario. Il Consiglio federale è inoltre invitato a verificare se la trasparenza nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore debba essere esplicitamente recepita negli obiettivi strategici dell'impresa.

Raccomandazione 15: Trasparenza delle imprese nei confronti
delle autorità di vigilanza specifiche di settore

Il Consiglio federale è invitato ad adoperarsi affinché le autorità di vigilanza specifiche di settore sulle imprese parastatali abbiano accesso in qualsiasi momento a tutte le informazioni necessarie per l'adempimento del loro mandato legale. Il Consiglio federale è altresì invitato a verificare se la trasparenza nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore debba essere esplicitamente recepita negli obiettivi strategici delle imprese.

8.2.4 Uffici di revisione esterni delle imprese

Nel quadro del caso AutoPostale sono emerse diverse questioni di fondo sul ruolo degli uffici di revisione esterni delle imprese parastatali. La CdG-S non approfondisce questo aspetto, poiché è oggetto di chiarimenti da parte dell'ASR.

I rappresentanti dell'ASR hanno fatto osservare alla Commissione che alcune imprese parastatali (la Posta, ma anche le FFS e Skyguide) non sono «società di interesse pubblico» ai sensi dell'articolo 2 lettera c della legge sui revisori (LSR), poiché non sono società finanziarie né tantomeno società quotate in borsa⁶¹⁸. Secondo l'ASR, ciò comporta il rischio che la revisione non venga effettuata dai revisori più esperti (si veda il n. 6.1.13). Per la Commissione questa situazione è particolarmente problematica. Dato che queste imprese rivestono una grande importanza per la Confederazione, sia dal punto di vista finanziario sia in termini del loro contributo al servizio pubblico, per la CdG-S è fondamentale che gli uffici di revisione esterni prestino loro la massima attenzione possibile. Invita pertanto il Consiglio federale a esaminare l'opportunità di adeguare la legge in modo che tutte le imprese parastatali siano considerate come «società di interesse pubblico» secondo la LSR o quantomeno trattate come tali.

Postulato 6: Riconoscimento delle imprese parastatali come «società di interesse pubblico» secondo la LSR

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare l'opportunità di adeguare l'articolo 2 lettera c della legge sui revisori (LSR) in modo che in futuro tutte le imprese parastatali siano considerate come «società di interesse pubblico» o quantomeno trattate come tali.

Come già menzionato nel numero 8.1.1, l'UFT sta attualmente chiarendo la possibilità di affidare agli uffici di revisione esterni delle imprese compiti supplementari nel TRV sovvenzionato. Si tratta di un approccio simile a quello della perizia commissionata dal Consiglio federale, nella quale si raccomanda di verificare se il mandato di revisione esterna non debba essere esteso al settore dei sussidi⁶¹⁹. La CdG-S si chiede se non sia auspicabile estendere il mandato non solo al TRV sovvenzionato ma anche ad altri settori sovvenzionati delle imprese parastatali, partendo dal presupposto che spetti alle autorità di vigilanza specifiche di settore interessate valutare la questione.

Infine, il caso AutoPostale ha sollevato la questione se non si debba sostituire regolarmente l'ufficio di revisione esterno (presso la Posta, KPMG è stata responsabile della revisione esterna per circa vent'anni). La Commissione ritiene che una sostituzione regolare sia auspicabile per evitare il rischio di una prossimità eccessiva tra l'impresa e il suo ufficio di revisione esterno. Chiede pertanto al Consiglio federale di approfondire la questione in tempi utili. A suo avviso, spetta al Consiglio federale determinare con quale frequenza debba avvenire tale sostituzione e se questo principio debba essere sancito dalla legge.

⁶¹⁸ Audizione dei rappresentanti dell'ASR, seduta del 20 febbraio 2019. Ulteriori informazioni sull'art. 2 lett. c LSR sono contenute nel Messaggio del Consiglio federale del 28 agosto 2013 concernente la concentrazione della sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit (FF 2013 5901, in particolare pag. 5949).

⁶¹⁹ Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 5.2.1, raccomandazione 4.

8.2.5 Ruolo del Controllo federale delle finanze

Dalle informazioni a disposizione della CdG-S risulta che il CDF, almeno fino al 2014, ha esercitato una vigilanza limitata sulla Posta, adempiendo quindi solo in parte il suo mandato ai sensi della LCF (si veda il n. 5.2.3). La Commissione deplora profondamente questa situazione. Accoglie tuttavia con favore il fatto che dal 2014 il CDF abbia adeguato la sua strategia di controllo della Posta. Constata inoltre che gli accertamenti del CDF in seguito al caso AutoPostale hanno contribuito a chiarire aspetti importanti sulla gestione dei rischi della Posta e sul caso CarPostal France (si vedano i n. 6.2.5 e 7).

La Commissione si aspetta che il CDF applichi in futuro una prassi regolare e uniforme per il controllo delle imprese parastatali e che adempia pienamente il suo mandato legale. Nei prossimi anni monitorerà l'evoluzione delle attività del CDF in questo settore.

8.2.6 Ruolo dell'alta vigilanza parlamentare

La CdG-S ha inoltre verificato se, alla luce delle esperienze maturate con il caso AutoPostale, sia necessario intervenire nell'organizzazione dell'alta vigilanza parlamentare sulle imprese parastatali. È però giunta alla conclusione che attualmente non sono necessari adeguamenti in tal senso. Dopo la divulgazione del caso AutoPostale, la CdG-S è stata in grado, nel quadro delle risorse a sua disposizione, di avviare rapidamente accertamenti, approfondire la questione e trarne diverse conclusioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Gli strumenti a sua disposizione (ampi diritti d'informazione, audizione delle persone chiave, massima confidenzialità) le hanno permesso di ottenere tutte le informazioni necessarie per effettuare la sua valutazione. La Commissione accoglie inoltre con favore la collaborazione coordinata con i vari soggetti coinvolti nel dossier (unità amministrative interessate, CDF, Posta ecc.) e con gli altri organi parlamentari competenti (CdF, DelFin e CTT), che ha permesso ampiamente di evitare doppioni tra i rispettivi lavori. Per questi motivi, la Commissione ritiene che la struttura attuale dell'alta vigilanza parlamentare sulle imprese parastatali sia adeguata.

Sebbene la vigilanza sulle imprese parastatali debba essere rafforzata, la Commissione ritiene che tale rafforzamento debba avvenire soprattutto *ai livelli superiori* della gerarchia della vigilanza sulle imprese, vale a dire a livello degli organi di vigilanza interni delle imprese e dei loro uffici di revisione esterni, a livello del Consiglio federale e dei dipartimenti proprietari e dell'AFF come pure a livello delle autorità di vigilanza specifiche di settore, al fine di tener conto della vigente struttura a cascata (si vedano i n. 2.2 e 8.2.1). La Commissione si aspetta che questi organi adempiano meglio i propri obblighi legali di vigilanza e gestione. Le raccomandazioni e gli interventi parlamentari formulati nel presente rapporto sono tesi a contribuire proprio a questo rafforzamento.

L'alta vigilanza parlamentare è esercitata *in modo sussidiario* rispetto alla vigilanza del Consiglio federale o dei dipartimenti proprietari e dell'AFF; il suo ruolo consiste nell'assicurare che gli interessi della Confederazione in quanto ente proprietario

siano adeguatamente tutelati. Non spetta tuttavia alle CdG sostituirsi al Consiglio federale e ai dipartimenti competenti nella loro funzione di vigilanza e gestione. La tutela degli interessi dell'ente proprietario nei confronti dell'impresa è principalmente compito dell'esecutivo che, per legge, dispone delle necessarie competenze a tal fine. Spetta inoltre all'esecutivo assumersi la responsabilità nei confronti del Parlamento del buon funzionamento delle imprese e del raggiungimento dei loro obiettivi strategici. Nel caso di AutoPostale sarebbe stato impossibile per le CdG scoprire la prassi contabile illecita al posto dell'UFT. Né rientrava tra le responsabilità delle commissioni, bensì del DATEC e del Consiglio federale, affrontare il conflitto di obiettivi presso AutoPostale.

La Commissione desidera tuttavia rilevare che le misure proposte nel presente rapporto migliorerebbero indirettamente anche l'efficacia dell'attuale alta vigilanza parlamentare sulle imprese, poiché le informazioni trasmesse dal Consiglio federale al Parlamento sull'attività delle imprese, sul raggiungimento dei loro obiettivi strategici e sui loro rischi saranno più precise e affidabili.

9 Conclusioni e ulteriore procedura

Nel presente rapporto, la CdG-S ha verificato se il Consiglio federale, i dipartimenti e le unità amministrative competenti abbiano sorvegliato e gestito in modo adeguato la Posta e AutoPostale nell'ambito del caso AutoPostale. Ha inoltre esaminato quali insegnamenti generali si possono trarre da questo caso relativamente alla gestione e alla sorveglianza della Posta e di altre imprese parastatali da parte del Consiglio federale, dei dipartimenti competenti e dell'Amministrazione federale.

La Commissione ricorda che la responsabilità principale della gestione e della sorveglianza di AutoPostale spetta agli organi direttivi della Posta. Per la CdG-S è incomprensibile che per anni presso AutoPostale abbiano potuto verificarsi operazioni illecite senza che fossero rilevate né dagli organi di vigilanza interni dell'azienda né dai revisori esterni del gruppo per poi essere portate a conoscenza della Confederazione. Considerato il procedimento penale amministrativo in corso e tenendo conto del proprio ambito di competenza, la Commissione rinuncia a prendere posizione su eventuali responsabilità individuali nel caso AutoPostale o sulle misure adottate dalla Posta a partire dal 2018. La Commissione accoglie tuttavia con favore i primi passi intrapresi dalla Posta e invita il gruppo a continuare a lavorare attivamente e in modo trasparente per rispondere a tutte le domande in sospeso, evitando così che un caso del genere si ripeta.

Sorveglianza e gestione di AutoPostale e della Posta da parte del Consiglio federale, del DATEC e degli altri organi e unità competenti

Per quanto riguarda la sorveglianza e la gestione di AutoPostale e della Posta da parte del Consiglio federale, del DATEC e degli altri organi e unità competenti, la CdG-S rileva che nel *periodo precedente alla divulgazione del caso AutoPostale (2007–2017)* questi soggetti hanno esercitato una vigilanza insufficiente su AutoPostale e hanno rappresentato posizioni parzialmente contraddittorie nei confronti dell'azienda. Secondo l'analisi della Commissione, il fatto che la prassi contabile

illecita di AutoPostale non sia stata scoperta prima è dovuto a una combinazione di diversi punti deboli. L'UFT, che disponeva soltanto di risorse limitate, ha avuto un approccio poco critico riguardo alle finanze di AutoPostale, nonostante le segnalazioni di diverse autorità, e ha mantenuto una linea di condotta poco chiara nei confronti dell'azienda. A sua volta, il DATEC ha rinunciato ad adeguare gli obiettivi strategici della Posta nonostante le contraddizioni rilevate e inoltre il flusso di informazioni e il coordinamento tra l'UFT e il DATEC riguardo ad AutoPostale sono stati insufficienti. Da parte sua, anche il CDF ha esercitato una vigilanza limitata sull'impresa. Infine, per molti anni, la Posta ha negato alle autorità di vigilanza della Confederazione l'accesso ai dati delle sue società affiliate. Dall'inchiesta della CdG-S è emerso che il DATEC e l'AFF erano a conoscenza del conflitto di obiettivi di AutoPostale riguardo al conseguimento di utili almeno dal 2011, ma non hanno adottato alcuna misura all'epoca, fatto inconcepibile per la Commissione nonché assolutamente criticabile. Alcuni media hanno inoltre sostenuto che nel settembre 2011 il DATEC era stato informato della prassi contabile illecita di AutoPostale. Sulla base delle informazioni attualmente a sua disposizione, la CdG-S non può confermare questa affermazione, ma continuerà in ogni caso ad esaminare questo punto. La CdG-S si riserva la possibilità di adeguare la sua valutazione in un secondo momento qualora dovesse ricevere nuove informazioni decisive, in particolare dopo la fine del procedimento penale amministrativo in corso. Fatta eccezione per i punti di cui sopra, la Commissione non ha riscontrato gravi mancanze o comportamenti illeciti. Costata che il DATEC, l'AFF e l'UFT hanno più volte chiarito alla Posta e ad AutoPostale che nel TRV sovvenzionato è prevista una redditività abituale per il settore pari a zero. Fa inoltre osservare che l'UFT ha adempiuto i propri obblighi legali – anche se in ritardo – conducendo accertamenti approfonditi a partire dal 2015, che hanno portato alla scoperta della prassi contabile illecita di AutoPostale. Nulla lascia supporre che l'Ufficio federale abbia deliberatamente ignorato la prassi illecita di AutoPostale.

La Commissione ritiene inoltre che, nel complesso, il Consiglio federale, il DATEC, gli altri organi e unità abbiano reagito in modo adeguato *dopo la divulgazione del caso AutoPostale (2018/19)*. Gran parte degli aspetti problematici di questo caso è stata trattata dagli organi interessati e sono state tratte le relative conclusioni nonché adottate varie misure. Tuttavia, durante i suoi lavori, la CdG-S ha constatato diversi aspetti problematici dal punto di vista dell'alta vigilanza. Tra questi figurano la presentazione di una denuncia penale da parte dell'UFT nel febbraio 2018, le azioni del DATEC e dell'AFF in vista dell'Assemblea generale 2018 e l'approvazione del conto annuale 2017 della Posta, i colloqui del DATEC e dell'AFF con alcuni membri del Consiglio di amministrazione della Posta e gli accertamenti relativi al periodo precedente al 2007. La CdG-S ritiene inoltre che, dopo la scoperta del caso AutoPostale, il Consiglio federale, il DATEC e l'AFF nel complesso abbiano tenuto un atteggiamento difensivo riguardo all'intervento della Confederazione presso la Posta, affidandosi in gran parte ai lavori della Posta. Per la CdG-S, il Consiglio federale e le unità amministrative competenti dovrebbero utilizzare in modo più attivo gli strumenti a loro disposizione per la gestione e la vigilanza strategiche, specialmente in situazioni di crisi come quella che si è venuta a creare dopo la divulgazione del caso AutoPostale.

La CdG-S si è occupata anche del caso speciale di *CarPostal France*. Questa società affiliata di AutoPostale Svizzera SA non fa parte del TRV sovvenzionato, ma le indagini avviate dopo la divulgazione del caso AutoPostale hanno dimostrato che, per anni, la situazione finanziaria di CarPostal France è stata presentata in modo troppo positivo alla Confederazione e al Parlamento. La CdG-S deplora profondamente questo fatto e considera il ritiro di AutoPostale dal mercato francese come un passo appropriato e necessario. Gli accertamenti della Commissione hanno evidenziato che il DATEC e l’AFF si sono informati regolarmente sulle attività di AutoPostale in Francia, confidando tuttavia prevalentemente sulle informazioni della Posta, mentre la Commissione ritiene che avrebbero dovuto mostrarsi più critici al riguardo. Non è in grado di valutare se il Consiglio federale e il Parlamento avrebbero comunque approvato la strategia di espansione di AutoPostale in Francia negli ultimi anni qualora la situazione finanziaria di CarPostal France fosse stata presentata in modo realistico. Non si può però escludere che tale questione avrebbe potuto essere valutata diversamente, in particolar modo dal Parlamento. La CdG-S deplora decisamente il fatto che la Posta non sia stata in grado di spiegarle i criteri in base ai quali all’epoca si sia deciso di espandere AutoPostale in Francia. Inoltre, per la Commissione è importante che si chiarisca se gli aiuti finanziari concessi dalla Posta a CarPostal France sono compatibili con l’accordo di libero scambio tra la Svizzera e la Comunità economica europea, in modo da trarne all’occorrenza i dovuti insegnamenti per tutte le imprese parastatali.

Secondo la CdG-S, al termine del procedimento penale amministrativo concernente AutoPostale, il Consiglio federale dovrà ancora chiarire diversi aspetti, in particolare riguardo alla vigilanza dell’UFT su AutoPostale nel periodo dal 2007 al 2015, alle irregolarità contabili presso AutoPostale prima del 2007 come pure ai flussi finanziari tra AutoPostale Svizzera e CarPostal France. La CdG-S si aspetta inoltre che il Consiglio federale rediga un bilancio complessivo del caso AutoPostale in un apposito rapporto e che si occupi del modo in cui il DATEC e l’AFF hanno sorvegliato AutoPostale negli ultimi anni.

Insegnamenti generali tratti dal caso AutoPostale

La CdG-S accoglie con favore gli accertamenti condotti dal DATEC e dall’UFT dopo la rivelazione del caso AutoPostale in merito alla *vigilanza sulle imprese attive nel TRV sovvenzionato* e alle misure adottate per migliorare l’attività di vigilanza dell’UFT. Ritiene estremamente importante che il nuovo sistema chiarisca le competenze nel settore della vigilanza e che casi come quello di AutoPostale restino in futuro ben presenti all’attenzione delle autorità competenti. La Commissione formula diversi requisiti per il nuovo sistema e ne seguirà da vicino l’introduzione. A suo parere, la vigilanza sul TRV sovvenzionato dovrebbe continuare a basarsi su un rapporto di fiducia tra i committenti e i beneficiari dei sussidi, ma l’indipendenza e lo spirito critico delle autorità di vigilanza sono il presupposto indispensabile per tale fiducia.

La CdG-S ritiene opportuno che la responsabilità principale per la sorveglianza del TRV sovvenzionato resti dell’UFT, ma che anche i Cantoni svolgano un ruolo centrale nella vigilanza. Si dichiara a favore di una chiara definizione delle interfac-

ce tra l'UFT e le autorità cantonali competenti e invita il Consiglio federale a riesaminare a tempo debito la ripartizione delle competenze in questo settore.

La Commissione ritiene inoltre che il Consiglio federale debba verificare se non sia opportuno rivedere le basi legali per l'impiego delle eccedenze nel TRV sovvenzionato, poiché il caso AutoPostale ha chiaramente dimostrato i limiti di tali basi legali. Invita inoltre il Consiglio federale ad adoperarsi affinché le imprese parastatali in futuro dimostrino piena trasparenza nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore come l'UFT.

La CdG-S ha altresì esaminato gli insegnamenti che si possono trarre dal caso Auto-Postale relativamente al *governo d'impresa delle imprese parastatali*. Ha preso atto delle conclusioni di un rapporto di esperti su questo argomento e delle misure adottate dal Consiglio federale a fine giugno 2019 sulla base di tale rapporto. La Commissione accoglie con favore queste misure, ma ritiene che non siano sufficienti e che si debbano prendere in considerazione ulteriori miglioramenti.

La CdG-S ritiene che, nel complesso, il modello di pilotaggio strategico delle imprese parastatali sia ancora adeguato, ma che, nel contesto attuale, serva una vigilanza rafforzata sulle imprese, in particolare per quel che riguarda i livelli superiori di tale vigilanza (organi interni delle imprese, uffici di revisione esterni, Consiglio federale, dipartimenti proprietari e AFF).

Secondo la Commissione, gli organi che rappresentano la Confederazione in qualità di ente proprietario (Consiglio federale, dipartimenti proprietari e AFF) dovrebbero svolgere in modo più attivo il loro ruolo a livello di gestione strategica e di vigilanza, e questo nel rispetto delle disposizioni di legge. Nel presente rapporto la CdG-S formula diverse raccomandazioni e interventi parlamentari al riguardo. In particolare, il Consiglio federale dovrebbe definire più chiaramente quali elementi sono di importanza strategica per la Confederazione in veste di ente proprietario, dovrebbe disporre di un piano per individuare e risolvere i conflitti di obiettivi e dovrebbe esigere maggiori informazioni dalle imprese. La Commissione invita inoltre il Consiglio federale a rafforzare le prescrizioni relative agli strumenti di vigilanza interna delle imprese (gestione dei rischi, sistema di controllo interno, Compliance Management System) e ad allestire un inventario degli strumenti a disposizione della Confederazione in caso di situazioni di crisi nelle imprese. Alla luce del caso CarPostal France, ritiene che le società affiliate più importanti delle imprese parastatali – in particolare quelle che operano all'estero – dovrebbero essere monitorate più da vicino e che in futuro la loro situazione finanziaria debba essere presentata in modo conforme alla realtà. La Commissione ha inoltre formulato raccomandazioni sul rispetto dell'obbligo di archiviazione delle imprese e sui colloqui informali tra la Confederazione e le imprese.

Secondo la CdG-S, anche gli organi che rappresentano la Confederazione in qualità di ente proprietario devono adottare misure organizzative. Propone di tenere un dibattito di fondo sulle rispettive responsabilità, competenze e mansioni dei dipartimenti responsabili, delle segreterie generali e degli uffici federali e fa osservare che le risorse impiegate per la gestione e la sorveglianza delle imprese parastatali non sono state finora sufficienti. La Commissione ritiene inoltre necessario rafforzare il ruolo del Consiglio federale come organo centrale preposto alle funzioni di vigilanza

e di gestione della Confederazione quale proprietaria. Incarica pertanto il Consiglio federale di istituire una delegazione di vigilanza permanente per il pilotaggio strategico e la sorveglianza delle imprese parastatali, il cui compito sia di preparare le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale in questo settore.

La CdG-S invita altresì il Consiglio federale ad adoperarsi per uno scambio più intensivo e un migliore coordinamento tra i dipartimenti proprietari e l’AFF, da una parte, e le autorità di vigilanza specifiche di settore (come l’UFT) dall’altra. Raccomanda in particolare al Consiglio federale di consultare le autorità di vigilanza specifiche di settore in sede di definizione o rinnovo degli obiettivi strategici delle imprese parastatali. Spetta al capo del dipartimento interessato assicurarsi che le unità dipartimentali, che hanno «ruoli» diversi nei confronti dell’impresa, coordinino adeguatamente i loro lavori.

Riguardo al *ruolo degli uffici di revisione esterni delle imprese*, la CdG-S è stata informata del fatto che alcune imprese parastatali, tra cui la Posta, non sono considerate «società di interesse pubblico» ai sensi della legge sui revisori e che ciò comporta il rischio che la revisione non venga effettuata dai revisori più esperti. Questo aspetto è particolarmente problematico per la Commissione, che invita il Consiglio federale ad adeguare le basi legali pertinenti. Ritene altresì opportuno che le imprese parastatali sostituiscano regolarmente i propri uffici di revisione esterni.

Per quanto riguarda il *ruolo di vigilanza del CDF*, la Commissione deplora profondamente il fatto che quest’ultimo per anni abbia esercitato soltanto una vigilanza limitata sulla Posta. Accoglie tuttavia con favore il fatto che il CDF abbia adeguato la sua strategia di controllo in questo settore a partire dal 2014. Si aspetta che il CDF applichi in futuro una prassi regolare e uniforme per il controllo delle imprese parastatali.

La CdG-S è inoltre giunta alla conclusione che il caso AutoPostale non evidenzia necessità di intervento sul *ruolo dell’alta vigilanza parlamentare*. La Commissione ha potuto esercitare il suo ruolo di vigilanza senza alcuna restrizione e giudica positiva la collaborazione con gli altri soggetti coinvolti nel dossier. Sebbene ritenga che la vigilanza sulle imprese parastatali debba essere rafforzata, tenendo conto del sistema di vigilanza esistente, tale rafforzamento deve avvenire in primo luogo ai *livelli superiori di vigilanza*. Le diverse misure proposte nel presente rapporto dovrebbero però anche contribuire indirettamente all’efficacia dell’alta vigilanza parlamentare sulle imprese parastatali nella sua forma attuale.

Ulteriore procedura

Sulla base delle sue constatazioni, la CdG-S ha formulato 15 raccomandazioni, sei postulati e una mozione all'attenzione del Consiglio federale. Invita il Consiglio federale a prendere posizione sulle constatazioni e sulle raccomandazioni del presente rapporto entro il 26 febbraio 2020 come pure a comunicarle con quali misure ed entro quali termini intende attuare le sue raccomandazioni.

12 novembre 2019

In nome della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

La presidente, Anne Seydoux-Christe

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione DFI/DATEC,
Claude Hêche

Il segretario della Sottocommissione DFI/DATEC,
Nicolas Gschwind

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
Boll. uff.	Bollettino ufficiale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
COMCO	Commissione federale della concorrenza
CTP	Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni delle Camere federali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelFin	Delegazione delle finanze
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFTCE	Dipartimento federale dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia (ora DATEC)
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
ETP	Equivalente a tempo pieno
EY	Ernst&Young
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
IFRS	International Financial Reporting Standards
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
Ip.	Interpellanza

ISO	Organizzazione internazionale per la standardizzazione
LAr	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (RS 152.1)
LCF	Legge del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (RS 614.0).
Lferr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS 742.101)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LOP	Legge del 17 dicembre 2010 sull'organizzazione della Posta (RS 783.1)
LOP 1997	Legge del 30 aprile 1997 sull'organizzazione delle poste (RS 783.1)
LParl	Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10)
LSR	Legge del 16 dicembre 2005 sui revisori (RS 221.302)
LSu	Legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (RS 616.1)
LTV	Legge del 30 aprile 2009 sul trasporto di viaggiatori (RS 745.1)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OCIC	Ordinanza del DATEC del 18 gennaio 2011 sulla contabilità delle imprese concessionarie (RS 742.221)
OCITC	Ordinanza del DFTCE del 18 dicembre 1995 sulla contabilità delle imprese di trasporto concessionarie (RS 742.221)
OIPAF	Ordinanza del 18 dicembre 1995 sulle indennità (RS 742.101.1)
OITRV	Ordinanza dell'11 novembre 2009 sulle indennità per il traffico regionale viaggiatori (RS 745.16)
OLAr	Ordinanza dell'8 settembre 1999 sull'archiviazione (RS 152.11)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
Org-DATEC	Ordinanza del 6 dicembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (RS 172.217.1)
Org-DFE	Ordinanza del 17 febbraio 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (RS 172.215.1)
OTV	Ordinanza del 4 novembre 2009 sul trasporto di viaggiatori (RS 745.11)

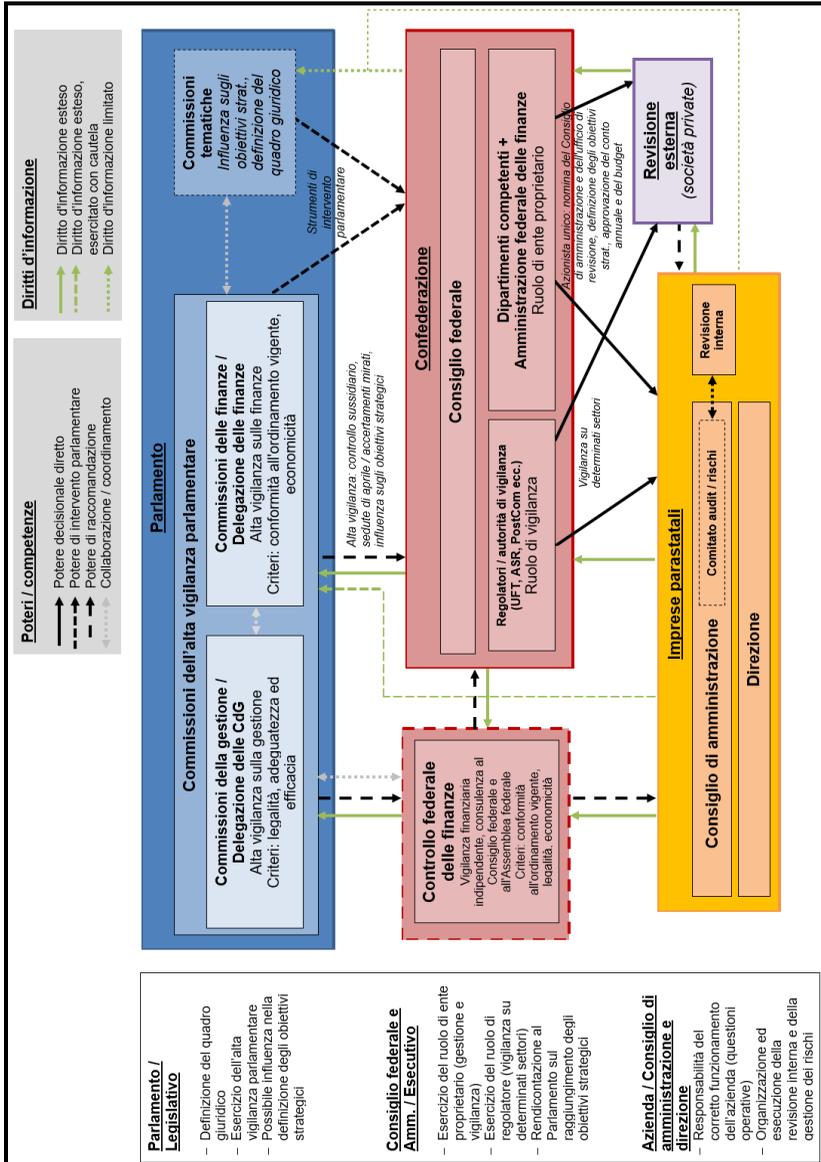
Po.	Postulato
PostCom	Commissione federale delle poste
RI-Posta	Revisione interna della Posta
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SG-DATEC	Segreteria generale del DATEC
TRV	Traffico regionale viaggiatori
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UTP	Unione dei trasporti pubblici

Elenco delle persone sentite

Baur, Thomas	Responsabile di RetePostale e responsabile ad interim di AutoPostale (2018), La Posta Svizzera
Bühler, René	Direttore supplente, fedpol
Christ, Brigitte	Direttrice supplente, CDF
Della Valle, Nicoletta	Direttrice, fedpol
Füglistaler, Peter	Direttore, UFT
Gaillard, Serge	Direttore, AFF
Glanzmann, Alex	Responsabile Finanze, La Posta Svizzera*
Huissoud, Michel	Direttore, CDF
Jäger, Christoph	Partner, Kellerhals Carrard
Leuthard, Doris	Consigliera federale, capo del DATEC (2010–2018)
Manfèrdini, Alessandro	Responsabile di mandato, CDF
Mayer, Michael	Responsabile di mandato, CDF
Meierhans, Stefan	Sorvegliante dei prezzi
Meyrat, Pierre-André	Direttore supplente, UFT, capo della task force AutoPostale
Niederhauser, Beat	Sorvegliante dei prezzi supplente, responsabile dell'ufficio
Nösberger, Thomas	Consulente, Kellerhals Carrard
Nussbaumer, Katrin	Capo dell'ufficio di coordinamento sull'indagine AutoPostale, La Posta Svizzera
Ramsauer, Matthias	Segretario generale del DATEC (dal 2019)
Ruoff, Susanne	Direttrice generale, La Posta Svizzera (2012–2018)*
Sanwald, Reto	Direttore supplente, ASR, Capo Diritto e affari Internazionali
Scheidegger, Robert	Responsabile di mandato, CDF
Schneider, Frank	Direttore, ASR
Schwaller, Urs	Presidente del Consiglio di amministrazione, La Posta Svizzera
Sommaruga, Simonetta	Consigliera federale, capo del DATEC (dal 2019)*
Stirnemann, Pascal	Capo della sezione Revisione, UFT

* *Queste persone non sono state sentite nel quadro delle sedute ordinarie della Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S (sedute di aprile 2018 e 2019 sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta Svizzera, sedute plenarie della CdG).*

Struttura della vigilanza sulle imprese parastatali



Obiettivi strategici della Posta Svizzera SA (estratti rilevanti per AutoPostale)

Obiettivi strategici 2006–2009 definiti dal Consiglio federale per la Posta (estratti)

1 *Obiettivi strategici* – [...] Nel settore del trasporto pubblico di viaggiatori, l'azienda fornisce le prestazioni previste dalla legislazione sui trasporti pubblici.

Il Consiglio federale esige che la Posta:

- 1.1 fornisca un servizio universale retto in tutta la Svizzera dagli stessi principi, di buona qualità e a prezzi adeguati;
- 1.2 sia orientata alle esigenze dei clienti, autonoma sul piano finanziario, innovativa e in grado di far fronte alla concorrenza; che essa riduca progressivamente la dipendenza dal settore di monopolio sviluppando nuovi prodotti e aprendo nuovi mercati;
- 1.3 sfrutti i potenziali di aumento dell'efficienza;
- 1.4 sviluppi ulteriormente le proprie attività principali nei settori invii, merci e logistica prestazioni finanziarie e trasporto di viaggiatori, miri a una crescita redditizia e garantisca prestazioni di elevata qualità:
 - in Svizzera, la Posta deve sviluppare la propria posizione di leader come fornitrice di servizi logistici (in particolare lettere, pacchi, merci), servizi di pagamento e di trasporto pubblico nel settore viaggiatori,
 - all'estero, la Posta può cogliere opportunità di espansione in mercati di nicchia al di fuori del servizio universale.

Inoltre essa deve: [...]

- esplorare nuove fonti di espansione nel trasporto di viaggiatori in qualità di fornitore di sistema, nella gestione delle reti di trasporto, nel traffico turistico e nelle reti urbane,
 - sviluppare in maniera mirata nuove offerte e nuovi modelli commerciali per generare crescita, garantire in modo duraturo la propria redditività ed esplorare nuove possibilità per finanziare il servizio universale. [...]
- 1.8 metta a punto un sistema adeguato di gestione dei rischi.

2 *Obiettivi finanziari* – Il Consiglio federale esige che la Posta:

- 2.1 presenti un risultato d'esercizio adeguato per il servizio universale e per il settore sottoposto a concorrenza e ottenga una crescita del suo valore d'impresa. Imprese svizzere ed estere analoghe fungeranno da termine di paragone.
- 2.2 utilizzi in linea di massima il cash flow per finanziare gli investimenti.
- 2.3 impieghi gli utili per in primo luogo costituire gradualmente la necessaria base di capitale proprio e per risanare la cassa pensioni, in secondo luogo per

garantire un'adeguata distribuzione degli utili per il capitale di dotazione messo a disposizione dalla Confederazione. [...]

4 Forme di cooperazione e di partecipazione – Nei limiti imposti dal mandato di prestazioni, e tenendo conto delle proprie possibilità finanziarie nonché delle risorse di personale, la Posta può aprirsi a cooperazioni nazionali o internazionali (partecipazioni, alleanze, fondazione di società o altre forme di collaborazione), a condizione che quest'ultime rafforzino la sua attività principale in Svizzera, o obbediscano a un'altra forma di strategia industriale, e contribuiscano a garantire o aumentare a lungo termine il valore d'impresa. Le partecipazioni e le cooperazioni della Posta devono essere gestite in maniera professionale, tenendo conto adeguatamente dei rischi.

5 Rendiconto al Consiglio federale – Ogni anno, contemporaneamente al rapporto di gestione, il Consiglio di amministrazione della Posta informa il Consiglio federale circa il raggiungimento degli obiettivi fissati. [...]

Obiettivi strategici 2010–2013 definiti dal Consiglio federale per la Posta (estratti)

1 *Obiettivi strategici* – Il Consiglio federale esige che la Posta:

- 1.1 fornisca un servizio universale retto in tutta la Svizzera dagli stessi principi, di buona qualità e a prezzi adeguati;
- 1.2 sia orientata alle esigenze dei clienti, autonoma sul piano finanziario, innovativa e in grado di far fronte alla concorrenza; [...]
- 1.4 nel quadro dei limiti stabiliti dalla Costituzione e del mandato fissato dalla legge, sviluppi nuove offerte, servizi e soluzioni, avvii cooperazioni, miri a una crescita redditizia, assicuri la propria capacità di rendimento e sfrutti i potenziali di aumento dell'efficienza; le offerte di prestazioni esistenti che superano i limiti stabiliti dalla Costituzione (in particolare nel settore delle vendite per corrispondenza) non devono essere ampliate;
- 1.5 sviluppi ulteriormente il core business nei mercati della comunicazione (in particolare: lettere, marketing dialogico e soluzioni per la gestione dei documenti), della logistica, delle prestazioni finanziarie e del trasporto di passeggeri e garantisca l'elevata qualità delle prestazioni:
 - sviluppi ulteriormente la sua posizione di leader in Svizzera,
 - colga l'opportunità di espandersi all'estero nei mercati al di fuori del servizio universale;

Inoltre essa deve: [...]

- potenziare ulteriormente la posizione di leader nel trasporto di passeggeri mediante autobus, in qualità di fornitore di sistema, individuare nuove fonti di crescita nella gestione delle reti di trasporto nonché nel traffico d'agglomerato e regionale. Garantendo una redditività a lungo termine, la Posta può inoltre espandersi sui mercati esteri. [...]

1.9 mettere a punto un sistema adeguato di gestione dei rischi.

2 *Obiettivi finanziari* – Il Consiglio federale esige che la Posta:

- 2.1 assicurarsi a lungo termine o, eventualmente, aumentare il valore d'impresa, tenendo conto dei costi del capitale proprio e del capitale esterno, e presenti, nella misura del possibile, un risultato d'esercizio adeguato per il servizio universale e per il settore sottoposto a concorrenza. Imprese svizzere ed estere analoghe fungeranno da termine di paragone;
- 2.2 utilizzare in linea di massima il cash flow per finanziare gli investimenti;
- 2.3 impieghi gli utili per costituire la necessaria base di capitale, per finanziare la cassa pensioni e per distribuire i dividendi alla Confederazione. Come controprestazione per eventuali contributi federali alla cassa pensioni, in qualità di datore di lavoro la Posta si impegna affinché anche gli assicurati contribuiscano in modo determinante al finanziamento della cassa pensioni.
[...]

4 *Forme di cooperazione e di partecipazione* – Nei limiti imposti dal mandato di prestazioni, e tenendo conto delle proprie possibilità finanziarie nonché delle risorse di personale, la Posta può aprirsi a cooperazioni nazionali o internazionali (partecipazioni, alleanze, fondazione di società o altre forme di collaborazione), a condizione che quest'ultime rafforzino la sua attività principale in Svizzera, o obbediscano a un'altra forma di strategia industriale, e contribuiscano a garantire o aumentare a lungo termine il valore d'impresa. Le partecipazioni e le cooperazioni della Posta devono essere gestite in maniera professionale, tenendo adeguatamente conto dei rischi.

5 *Rendiconto al Consiglio federale* – Il Consiglio federale esige dalla Posta che vi sia uno scambio di informazioni con i rappresentanti della Confederazione quattro volte l'anno. Ogni anno, contemporaneamente al rapporto di gestione, il Consiglio di amministrazione della Posta informa il Consiglio federale circa il raggiungimento degli obiettivi fissati. [...]

Obiettivi strategici 2013–2016 definiti dal Consiglio federale per la Posta Svizzera SA (estratti)

2 *Obiettivi strategici* – Il Consiglio federale esige che la Posta: [...]

- 2.2 nell'ambito della sua attività principale nei settori comunicazione e logistica, servizi finanziari e traffico viaggiatori offrire prodotti e servizi di alta qualità, capaci di affermarsi sul mercato e innovativi; generare una crescita redditizia e rafforzare la capacità di rendimento dell'impresa aumentandone l'efficienza;
[...]
- 2.5 nel settore Traffico viaggiatori:
 - consolidare la sua posizione di leader sul mercato svizzero nel traffico viaggiatori mediante autobus; continuare a espandersi all'estero, sempre

che i rischi siano tollerabili e venga garantita una redditività a lungo termine,

- sviluppi ulteriormente la sua posizione sul mercato nazionale e internazionale con nuove soluzioni di mobilità e servizi di sistema; [...]

2.9 metta a punto un sistema adeguato di gestione dei rischi.

3 *Obiettivi finanziari* – Il Consiglio federale esige che la Posta:

- 3.1 crei valore aggiunto, assicuri a lungo termine il valore dell'azienda e presenti una redditività abituale in tutti i settori di attività. Imprese svizzere ed estere analoghe fungeranno da termine di paragone;
- 3.2 impieghi gli utili realizzati per potenziare il capitale proprio di PostFinance SA, conformemente al diritto bancario, e per distribuire i dividendi alla Confederazione. La politica in materia di dividendi deve seguire il principio della continuità; [...]

5 *Forme di cooperazione e partecipazione* – Tenendo conto delle proprie possibilità finanziarie nonché delle risorse di personale, la Posta può aprirsi a cooperazioni nazionali o internazionali (partecipazioni, alleanze, fondazione di società o altre forme di collaborazione), a condizione che queste ultime rafforzino la sua attività principale in Svizzera, o obbediscano a un'altra forma di strategia industriale, e contribuiscano a garantire o aumentare a lungo termine il valore d'impresa. Le partecipazioni e le cooperazioni della Posta devono essere gestite in maniera professionale, tenendo adeguatamente conto dei rischi. All'estero non sono ammesse partecipazioni a società che hanno l'obbligo di fornire il servizio universale. [...]

7 *Rendiconto al Consiglio federale*: Il Consiglio federale esige dalla Posta che vi sia uno scambio di informazioni con i rappresentanti della Confederazione quattro volte l'anno. Ogni anno, contemporaneamente al rapporto di gestione, il consiglio di amministrazione della Posta informa il Consiglio federale circa il raggiungimento degli obiettivi strategici fissati.

Obiettivi strategici 2017–2020 definiti dal Consiglio federale per la Posta Svizzera SA (estratti)

2 *Obiettivi strategici*: Il Consiglio federale si attende dalla Posta quanto segue: [...]

- 2.2 La Posta offre, nell'ambito della sua attività principale nei settori comunicazione e logistica, servizi finanziari e traffico viaggiatori, prodotti, servizi e soluzioni in forma fisica o elettronica di alta qualità, competitivi e innovativi; essa genera inoltre una crescita redditizia e rafforza la capacità di rendimento dell'impresa aumentandone l'efficienza. [...]
- 2.5 La Posta fornisce nel settore d'attività traffico viaggiatori le prestazioni seguenti:
 - consolida la sua posizione di leader e assume compiti di gestione del sistema sul mercato svizzero nell'ambito del traffico viaggiatori pubblico mediante autobus; sviluppa ulteriormente le sue attività all'estero, sem-

- pre che i rischi siano tollerabili e una redditività a lungo termine sia garantita;
- sviluppa ulteriormente la sua posizione sul mercato nazionale e internazionale con nuove prestazioni di sistema e offerte di mobilità globali. [...]
- 2.7 La Posta dispone di un sistema di gestione del rischio d'impresa secondo la norma ISO 31 000 e informa l'azionista maggioritario sui principali rischi imprenditoriali.
- 3 *Obiettivi finanziari* – Il Consiglio federale si attende dalla Posta quanto segue:
- 3.1 La Posta crea valore aggiunto, assicura e aumenta a lungo termine il valore dell'azienda e consegue rendimenti in linea con il settore in tutti i suoi ambiti di attività.
- 3.2 La Posta conduce una politica in materia di dividendi basata sul principio della continuità. In questo contesto considera le esigenze di un'attività d'investimento sostenibile, nonché una quota di capitale proprio usuale nel settore e conforme ai rischi, in particolare anche nell'ambito di PostFinance SA. [...]
- 5 *Forme di cooperazione e partecipazione* – Tenuto conto delle proprie possibilità finanziarie, nonché delle risorse di personale, la Posta può avviare cooperazioni nazionali e internazionali (partecipazioni, alleanze, fondazione di società o altre forme di collaborazione), a condizione che le stesse rafforzino la sua attività principale in Svizzera o obbediscano a un'altra forma di strategia industriale e contribuiscano a garantire a lungo termine il valore dell'impresa. Le cooperazioni della Posta devono essere gestite in maniera professionale, tenendo adeguatamente conto dei rischi. All'estero non sono ammesse partecipazioni a società che hanno l'obbligo di fornire il servizio universale. [...]
- 7 *Informazione* – Il Consiglio federale si attende dalla Posta uno scambio di informazioni con i rappresentanti della Confederazione quattro volte all'anno. Alla fine di ogni esercizio annuale, il consiglio di amministrazione della Posta informa il Consiglio federale riguardo al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Utili di AutoPostale ed evoluzione della riserva speciale dell'azienda tra il 2007 e il 2017

Basi legali

Fino a fine 2009, articolo 64 capoverso 2 LFerr: «Se i ricavi e le prestazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni superano le spese globali, l'eccedenza di ricavi resta a disposizione delle imprese. Queste ultime accantonano l'eccedenza di ricavi dei settori che danno diritto all'indennità per la copertura di disavanzi futuri».

Da inizio 2010, articolo 36 capoverso 2 LTV: «Se i ricavi e le prestazioni finanziarie della Confederazione e dei Cantoni superano le spese globali di un settore di trasporto che dà diritto all'indennità, l'impresa attribuisce almeno due terzi di tale eccedenza alla riserva speciale per la copertura di disavanzi futuri dei settori di trasporto che danno diritto all'indennità. Se la riserva speciale dei settori di trasporto raggiunge il 25 per cento della cifra d'affari annuale dei settori di trasporto che danno diritto all'indennità o è pari a 12 milioni di franchi, l'impresa può disporre liberamente dell'utile».

Utili ed evoluzione della riserva speciale di AutoPostale (in fr.)

Anno	Utili che AutoPostale ha destinato alla riserva	Utile annuale di cui l'azienda può disporre liberamente secondo la LTV (poiché la riserva supera i 12 milioni di franchi)	Remunerazione illecita del capitale proprio applicata da AutoPostale e destinata alla riserva secondo la decisione dell'UFT	Impiego dell'utile di AutoPostale per la Zürcher Verkehrsverbund (ZVV), contabilizzazione eseguita ogni volta con un anno di ritardo per effetto dei flussi finanziari interni a ZVV, prelievo secondo l'art.36 LTV	Stato della riserva di AutoPostale alla ogni chiusura d'esercizio
2007	+ 5 363 585				25 609 659
2008	+ 1 174 314		+ 2 813 384		29 597 357
2009	+ 4 878 969		+ 3 088 569		37 564 895
1.1.2010 : entrata in vigore della LTV					
2010	0	(280 507)	+ 3 432 875		40 997 770
2011	0	(1 046 199)			40 997 770
2012	0	(228 963)	+ 4 350 074		45 347 844
2013	0	(828 755)			45 347 844
2014	0	(876 810)		-1 260 244	44 087 600
2015	0	(1 158 200)		-1 447 966	42 639 634
2016	0	(419 540)			42 639 634
2017	0				42 639 634
2018	+ 2 708 210*				45 347 843

(Fonte: UFT)

* *Informazione dell'UFT, 16 settembre 2019: «La raccomandazione 3 del rapporto di revisione dell'UFT [su AutoPostale] chiedeva un aumento delle riserve di 2,7 milioni di franchi, poiché nel 2014 e nel 2015 la riserva era stata ridotta per una presunta perdita. Una corretta presentazione del risultato, vale a dire senza trasferimenti, avrebbe però comportato un utile e una riduzione della riserva non sarebbe stata necessaria o possibile».*

Raccomandazioni e interventi parlamentari della CdG-S

Mozione 1: Delegazione del Consiglio federale «Imprese parastatali» (n. 8.2.2.3)

Il Consiglio federale è incaricato, in virtù dell'articolo 23 LOGA, di istituire una delegazione permanente per il pilotaggio strategico e la sorveglianza delle imprese parastatali. Tale delegazione ha il compito di consolidare il coordinamento interdipartimentale in questo settore, di preparare le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale sulle imprese parastatali e di condurre colloqui regolari con i loro rappresentanti.

Postulato 1: Indagine esterna sulla vigilanza dell'UFT su AutoPostale tra il 2007 e il 2015 (n. 5.2.1)

Il Consiglio federale viene incaricato di commissionare, non appena il procedimento penale amministrativo nei confronti di AutoPostale sarà concluso, un'indagine esterna per determinare in che modo l'UFT ha esercitato la vigilanza sulla contabilità di AutoPostale tra il 2007 e il 2015 e se i collaboratori dell'Ufficio federale hanno commesso errori. Il Consiglio federale presenterà poi i risultati di questa indagine in un rapporto, in base a cui sarà determinata la necessità di eventuali sanzioni o misure.

Postulato 2: Bilancio complessivo del caso AutoPostale (n. 6.2.2)

Una volta terminato il procedimento penale amministrativo svolto da fedpol su AutoPostale, il Consiglio federale è incaricato di redigere un rapporto che riporti un bilancio complessivo sul caso. In particolare, è invitato a indicarvi gli insegnamenti generali tratti dal caso specifico di AutoPostale dal punto di vista dell'ente proprietario, quali sono le conseguenze finanziarie di questo caso per la Confederazione, se determinati elementi del procedimento penale amministrativo verranno approfonditi, se sono state avviate azioni di responsabilità, se è necessario adeguare disposizioni di legge, se la valutazione del conseguimento degli obiettivi strategici della Posta negli ultimi anni debba essere rivalutata, se gli obiettivi strategici della Posta debbano essere modificati e se sia necessario apportare modifiche supplementari al modello di governo d'impresa delle imprese parastatali.

Postulato 3: Accertamenti sul sostegno finanziario delle società affiliate estere delle imprese parastatali (n. 7.3)

Il Consiglio federale viene incaricato di chiarire se gli aiuti finanziari concessi dalla Posta Svizzera a CarPostal France, segnatamente sotto forma di rinuncia al credito, sono compatibili con l'accordo di libero scambio del 1972 tra la Svizzera e la Comunità economica europea. Se necessario, il Consiglio federale proporrà le necessarie misure per garantire che in futuro tutte le imprese parastatali rispettino questo accordo.

Postulato 4: Ripartizione delle competenze di vigilanza sul TRV (n. 8.1.2)

Al termine della riforma in corso del TRV, il Consiglio federale è incaricato di verificare in che misura sia necessario adeguare la ripartizione delle competenze di vigilanza sul TRV tra Confederazione e Cantoni e se sia opportuno delegare compiti di vigilanza supplementari agli uffici cantonali dei trasporti pubblici e/o ai Servizi cantonali di controllo delle finanze. Il Consiglio federale è invitato a coinvolgere i Cantoni in questa procedura. I risultati di tale verifica devono essere presentati in un apposito rapporto.

Il Consiglio federale è altresì incaricato, sulla base dei risultati della verifica, di documentare in modo adeguato la ripartizione delle competenze nell'ambito della vigilanza sul TRV e le relative procedure

Postulato 5: Utili nel settore del TRV sovvenzionato (n. 8.1.3)

5.1 Il Consiglio federale è incaricato di esaminare l'opportunità di rivedere le basi legali sull'impiego delle eccedenze nel TRV sovvenzionato e sulla presentazione dei conti delle imprese sovvenzionate, sottoponendo al Parlamento, se del caso, opportune proposte di miglioramento.

5.2 In questo contesto, il Consiglio federale è incaricato in particolare di verificare se non sia opportuno fissare un tetto massimo per l'utile annuo a disposizione delle imprese, una volta raggiunta la soglia prevista per la riserva speciale dall'articolo 36 capoverso 2 LTV.

5.3 In generale, il Consiglio federale è incaricato di verificare se non sia opportuno specificare esplicitamente il divieto generale di conseguire utili nel settore sovvenzionato, tanto sul piano legislativo (LTV o LSu) quanto in termini di obiettivi strategici delle imprese parastatali interessate.

Postulato 6: Riconoscimento delle imprese parastatali come «società di interesse pubblico» secondo la LSR (n. 8.2.4)

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare l'opportunità di adeguare l'articolo 2 lettera c della legge sui revisori (LSR) in modo che in futuro tutte le imprese parastatali siano considerate come «società di interesse pubblico» o quantomeno trattate come tali.

Raccomandazione 1: Adeguamento degli obiettivi strategici della Posta relativi ad AutoPostale (n. 5.2.2)

Il Consiglio federale è invitato ad adeguare quanto prima gli obiettivi strategici della Posta relativi ad AutoPostale. In particolare, dovrebbe esaminare due possibilità: se AutoPostale debba essere esonerata dall'obbligo di aumentare il valore dell'impresa o di conseguire redditività abituali per il settore, oppure se gli obiettivi strategici debbano prevedere esplicitamente che nel settore sovvenzionato si debba applicare una redditività abituale per il settore pari a zero.

Raccomandazione 2: Accertamenti sul periodo precedente al 2007 (n. 6.2.3)

Una volta terminato il procedimento penale amministrativo svolto da fedpol su AutoPostale, il Consiglio federale è invitato a commissionare un'indagine approfondita, nella quale vengano chiarite tanto le circostanze che hanno portato all'introduzione della prassi contabile illecita presso AutoPostale prima del 2007 quanto le relative responsabilità.

Raccomandazione 3: Flussi finanziari tra AutoPostale Svizzera e CarPostal France (n. 7.3)

Al termine del procedimento penale amministrativo di fedpol nei confronti di AutoPostale, il Consiglio federale è invitato ad adoperarsi affinché i flussi finanziari tra AutoPostale e CarPostal France siano esaminati in modo approfondito, le relative responsabilità siano determinate e tutte le misure necessarie siano adottate.

Raccomandazione 4: Nuovo sistema di vigilanza sul TRV sovvenzionato (n. 8.1.1)

4.1 Il Consiglio federale è invitato a garantire che, nell'elaborazione del nuovo sistema di vigilanza sul TRV sovvenzionato, si presti particolare attenzione ai seguenti aspetti: competenze specialistiche dei collaboratori dell'UFT, indipendenza dei collaboratori dell'UFT nei confronti delle imprese, verifica delle attività secondarie delle imprese, verifica delle cifre presentate dalle imprese, metodologia trasparente per l'analisi dei rischi, documentazione sull'interpretazione delle basi legali, responsabilità degli uffici di revisione esterni.

4.2 Il Consiglio federale è invitato a verificare se non sia opportuno introdurre una più chiara separazione strutturale delle funzioni di committenza e vigilanza presso l'UFT.

4.3 Il Consiglio federale è invitato a garantire che l'UFT sviluppi un sistema di monitoraggio delle segnalazioni provenienti da altre autorità attive nel settore del TRV.

4.4 Il Consiglio federale è invitato a garantire che il nuovo sistema di vigilanza definisca e disciplini chiaramente le interfacce tra l'UFT e le autorità cantonali competenti.

Raccomandazione 5: Questioni aziendali di importanza strategica per l'ente proprietario (n. 8.2.2.2)

Il Consiglio federale è invitato a elaborare criteri chiari e una classificazione in base a cui determinare quali elementi dell'attività aziendale rivestono un'importanza strategica per la Confederazione in quanto ente proprietario e devono pertanto essere maggiormente monitorati dal Consiglio federale, dai dipartimenti proprietari e dall'AFF; in particolare, devono essere sistematicamente inseriti nell'ordine del giorno dei colloqui trimestrali con l'ente proprietario.

Raccomandazione 6: Identificazione e chiarimento dei conflitti di obiettivi (n. 8.2.2.4)

Il Consiglio federale è invitato a garantire che i conflitti di obiettivi (interni ed esterni) delle imprese parastatali vengano identificati e chiariti in modo adeguato. La nuova delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali» si occuperà di questo tema. Particolare attenzione sarà prestata a questo problema durante i regolari colloqui.

Raccomandazione 7: Consultazione delle autorità di vigilanza specifiche di settore in sede di elaborazione degli obiettivi strategici (n. 8.2.2.4)

Il Consiglio federale è invitato a garantire che le autorità di vigilanza specifiche di settore siano sistematicamente consultate in sede di elaborazione o di rinnovo degli obiettivi strategici delle imprese parastatali, in modo da poter segnalare eventuali conflitti di obiettivi. Se necessario, gli obiettivi strategici devono essere adeguati per evitare conflitti.

Raccomandazione 8: Rispetto dell'obbligo di archiviazione da parte delle imprese (n. 8.2.2.5)

Il Consiglio federale è invitato a garantire che tutte le imprese parastatali assoggettate alla legislazione federale in materia di archiviazione vi si conformino rigorosamente in futuro e che tale aspetto sia adeguatamente menzionato negli obiettivi strategici delle imprese.

Raccomandazione 9: Colloqui con l'ente proprietario (n. 8.2.2.6)

Il Consiglio federale è invitato a garantire che la futura delegazione sulle imprese parastatali venga regolarmente informata dai suoi membri sugli aspetti importanti dei colloqui informali con le imprese e che la delegazione decida se tali informazioni debbano essere trattate ufficialmente nell'ambito dei colloqui trimestrali «formali» e/o trasmesse al Consiglio federale.

Raccomandazione 10: Strumenti di vigilanza interni delle imprese (n. 8.2.2.7)

10.1 Il Consiglio federale è invitato a garantire che gli obiettivi strategici di tutte le imprese parastatali prevedano obbligatoriamente l'esistenza dei seguenti strumenti di vigilanza: sistema di gestione dei rischi, sistema di controllo interno, Compliance Management System. Per ciascuno di questi strumenti, gli obiettivi strategici devono includere direttive sull'obbligo di informare l'ente proprietario e definire gli indicatori di controllo.

10.2 Il Consiglio federale è altresì invitato a definire chiaramente quali risultati derivanti dagli strumenti di vigilanza interni delle imprese debbano essere comunicati all'ente proprietario, in quale forma e con quale grado di dettaglio, recependo poi il tutto negli obiettivi strategici.

10.3 Il Consiglio federale è invitato a garantire che il rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese, presentato al Parlamento, fornisca informazioni trasparenti sui principali risultati ottenuti grazie agli strumenti di vigilanza interni delle imprese, anche riguardo alla situazione finanziaria delle imprese parastatali.

10.4 Al termine dell'attuale fase strategica, il Consiglio federale è inoltre invitato a tracciare un bilancio degli obiettivi strategici sui rischi e sui relativi indicatori di controllo e, se necessario, ad apportare modifiche o integrazioni

Raccomandazione 11: Strutture di gestione nelle società affiliate delle imprese (n. 8.2.2.8)

Il Consiglio federale è invitato a esaminare se le strutture di gestione delle società affiliate delle imprese parastatali siano adeguate e se debbano essere emanate direttive generali al riguardo

Raccomandazione 12: Società affiliate più importanti (n. 8.2.2.9)

12.1 Il Consiglio federale è invitato a definire quali società affiliate delle imprese parastatali rivestono un'importanza strategica per l'ente proprietario e a sottoporle a una maggiore vigilanza da parte dei dipartimenti competenti. A tal fine deve essere prestata particolare attenzione alle società affiliate e alle cooperazioni estere delle imprese.

12.2 Il Consiglio federale è invitato a garantire che il rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese, presentato al Parlamento, fornisca informazioni trasparenti sulla situazione delle società affiliate di importanza strategica per la Confederazione in qualità di ente proprietario.

12.3 Il Consiglio federale è invitato a esaminare quali misure garantirebbero una maggiore trasparenza sulla situazione finanziaria delle società affiliate delle imprese parastatali e a condividere i risultati di tale esame.

Raccomandazione 13: Misure della Confederazione in caso di situazioni di crisi nelle imprese (n. 8.2.2.9)

Il Consiglio federale è invitato, sulla base della legislazione in vigore, ad allestire un inventario degli strumenti a disposizione della Confederazione in caso di situazioni di crisi nelle imprese di cui è proprietaria e a definire le competenze in situazioni del genere. Tale inventario sarà decisivo nelle future situazioni di crisi. Il suo allestimento sarà affidato alla futura delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali».

Raccomandazione 14: Coordinamento tra l'ente proprietario e le autorità di vigilanza specifiche di settore (n. 8.2.3.1)

14.1 Il Consiglio federale è invitato ad adoperarsi affinché i dipartimenti proprietari e l'AFF mantengano uno scambio più intensivo con le autorità di vigilanza specifiche di settore e documentino chiaramente tale scambio.

14.2 Il Consiglio federale è invitato – in allegato al suo rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese parastatali all'attenzione del Parlamento – a dedicare un capitolo alle informazioni più importanti per il conseguimento degli obiettivi che gli sono state trasmesse dalle autorità di vigilanza specifiche di settore.

Raccomandazione 15: Trasparenza delle imprese nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore (n. 8.2.3.2)

Il Consiglio federale è invitato ad adoperarsi affinché le autorità di vigilanza specifiche di settore sulle imprese parastatali abbiano accesso in qualsiasi momento a tutte le informazioni necessarie per l'adempimento del loro mandato legale. Il Consiglio federale è altresì invitato a verificare se la trasparenza nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore debba essere esplicitamente recepita negli obiettivi strategici delle imprese.