

**Rapporto
del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica
di compiti della Confederazione
(Rapporto sul governo d'impresa)**

del 13 settembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

ci pregiamo sottoporvi il rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa), affinché ne prendiate atto.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | |
|---------|-----------------|---|
| 02.3464 | Raccomandazione | Commissione della gestione CS del 19 settembre 2002: Esame della partecipazione della Confederazione a imprese private; |
| 04.3441 | Postulato | Commissione della gestione CS del 13 settembre 2004: Gestione amministrativa nel 3° cerchio; |
| 05.3003 | Mozione | Commissione delle finanze CN del 15 febbraio 2005: Il cosiddetto modello dei quattro cerchi. |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

13 settembre 2006 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'assenza di criteri uniformi per lo scorporo e il trasferimento di compiti alle unità rese autonome della Confederazione come pure le notevoli differenze nel loro assetto giuridico e nella loro gestione strategica creano una situazione ritenuta viepiù insoddisfacente. Il Parlamento ha quindi chiesto basi migliori per lo scorporo dei compiti e maggiore uniformità nella gestione strategica delle unità rese autonome. Il Consiglio federale risponde a queste istanze nel presente rapporto.

Definendo una tipologia dei compiti, il rapporto fornisce dapprima una base decisionale uniforme per lo scorporo e il trasferimento di compiti alle unità rese autonome della Confederazione. Se si ricorre a una tipologia ideale, i singoli compiti della Confederazione possono essere classificati nei seguenti quattro tipi:

- *compiti ministeriali: vi rientrano in primo luogo i compiti di indirizzo politico (ad es. preparazione dell'attività legislativa), ma anche le prestazioni che presentano un carattere tipicamente sovrano e che possono essere connesse in parte a ingerenze nel campo dei diritti fondamentali (ad es. la difesa nazionale). Questi compiti non sono adatti per essere scorporati e vanno adempiuti all'interno dell'Amministrazione federale centrale;*
- *prestazioni a carattere monopolistico: sono fornite tra l'altro nei settori della formazione, della ricerca e della cultura. Si tratta di compiti aventi chiaramente il carattere di una prestazione, per la quale, però, manca un mercato funzionante. Tali compiti sono adatti per essere scorporati purché non esigano un grande coordinamento e presentino un basso potenziale di sinergie con altri compiti della Confederazione. Tuttavia, la mancanza di un controllo da parte del mercato e il sostegno finanziario relativamente considerevole della Confederazione rendono necessaria un'adeguata influenza politica sull'unità e sull'adempimento dei compiti anche dopo lo scorporo;*
- *compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza: comprendono compiti di regolazione svolti fra l'altro dalla Commissione federale delle banche, dalla ComCom o da Swissmedic, dalla Commissione della concorrenza o dall'autorità di regolazione postale. Tali compiti devono essere scorporati in particolare per l'esigenza di indipendenza intrinseca all'adempimento stesso dei compiti;*
- *prestazioni sul mercato: rientrano in questo genere di compiti in particolare le prestazioni infrastrutturali, ad esempio quelle fornite dalla Posta o dalle FFS. Lo scorporo è indispensabile per permettere alle unità cui sono affidati tali compiti di operare con successo sul mercato.*

Non costituiscono oggetto della tipologia dei compiti le prestazioni preliminari di cui l'Amministrazione federale centrale ha bisogno per poter assolvere i propri compiti (informatica, immobili ecc.); per queste «prestazioni interne» non si pone tanto una questione di scorporo, quanto di approvvigionamento o produzione («make or buy»).

Per la gestione strategica delle unità scorporate, il rapporto elenca 28 principi guida relativi a otto elementi di orientamento: forma giuridica, organi, rappresentante della Confederazione, responsabilità, competenze particolari, obiettivi strategici, controllo e alta vigilanza nonché finanze e imposte. Un rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) sul presente rapporto sul governo d'impresa¹ illustra nei dettagli l'importanza dei suddetti singoli elementi e la loro incidenza attuale, ne ricava i singoli principi guida e li motiva.

I principi guida vengono quindi applicati ai tre tipi di compiti idonei allo scorporo e riuniti in un modello specifico ai compiti per l'orientamento strategico delle unità. Per le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico o compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, bisogna prevedere in linea di principio come forma organizzativa di diritto pubblico l'istituto; mentre per le unità che forniscono prestazioni sul mercato, la forma giuridica della società anonima di diritto privato. Nella sua qualità di ente proprietario, il Consiglio federale orienta le unità rese autonome attraverso gli obiettivi strategici. Inoltre, viene rafforzato il controllo che il Consiglio federale esercita sugli istituti. I principi guida e quindi il modello per la gestione strategica delle unità devono costituire dei riferimenti e contribuire all'armonizzazione della concezione giuridico-organizzativa e degli orientamenti delle unità rese autonome della Confederazione, in particolare nell'ambito degli istituti, senza avere la pretesa di disciplinare esaustivamente ogni singolo caso. Sono pertanto possibili deroghe in casi eccezionali motivati. Per il Parlamento i principi guida rappresentano altresì una base importante a tutela dell'alta vigilanza esercitata nei confronti del Consiglio federale.

Il rapporto indica inoltre chi in seno alla Confederazione assume quale ruolo nella gestione strategica delle unità rese autonome. Il Parlamento emana le basi giuridiche per lo scorporo dei compiti, per l'acquisizione dell'autonomia ossia per la concezione giuridico-organizzativa delle unità della Confederazione. Inoltre, esso esercita l'alta vigilanza e, mediante i decreti concernenti i finanziamenti, ha la facoltà di disciplinare l'impiego dei mezzi che la Confederazione mette a disposizione delle unità rese autonome (ad es. PF, FFS). Il Consiglio federale svolge per la Confederazione la funzione di proprietario. Esso nomina fra l'altro il consiglio d'amministrazione o d'istituto e l'ufficio di revisione esterno ovvero collabora nell'ambito dell'assemblea generale; definisce le aspettative nei riguardi del consiglio d'amministrazione o d'istituto sotto forma di obiettivi strategici e controlla il loro raggiungimento. La ripartizione dei ruoli all'interno dell'Amministrazione nell'ambito della preparazione e del coordinamento degli affari all'attenzione del Consiglio federale è effettuata sulla base di due modelli distinti:

- il Dipartimento competente e l'AFF si dividono le attività di preparazione e coordinamento degli affari relativi alla politica di proprietario nei riguardi delle unità che forniscono prestazioni sul mercato e delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico e nel contempo rivestono grande importanza per le finanze della Confederazione (ad es. i PF). Nel quadro*

¹ Il rapporto esplicativo è consultabile all'indirizzo <http://www.efv.admin.ch/d/news/index.php>.

di questo rapporto di collaborazione, la responsabilità spetta al Dipartimento competente, in particolare per quanto riguarda la preparazione degli affari inerenti alle nomine, l'elaborazione degli obiettivi strategici e la preparazione dei lavori connessi con i controlli del Consiglio federale. L'AFF è invece responsabile soprattutto delle questioni concernenti le casse pensioni, la vendita e l'acquisto di azioni, la ricapitalizzazione, gli obiettivi finanziari e la distribuzione degli utili. Per gli affari di cui non è responsabile, il Dipartimento competente è tenuto a collaborare con l'AFF e viceversa;

- al Dipartimento competente spetta unicamente la responsabilità della preparazione e del coordinamento degli affari relativi alla politica di proprietario nei riguardi delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico e non rivestono una grande importanza sul piano della politica finanziaria (ad es. l'IPI) nonché di unità che svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sul mercato. Esso deve coinvolgere imperativamente l'AFF nelle questioni riguardanti la dotazione di capitale, la cassa pensioni, la responsabilità e la presentazione dei conti. Per le altre questioni, l'AFF è a disposizione dei dipartimenti competenti in qualità di centro di prestazioni e di competenze.*

All'interno del Dipartimento competente, la responsabilità degli affari relativi alla politica di proprietario è assunta da un ufficio che sul piano organizzativo è separato dai compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e che possibilmente non è incaricato dello svolgimento di attività legate alla vigilanza specialistica né della commissione di prestazioni.

Il rapporto termina con una panoramica sul seguito dei lavori. L'approvazione del rapporto da parte del Consiglio federale conferisce carattere di direttiva ai principi guida che vi sono enunciati. L'Amministrazione ha l'obbligo di rispettarli quando prepara lo scorporo di compiti o rende giuridicamente autonome delle unità, sempre che motivi fondati non impongano una deroga.

I principi guida devono essere applicati anche alle unità già rese autonome, in primo luogo a quelle unità la cui concezione giuridico-organizzativa è già oggetto di esame o revisione indipendentemente dal presente rapporto. Si citano a titolo di esempio il caso dell'INSAI nel quadro della revisione della legge sull'assicurazione contro gli infortuni e quello dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) nell'ambito della riforma dell'Amministrazione. A prescindere da siffatti casi, i principi vanno introdotti in particolare nelle unità in cui si rende necessario un adeguamento della gestione strategica o del controllo.

Nell'allegato 1 è fornito un elenco non esaustivo delle unità rese autonome della Confederazione che rientrano in linea di principio nel campo di applicazione del presente rapporto.

Indice

Compendio	7546
Elenco delle abbreviazioni	7551
1 Introduzione	7553
1.1 Situazione iniziale e obiettivi del rapporto	7553
1.2 Oggetto del rapporto	7553
1.3 Contenuto del rapporto	7555
2 Scorporo	7556
2.1 Nozione e forme di scorporo	7556
2.2 Scorpori attuali della Confederazione e relativi motivi	7558
2.3 Il modello dei quattro cerchi	7560
2.4 Necessità di intervenire	7561
3 Tipologia dei compiti	7562
3.1 Introduzione	7562
3.2 Basi della tipologia dei compiti	7564
3.2.1 Ripartizione in tre funzioni	7564
3.2.2 Criteri decisionali per valutare l'ideoneità allo scorporo	7564
3.2.2.1 Aspetto giuridico: questione della sovranità	7565
3.2.2.2 L'approccio politologico: l'esigenza politica di definire la gestione strategica delle unità	7565
3.2.2.3 Aspetto economico: questione della competitività	7567
3.2.2.4 Aspetto economico-aziendale: questione del potenziale di sinergie e della necessità di coordinamento	7568
3.3 Formazione dei tipi di compiti	7570
3.3.1 Compiti ministeriali	7571
3.3.2 Prestazioni a carattere monopolistico	7572
3.3.3 Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	7574
3.3.4 Prestazioni sul mercato	7576
3.3.5 Prestazioni interne	7577
3.4 Conclusioni	7577
4 Gestione strategica delle unità rese autonome della Confederazione	7578
4.1 Introduzione	7578
4.2 Elementi per la gestione strategica delle unità	7579
4.2.1 Forma giuridica	7579
4.2.2 Organi	7581
4.2.3 Rappresentanti della Confederazione	7583
4.2.4 Responsabilità	7584
4.2.5 Competenze specifiche	7587
4.2.6 Obiettivi strategici	7588
4.2.7 Controllo del Consiglio federale	7591
4.2.8 Alta vigilanza del Parlamento	7593
4.2.9 Finanze e imposte	7593

5 Modello di gestione strategica delle unità specifico al tipo di compito	7595
5.1 Prestazioni a carattere monopolistico	7595
5.2 Unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	7597
5.3 Unità con prestazioni sul mercato	7598
6 Ripartizione dei ruoli	7600
6.1 Introduzione	7600
6.2 Situazione attuale	7604
6.3 Futura ripartizione dei ruoli	7606
6.3.1 Competenza per il controllo e la gestione strategica delle unità rese autonome	7606
6.3.2 Ripartizione dei ruoli all'interno dell'Amministrazione federale centrale	7607
7 Prospettive	7608
7.1 Introduzione	7608
7.2 Decisioni future di scorporo	7608
7.3 Adempimento dei compiti da parte dell'Amministrazione federale centrale	7609
7.4 Ottimizzazione della gestione strategica delle unità rese autonome	7610
7.4.1 Attuazione dei provvedimenti senza necessità di adeguamento legislativo	7610
7.4.2 Modifiche legislative puntuali	7611
7.4.3 Revisione parziale delle disposizioni organizzative	7611
7.5 Altri lavori	7612
 Allegati	
1 Elenco delle unità rese autonome a cui è applicabile il modello per la gestione strategica delle unità	7613
2 Indice bibliografico	7615
3 Indice della documentazione	7617

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
AUFIN	Vigilanza sui mercati finanziari
BJM	Basler Juristische Mitteilungen
BNS	Banca nazionale svizzera
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissione della gestione
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CFCG	Commissione federale delle case da gioco
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
Comco	Commissione della concorrenza
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DTF	Decisioni del Tribunale federale
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
GAAC	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
GEMAP	Gestione mediante mandato di prestazione e preventivo globale
IFSNu	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
INSAI	Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
IPI	Istituto Federale della Proprietà Intellettuale
ISDC	Istituto svizzero di diritto comparato
LARE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni
LATC	Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (Legge sull'azienda delle telecomunicazioni; RS 784.11)
LAUFIN	Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (FF 2006 2713)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze; RS 614.0)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LIAC	Legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione (RS 934.21)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LOP	Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle poste; RS 783.1)

LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LResp	Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità; RS 170.32)
LSu	Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi; RS 616.1)
N. marg.	Numero marginale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
PF	Politecnici federali
RDS	Rivista di diritto svizzero
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SA	Società anonima
S.a.g.l.	Società a garanzia limitata
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
ST	Der Schweizer Treuhänder
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale e obiettivi del rapporto

L'assenza di criteri unitari per lo scorporo² di unità dall'Amministrazione centrale e di un modello per la gestione strategica sistematica delle unità rese giuridicamente autonome è ritenuta viepiù insoddisfacente. Essa è stata in passato oggetto dei seguenti interventi e raccomandazioni parlamentari:

- | | | |
|---------|-----------------|--|
| 02.3464 | Raccomandazione | Commissione della gestione CS del 19 settembre 2002: Esame della partecipazione della Confederazione a imprese private |
| 04.3441 | Postulato | Commissione della gestione CS del 13 settembre 2004: Gestione amministrativa nel 3° cerchio |
| 05.3003 | Mozione | Commissione delle finanze CN del 15 febbraio 2005: Il cosiddetto modello dei quattro cerchi. |

La richiesta principale espressa nelle raccomandazioni e negli interventi è l'elaborazione di un progetto unitario della Confederazione per lo scorporo e per l'orientamento sistematico delle unità rese autonome. Il presente rapporto tiene conto di questa richiesta. Mostra dapprima i compiti della Confederazione che sono adatti ad essere scorporati, dopo di che le possibili ottimizzazioni della gestione strategica delle unità rese autonome.

Il presente rapporto persegue dunque due obiettivi: permettere di realizzare gli scorpori futuri in modo sistematico e secondo criteri unitari nonché ottimizzare e uniformare la gestione strategica delle unità rese autonome. La necessità di adeguamenti si ravvisa soprattutto per gli istituti. Nel rapporto si enunciano 28 principi guida concernenti la concezione giuridico-organizzativa delle unità rese autonome e le possibilità di influenza della Confederazione in quanto proprietario. I principi vengono riuniti in un modello per la gestione strategica delle unità, elaborato in funzione dei compiti scorporati.

1.2 Oggetto del rapporto

Il rapporto tratta dello scorporo di compiti e della gestione strategica delle unità rese autonome. La base è data dalla tipologia dei compiti. Questa classifica tipologicamente, secondo caratteristiche rilevanti ai fini dello scorporo e della gestione strategica delle unità, i compiti svolti dall'Amministrazione federale, ossia dalle unità rese autonome della Confederazione, e li raggruppa in quattro tipi. Tale approccio consente di ampliare in misura rilevante e perfezionare il modello dei quattro cerchi. Mentre quest'ultimo definisce i singoli cerchi in base a diversi criteri come il genere di compito, gli strumenti applicabili per la gestione strategica delle unità o la forma giuridica dell'istituto che adempie i compiti, la tipologia dei compiti pone in primo

² Cfr. definizione nel n. 2.

piano il carattere del compito. Essa funge non solo da base decisionale per gli scopi futuri ma anche da punto di riferimento per l'impostazione dell'orientamento da dare alle unità rese autonome e dei compiti ad esse affidati.

Si definiscono unità rese autonome le organizzazioni e le aziende che

- adempiono compiti della Confederazione
- sono giuridicamente autonome e
- sono di proprietà della Confederazione o di cui la Confederazione detiene una partecipazione di maggioranza o principale.

Ne fanno parte ad esempio l'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI), l'AUFIN, Swissmedic, l'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC), l'INSAI, la Posta, l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (LARE), Swisscom, le Ferrovie Federali Svizzere (FFS), Skyguide e la RUAG (cfr. allegato 1).

I principi sono applicabili solo per analogia alle unità che sono commissioni di autorità e che pertanto non possono essere rese giuridicamente autonome (ad es. ComCom, CFCG).

Non rientrano nel campo di applicazione del modello per la gestione strategica delle unità le imprese che, pur adempiendo compiti della Confederazione, non sono di proprietà di quest'ultima o di cui la Confederazione non detiene né una partecipazione principale né di maggioranza (ad es. la Banca nazionale svizzera o l'Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (OSEC)).

Il rapporto concerne l'ottimizzazione dell'adempimento di compiti per i quali la politica ritiene, sino al momento attuale, necessaria l'attività statale; si basa dunque sul portafoglio attuale dei compiti della Confederazione, senza metterlo in linea di principio in discussione. Non costituisce invece oggetto del presente rapporto la questione inerente alla necessità e all'estensione dell'attività statale e alla possibilità di privatizzare i compiti. Essa è presa in esame dal Consiglio federale tra l'altro nell'ambito della verifica sistematica dei compiti della Confederazione. Neppure le forme più recenti di ripartizione dei compiti tra l'ente pubblico e il settore privato, come la Public Private Partnership, vengono trattate nel rapporto.

Per quanto riguarda l'organizzazione dell'adempimento dei compiti, nel rapporto l'attenzione è rivolta principalmente alla questione delle modalità di gestione strategica dei compiti incorporati, trasferiti ad aziende rese autonome della Confederazione. L'incremento dell'efficienza nell'adempimento dei compiti *all'interno* dell'Amministrazione federale è invece l'argomento della Riforma dell'Amministrazione e di altri progetti di riorganizzazione.

Infine, la focalizzazione sulla gestione strategica delle unità rese autonome pone in primo piano la questione della modalità di intervento della Confederazione nel suo ruolo di proprietario. L'influenza che la Confederazione esercita attraverso le leggi materiali sull'adempimento dei compiti all'interno e all'esterno dell'Amministrazione non è l'argomento centrale del presente rapporto, ma se ne tiene comunque conto nell'esame delle singole questioni (ad es. quella della ripartizione dei ruoli³). Lo stesso dicasi per gli atti normativi di portata trasversale nell'ambito della concorrenza e degli acquisti. In vista delle imminenti riforme, anche le questioni concernenti il personale e la cassa pensioni sono escluse dal presente rapporto.

³ Cfr. vedi n. 6.

1.3

Contenuto del rapporto

Il rapporto è strutturato come segue:

dapprima vengono spiegati il termine «scorporo» e le ragioni dell'opportunità di un ulteriore sviluppo del modello dei quattro cerchi (n. 2).

Nelle decisioni relative agli scorpori è determinante il carattere del compito. La base per valutare gli scorpori è data dalla classificazione per genere dei compiti (tipologia dei compiti). La tipologia dei compiti raggruppa in quattro tipi ideali, secondo criteri rilevanti ai fini della gestione strategica delle unità, i compiti svolti dall'Amministrazione federale e dalle unità rese autonome e mostra quale di questi generi di compiti è adatto in linea di principio ad essere scorporato (n. 3).

Dopodiché vengono presentati i diversi elementi attraverso i quali la Confederazione può controllare e dirigere le unità rese autonome e illustrate le possibilità di ottimizzazione in forma di 28 principi guida⁴ (n. 4).

Il controllo e la gestione strategica delle unità devono riferirsi in primo luogo al compito che l'unità resa autonoma deve adempiere. Nel rapporto vengono quindi proposti diversi modelli per la gestione strategica delle unità elaborati ad hoc per i singoli tipi di compiti (n. 5).

Infine nel rapporto si analizza la ripartizione dei ruoli tra i diversi attori coinvolti nel controllo e nella gestione strategica delle unità rese autonome e si espongono sommariamente i miglioramenti che si possono apportare in tale contesto a livello di Consiglio federale e Amministrazione federale (n. 6).

Nella parte concernente le prospettive vengono indicate le priorità da seguire nell'attuazione dei principi risultanti dal rapporto (n. 7).

Nell'allegato 1 viene fornito un elenco non esaustivo delle unità rese autonome della Confederazione che rientrano in linea di massima nel campo di applicazione del presente rapporto.

⁴ Cfr. il rapporto esplicativo dell'AFF concernente il rapporto del 6 settembre 2006 del Consiglio federale sulla corporate governance all'indirizzo <http://www.efv.admin.ch/d/news/index.php>. Il rapporto spiega in generale l'importanza dei singoli elementi applicabili per l'orientamento delle unità rese autonome della Confederazione e l'assetto odierno di tali unità sulla base di casi concreti (IPI, Swissmedic, ISDC, LARE, La Posta, Swisscom, FFS, Skyguide, RUAG). I 28 principi del presente rapporto vengono motivati singolarmente e concretizzati in modo specifico ai compiti sulla base dei generi di compiti.

2.1 Nozione e forme di scorporo

I termini privatizzazione, decentramento e scorporo vengono impiegati in vario modo nell'ambito della riorganizzazione dei compiti statali⁵. Nel presente rapporto vale la definizione⁶ secondo cui la *privatizzazione* – come dice il termine stesso – è il trasferimento completo di un compito, un patrimonio e simili dallo Stato a privati. I cambiamenti all'interno dell'ente pubblico come il trasferimento dell'adempimento di un compito dall'Amministrazione federale centrale a un istituto di diritto pubblico sono definiti invece *decentramento*. Infine, il termine scorporo, quale termine generico, comprende entrambe le forme. Per quanto concerne l'oggetto dello scorporo, nelle opere di riferimento si distingue tra

- compiti,
- adempimento di compiti,
- unità organizzative,
- patrimonio pubblico⁷.

L'oggetto dello *scorporo del compito* è il compito stesso: in questo caso lo Stato elimina dal suo capitolato d'oneri un compito privandolo del suo carattere statale. In tal modo opta per una rinuncia effettiva al compito (privatizzazione completa).

Nel caso invece dello *scorporo dell'adempimento del compito* viene trasferita unicamente la responsabilità dell'adempimento del compito statale a terzi al di fuori dell'Amministrazione federale centrale; il compito continua ad avere un carattere statale.

Per quanto riguarda lo *scorporo di unità organizzative*, le unità dell'Amministrazione federale centrale vengono rese giuridicamente autonome e trasformate in aziende di diritto pubblico o privato.

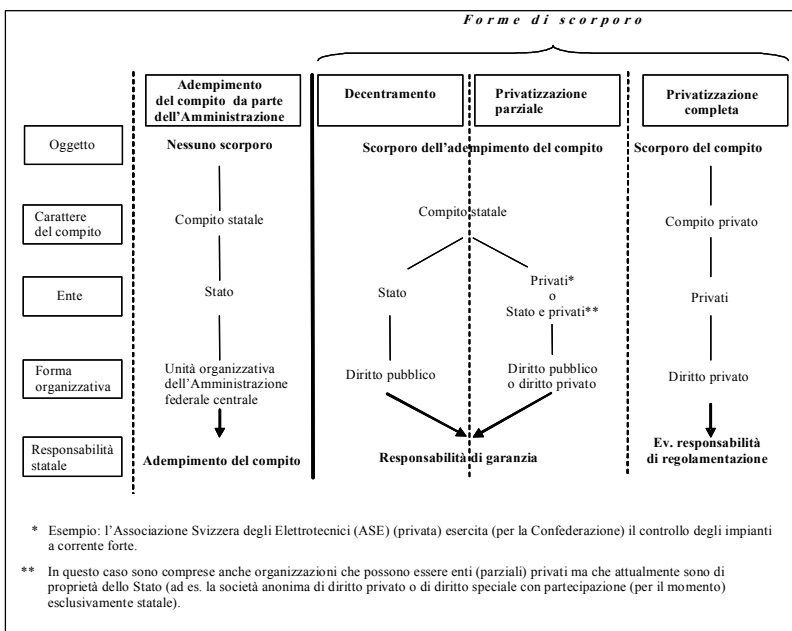
Infine, lo scorporo può anche riferirsi al *patrimonio* necessario per l'adempimento del compito. Se il patrimonio statale necessario a un'unità organizzativa è trasferito a privati, si passa dall'ente pubblico all'ente privato.

Questa rigida suddivisione in funzione dell'oggetto dello scorporo non consente però di descrivere ampiamente le forme di scorporo effettivamente esistenti. Nella realtà i singoli elementi dello scorporo sono invero difficilmente separabili e attuabili indipendentemente uno dall'altro. Sono piuttosto possibili differenti combinazioni: ad esempio lo scorporo dell'adempimento di un compito è sovente legato allo scorporo della competente unità; d'altro canto, lo scorporo di un'unità avviene sempre contemporaneamente allo scorporo di un compito, o perlomeno della responsabilità per l'adempimento di tale compito. Di regola anche il patrimonio viene scorporato congiuntamente alla responsabilità per l'adempimento del compito, come nel caso del trasferimento delle infrastrutture alle FFS. Alla luce di quanto appena esposto, il grafico 1 mostra le possibili forme di scorporo.

⁵ Biaggini, 144, ad esempio, definisce lo scorporo un termine equivoco, che – similmente al termine «privatizzazione» – non presenta ancora i contorni netti di un concetto della dogmatica giuridica.

⁶ In base a Jaag, *Dezentralisierung*, 26 segg.

⁷ Per tutti Schuppert/Budaëus, 21 segg; Lienhard et al., 3.

Forme di scorporo⁸

Nell'ambito dell'*adempimento dei compiti da parte dell'Amministrazione federale centrale* non si procede a scorpori. La Confederazione stabilisce l'estensione e la quantità delle prestazioni necessarie per l'adempimento del compito federale⁹ e fa fornire dette prestazioni da un'unità dell'Amministrazione federale centrale. Ad essa spetta la responsabilità piena e primaria dell'adempimento del compito. Sia per il *decentramento* sia per la *privatizzazione parziale*, la responsabilità dell'adempimento del compito è trasferita *a terzi al di fuori dell'Amministrazione federale centrale*; il compito rimane però un compito della Confederazione¹⁰.

⁸ Sulla base della rappresentazione fornita da Jaag, *Dezentralisierung*, 27, e Biaggini, 146.

⁹ In merito alla definizione di compito della Confederazione cfr. Hafner, 297 segg.: mentre un compito dello Stato deriva da un mandato conferito allo Stato, l'interesse pubblico è connesso con esigenze e motivazioni; l'interesse pubblico evidenzia il vantaggio, l'utilità e il valore che determinate richieste hanno per la collettività. Non tutte le esigenze pubbliche e non tutti i vantaggi per la collettività devono essere soddisfatti e realizzati sulla base di un mandato conferito allo Stato. Pertanto, l'interesse pubblico non giustifica sempre un compito statale e la responsabilità dello Stato per il relativo adempimento.

¹⁰ Cfr. Biaggini, 147. Nella dottrina si utilizza tra l'altro anche il termine di privatizzazione formale. In merito Jaag, *Dezentralisierung*, 30: il trasferimento di un compito a un'organizzazione di diritto privato non significa necessariamente che lo Stato non partecipi più all'adempimento di tale compito. L'organizzazione di diritto privato può addirittura essere interamente di proprietà dello Stato. In questo caso, si tratta di una privatizzazione meramente formale (privatizzazione dell'organizzazione); siffatte società sono denominate aziende pubbliche di diritto privato [...]. Si ha una privatizzazione estesa allorché sia lo Stato sia i privati sono enti e partecipano alla direzione dell'azienda che adempie compiti pubblici. Tali organizzazioni sono definite aziende ad economia mista.

Scorporando l'adempimento del compito si circoscrive la responsabilità della Confederazione alla garanzia che l'adempimento sia di qualità adeguata e dell'estensione richiesta (*responsabilità di garanzia*). Se la responsabilità dell'adempimento del compito è trasferita a un'unità giuridicamente autonoma di proprietà esclusiva della Confederazione per la quale è esclusa la forma di ente privato (ad es. di istituto), nel presente rapporto si parla di *decentramento*. Si citano a titolo di esempio l'IPI e Swissmedic. Se l'adempimento del compito è trasferito a un'unità dotata della forma di ente (parziale) privato o per la quale detta forma non è esclusa, si parla di *privatizzazione parziale*. Si citano a titolo di esempio Swisscom e la RUAG.

Lo *scorporo del compito (privatizzazione completa)* rappresenta la forma più estesa di scorporo. La Confederazione si ritira dal campo di attività corrispondente e lascia ai privati la scelta di mettere a disposizione le relative prestazioni. Laddove l'interesse pubblico lo giustifica, la Confederazione assume eventualmente determinate funzioni di vigilanza o di promovimento (aiuti finanziari) (responsabilità di regolamentazione¹¹); l'estensione e la qualità della prestazione sono determinate in massima parte dal mercato¹².

Nel presente rapporto si esaminano le forme di scorporo del decentramento e della privatizzazione parziale¹³. La privatizzazione completa non è oggetto del presente rapporto.

2.2 Scorpori attuali della Confederazione e relativi motivi

Nella dottrina si adducono diversi motivi a sostegno dello scorporo, tra cui l'adeguamento agli sviluppi tecnologici o agli sviluppi sul piano internazionale, l'aumento dell'efficienza nel campo della produzione e dell'allocazione¹⁴ o la spolticizzazione dell'adempimento del compito¹⁵. Questi motivi hanno costituito per il Consiglio federale una guida anche in occasione dei diversi scorpori effettuati negli anni scorsi al fine di:

¹¹ Il termine regolamentazione comprende anche incentivi finanziari negativi (imposte e emolumenti) e positivi (sussidi). Al riguardo Mader, 37.

¹² Al riguardo anche Holoubek, 3 segg.

¹³ Se nel quadro della privatizzazione parziale l'adempimento del compito è trasferito unicamente a un'azienda dotata della forma di ente privato, la Confederazione è privata della posizione di ente proprietario. Oggetto del modello per l'orientamento delle unità illustrato nel seguito e dei principi sono esclusivamente le organizzazioni e le aziende di cui la Confederazione è proprietaria o detiene una partecipazione di maggioranza o principale.

¹⁴ Si tratta di garantire che la produzione e il consumo di beni o prestazioni siano della qualità e quantità desiderate e avvengano nel tempo e nel luogo desiderati. Se permette di rafforzare il ruolo guida dei prezzi del mercato, lo scorporo contribuisce ad aumentare l'efficienza dell'allocazione.

¹⁵ Cfr. ad es. Jaag, *Dezentralisierung*, 33 seg.; Pollitt et al., 19: Gruppo di economisti AFF, 20.

- garantire la competitività sul mercato e la competitività¹⁶,
- adeguarsi agli sviluppi all'estero, in particolare in relazione alla liberalizzazione dei mercati¹⁷,
- rafforzare l'orientamento verso i bisogni dell'economia¹⁸,
- aumentare l'autonomia imprenditoriale¹⁹,
- incrementare l'efficienza²⁰,
- aumentare il grado di accettazione da parte della clientela²¹,
- permettere la partecipazione di terzi²².

Gli esempi mostrano che gli scorpori sono in fondo sempre finalizzati ad aumentare l'effettività (efficacia; «doing the right things») e/o l'efficienza (economicità; «doing the things right») dell'adempimento dei compiti²³.

¹⁶ Cfr. messaggio LOP, FF 1996 III 1202: «Affinché la Posta e l'azienda delle telecomunicazioni possano competere sul mercato ed essere concorrenziali, occorre delegare loro le necessarie competenze»; come pure messaggio sulle imprese d'armamento della Confederazione, FF 1997 III 654 seg.: «L'attuale forma giuridica ed organizzativa è stata sufficiente per gestire siffatte imprese nei loro mercati tradizionali a carattere parzialmente monopolistico. Essa risulta tuttavia poco agile quando le imprese dell'ADA devono reagire rapidamente al mercato e misurarsi con concorrenti privati».

¹⁷ Cfr. messaggio LOP, FF 1996 III 1307: «Con la suddivisione in due aziende e l'attribuzione a ognuna di loro di una forma giuridica propria, si tiene conto degli sviluppi all'estero nonché delle diversità dei mercati e dei gradi di liberalizzazione».

¹⁸ Cfr. messaggio IPI, FF 1994 III 874: L'IPI «dovrebbe essere in grado di operare tenendo maggiormente conto delle esigenze dell'economia. A tale scopo, esso sarà dotato della personalità giuridica e terrà una propria contabilità».

¹⁹ Cfr. messaggio sulla riforma delle ferrovie, FF 1997 I 839: «La Confederazione dovrà limitarsi a definire gli obiettivi politici e finanziari e lasciare all'impresa la responsabilità operativa».

²⁰ Cfr. messaggio sugli agenti terapeutici, FF 1999 3049: Swissmedic «si compone dell'attuale Unità principale agenti terapeutici dell'UFSP e dell'UICM. In tal modo è garantita l'efficienza nei controlli; sono inoltre eliminate le difficoltà finora esistenti di delimitazione fra queste due istituzioni. I partner internazionali avranno così quale interlocutore un solo servizio responsabile. Nel rapporto del 4 agosto 1994 al Consiglio federale sul disciplinamento futuro in materia di agenti terapeutici si raccomanda la creazione di un istituto sulla base delle esperienze raccolte all'estero e in considerazione di una collaborazione per quanto possibile ottimale dei Cantoni a questo nuovo compito della Confederazione».

²¹ Cfr. nota 20.

²² Cfr. messaggio LOP, FF 1996 III 1212 seg.: «Con la realizzazione di una società anonima di diritto speciale, per l'azienda delle telecomunicazioni sono create le premesse per la partecipazione di terzi. Ne conseguono migliori capacità di stringere alleanze. In un settore sempre più globale come quello delle telecomunicazioni è inoltre necessario essere in grado di partecipare al mercato finanziario, poiché oggi le cooperazioni e le alleanze strategiche avvengono con sempre maggior frequenza mediante la partecipazione reciproca al capitale finanziario. Questa partecipazione può essere realizzata con maggiore facilità se i partner sono società anonime quotate in borsa, che possono scambiare azioni proprie senza dover impiegare ulteriori mezzi finanziari».

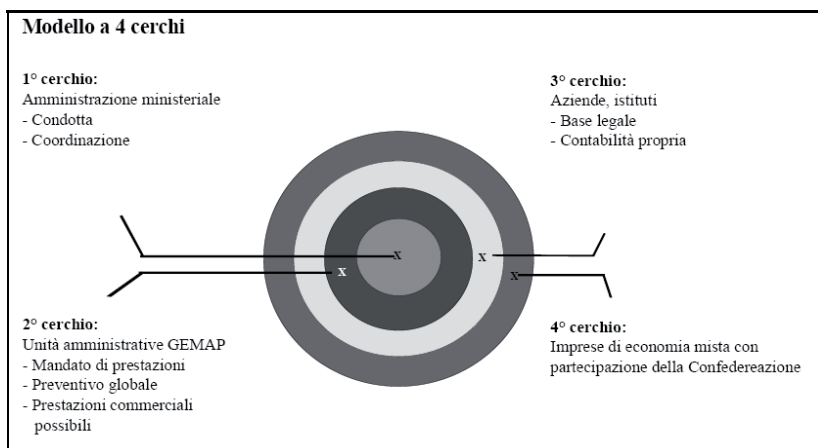
²³ Con il termine «effettività» si indica quindi il rapporto tra definizione e conseguimento dell'obiettivo, mentre il termine «efficienza» si riferisce al rapporto tra output e input (cfr. Lienhard et al., 9).

2.3

Il modello dei quattro cerchi

Nell'ambito degli scorpori degli anni scorsi il Consiglio federale si è orientato al cosiddetto modello dei quattro cerchi. Ha introdotto questo modello in relazione al progetto GEMAP (gestione mediante mandato di prestazione e preventivo globale). Per gestire l'Amministrazione federale basandosi viepiù sui principi che reggono le holding o i gruppi, il Consiglio federale ha suddiviso in quattro cerchi²⁴ le unità incaricate dell'adempimento di compiti. Quanto più si trova verso l'esterno del modello dei quattro cerchi, tanto più l'unità è controllata dal mercato. Viceversa, quanto più si trova verso il centro del modello, tanto più l'unità è diretta dalla politica per quanto riguarda l'adempimento dei compiti.

Grafico 2



Fonte: Rapporto di valutazione GEMAP del 19 dicembre 2001 (FF 2002 3197)

Il *primo cerchio*, il più centrale, comprende le unità organizzative che forniscono prestazioni di coordinamento e di indirizzo, sia all'esterno che all'interno (Segreterie generali, Uffici trasversali, Uffici erogatori di sussidi). Queste unità sono governate rigorosamente dalla politica.

Nel *secondo cerchio* si trovano gli Uffici gestiti mediante mandato di prestazione e preventivo globale (ad es. MeteoSvizzera, Swisstopo, Swissmint). Paragonati agli Uffici del primo cerchio, dispongono di un margine di manovra aziendale maggiore; rimangono tuttavia integrati nella struttura dei dipartimenti quali unità dell'Amministrazione federale centrale, non hanno capacità giuridica e non tengono una contabilità propria. Prima del periodo relativo al mandato di prestazione, la politica determina nei dettagli le prestazioni che devono essere fornite da un Ufficio GEMAP.

Il *terzo cerchio* è composto da aziende e istituti completamente di proprietà della Confederazione (ad es. Swissmedic, IPI). La maggior parte ha autonomia giuridica, organi direttivi propri e una contabilità propria. L'autonomia e la responsabilità delle

²⁴ Rapporto sul progetto: gestione mediante mandato di prestazione e preventivo globale, aprile 1996, disponibile su <http://www.flag.admin.ch/d/archivd/konzeptbericht1996.doc>.

aziende e degli istituti del terzo cerchio sono definite nelle disposizioni organizzative.

Nel *quarto cerchio* si trovano infine le imprese miste, che adempiono compiti federali e alle quali la Confederazione partecipa (ad es. Swisscom, RUAG). Tutte le imprese del quarto cerchio dispongono di una propria personalità giuridica, nell'adempimento del loro compito si orientano principalmente in funzione della concorrenza (regolamentata) e, in considerazione del loro assetto quali società anonime, ammettono in linea di principio una partecipazione privata.

2.4 Necessità di intervenire

Il modello dei quattro cerchi offre una buona panoramica sui diversi gradi di autonomia delle unità della Confederazione. Esso è pure riconosciuto dalla dottrina sul New Public Management e sulla gestione amministrativa moderna.

Si tratta tuttavia di un modello puramente descrittivo. È importante soprattutto perché

- induce ad analizzare le possibilità di apertura dell'Amministrazione federale ai meccanismi del mercato, e
- contribuisce a ordinare le diverse forme organizzative e i gradi di autonomia²⁵.

Il modello dei quattro cerchi definisce tuttavia i singoli cerchi secondo criteri diversi: il primo cerchio pone l'accento sul carattere del compito (preparazione di progetti politici). Nel secondo cerchio sono riunite le unità amministrative GEMAP; in questo caso il criterio di scelta è la concezione della gestione strategica delle unità. Il terzo e il quarto cerchio raggruppano infine le unità organizzative in funzione della loro forma giuridica: gli istituti nel terzo cerchio, le società di diritto speciale e di diritto privato nel quarto cerchio.

A causa della diversità dei criteri su cui si basa questa definizione, non tutte le unità organizzative della Confederazione possono essere assegnate chiaramente a un cerchio. Ad esempio la Posta, quale istituto, ha dovuto essere assegnata al terzo cerchio. Per il genere di compito che adempie, essa è tuttavia più vicina a imprese come Swisscom o le FFS del quarto cerchio.

In secondo luogo, sia nel terzo sia nel quarto cerchio il principale criterio di delimitazione è la forma giuridica. Ma la forma giuridica non consente di desumere automaticamente il grado di autonomia. Infatti la Confederazione ha definito, ad esempio, per l'INSAI quale istituto indirizzi meno rigidi che per le FFS, che è una società anonima di diritto speciale.

In terzo luogo, a causa del suo carattere puramente descrittivo, il modello dei quattro cerchi non fornisce né criteri materiali per la decisione inerente allo scorporo né regole dettagliate sulle modalità di definizione della gestione strategica delle unità scorporate²⁶. In passato le decisioni concernenti gli scorpori non sono quindi state prese sulla base di un processo sistematico, bensì di considerazioni ad hoc. In quest'ottica, la critica mossa dall'OCSE nei confronti degli Stati membri, secondo

²⁵ Vedi anche il messaggio LFC, FF **2005** 42.

²⁶ Cfr. PriceWaterhouseCoopers, 4 segg.

cui gli scorpori hanno spesso creato una situazione paragonabile a uno «zoo amministrativo», vale anche per la Svizzera²⁷.

Occorre aggiungere che le unità amministrative GEMAP assegnate al secondo cerchio sono governate mediante strumenti omogenei. Anche per le imprese vicine al libero mercato del quarto cerchio l'orientamento strategico avviene in maniera relativamente omogenea. Il terzo cerchio per contro si presenta molto eterogeneo e comprende unità amministrative che svolgono i compiti più diversi. A causa della loro *eterogeneità*, non è attualmente possibile dare un orientamento uniforme a queste imprese. Un fatto particolarmente problematico, poiché proprio nel terzo cerchio si trovano unità organizzative che dal punto di vista statale adempiono spesso importanti compiti sovrani o compiti in regime di monopolio. In parecchi interventi il Parlamento ha pertanto chiesto un chiarimento in tal senso²⁸.

Ulteriori punti deboli del modello dei quattro cerchi sono la separazione relativamente netta tra il primo e il secondo, e quella meno netta tra il secondo e il terzo cerchio – linea di separazione tra Amministrazione federale centrale e decentrata²⁹. Le unità del primo e del secondo cerchio sono invero parte dell'Amministrazione federale centrale e differiscono tra di loro quanto al grado di autonomia molto meno rispetto alle unità del secondo e del terzo cerchio; tra il secondo e il terzo cerchio mancano criteri normativi di delimitazione che possono aiutare a decidere se un ente che adempie compiti della Confederazione appartenga ancora all'Amministrazione federale centrale.

Alla luce di quanto precede è necessario sviluppare ulteriormente il modello dei quattro cerchi. Lo scopo è di elaborare un modello che in primo luogo fornisca un ausilio decisionale normativo in merito allo scorporo di un determinato compito o al suo mantenimento in seno all'Amministrazione federale centrale. Se lo scorporo si rivela necessario, il modello deve in secondo luogo dare indicazioni su come deve essere diretto l'adempimento del compito scorporato.

3 Tipologia dei compiti

3.1 Introduzione

L'Amministrazione federale e le unità scorporate adempiono numerosi compiti di varia natura. Non solo i compiti statali classici nei settori della difesa nazionale, delle relazioni con l'estero, della previdenza sociale, della sicurezza interna e della garanzia delle basi finanziarie dello Stato per l'adempimento dei suoi compiti (riscossione di imposte e tasse), bensì anche compiti come la preparazione di proget-

²⁷ Cfr. OCSE, Public Sector Modernisation, 7: «Most OECD countries have been creating non-commercial bodies outside the core public service on an *ad hoc* basis, resulting in an administrative 'zoo'. This reduces transparency of government for the citizen, and may compromise oversight and accountability within government».

²⁸ La mozione 05.3003 «Il cosiddetto modello dei quattro cerchi» della Commissione delle finanze CN del 15 febbraio 2005 chiede ad esempio di descrivere i rispettivi criteri per l'assegnazione nel modello dei quattro cerchi e le modalità di passaggio. Col postulato 04.3441 «Gestione amministrativa nel 3° cerchio» del 13 settembre 2004 la Commissione della gestione CS chiede che il Consiglio federale presenti un rapporto che illustri in base a modelli i criteri per la creazione di istituti di diritto pubblico e autorità di vigilanza, rispettivamente autorità per il trasferimento.

²⁹ PriceWaterhouseCoopers, 4 segg.

ti politici e la consulenza politica, la messa a disposizione di prestazioni nei settori della formazione e della cultura oppure la garanzia del servizio universale con prestazioni infrastrutturali. Alcuni di questi compiti richiedono un accompagnamento politico, altri possono essere adempiuti meglio se vi è una certa distanza dall'Amministrazione federale. La classificazione ideale dei compiti della Confederazione in forma di tipologia dei compiti permette di creare una base per chiarire quanto sia necessario adempiere il compito in seno all'Amministrazione federale o se motivi di efficienza e effettività giustificano tale adempimento da parte di unità scorporate della Confederazione. Grazie a questa classificazione effettuata sulla base di criteri specifici allo scorporo e alla gestione strategica delle unità, la tipologia dei compiti è un indicatore dell'idoneità allo scorporo dei compiti e un punto di partenza per la definizione dell'orientamento da dare alle unità rese giuridicamente autonome incaricate dell'adempimento di detti compiti.

La tipologia dei compiti consente altresì di tenere conto della dinamica di sviluppo dei compiti. Infatti, l'attività prevalente del portafoglio di compiti può variare sensibilmente nel corso del tempo poiché determinate attività sono esposte in misura crescente alla concorrenza per effetto di fattori esogeni (sviluppo all'estero, nuove tecnologie ecc.) oppure di una nuova concezione dello Stato. Di conseguenza, con il passar del tempo certi compiti possono essere attribuiti ad un altro tipo di compiti oppure – se non hanno più un carattere pubblico – eliminati dalla tipologia dei compiti.

La tipologia dei compiti in quanto *griglia ideale* finalizzata alla classificazione dei compiti costituisce un ausilio, una sorta di «cassetta degli attrezzi», che permette di verificare sistematicamente l'idoneità allo scorporo di un determinato compito. Essa non offre un approccio meccanico che consente di effettuare automaticamente la ripartizione dei compiti in compiti adatti allo scorporo e compiti da mantenere in seno all'Amministrazione federale e quindi, come se fosse un'istruzione, di anticipare nel singolo caso la decisione in merito allo scorporo. Il giudizio della politica è richiesto anche in futuro e in particolare per due motivi.

In primo luogo non tutti i compiti possono essere, in realtà, attribuiti in modo univoco a un tipo ideale. Certi compiti presentano spesso caratteristiche molto diverse. Spetta pertanto al giudizio della politica valutare le singole caratteristiche in funzione della loro importanza e successivamente attribuire i compiti a un determinato tipo in base all'attività prevalente.

In secondo luogo, nella prassi non si scorporano singoli compiti, bensì intere unità. Un'unità svolge solitamente diversi compiti, che sovente vanno attribuiti a differenti tipi. Inoltre, nel prendere la decisione in merito a un possibile scorporo si seguono eventualmente anche criteri specifici all'organizzazione e non solo quelli specifici ai compiti. A tal fine, possono rivestire importanza in particolare le dimensioni dell'unità. Lo scorporo implica infatti la creazione di una forma organizzativa particolare che non è praticamente opportuna per le unità molto piccole. In questo caso, nell'ambito del processo decisionale politico, bisogna valutare la composizione del portafoglio di compiti delle singole unità organizzative in base all'attività prevalente ed eventualmente esaminare la possibilità di riunire le unità organizzative più piccole al fine di raggiungere le dimensioni critiche per lo scorporo.

La decisione di scorporare un'unità organizzativa deve quindi essere rimessa al giudizio della politica e non può essere presa meccanicamente. Tuttavia, l'obiettivo perseguito dalla tipologia dei compiti è di creare strumenti che consentiranno in

futuro di valutare sistematicamente e secondo criteri uniformi gli scorpori. Sono comunque possibili deroghe alle soluzioni ideali, ma devono essere motivate e non casuali.

3.2 Basi della tipologia dei compiti

3.2.1 Ripartizione in tre funzioni

Punto di partenza della ripartizione ideale dei compiti è l'approccio funzionale della politologia: questa distingue tra compiti regolatori, preparazione di progetti politici e fornitura di prestazioni.³⁰ Tra i compiti regolatori troviamo sia compiti di regolazione del mercato, come quelli svolti dall'autorità di regolazione postale o dalla Com-Com, ma anche compiti di vigilanza, a carattere prettamente prudenziale, come quelli di vigilanza sui mercati finanziari. La preparazione di progetti politici comprende sostanzialmente l'attività legislativa preparatoria e l'attività di gestione dell'Amministrazione, come quella svolta dalle Segreterie generali o dall'Amministrazione delle finanze. Il termine prestazioni raggruppa infine attività quali la fornitura del servizio universale con le prestazioni infrastrutturali, ma anche prestazioni nei settori della formazione e della cultura e tutte le prestazioni preliminari di cui lo Stato ha bisogno per l'adempimento della sua attività (messa a disposizione dell'informatica, degli uffici ecc.).

Questo approccio funzionale fornisce una griglia di base valida per definire la tipologia dei compiti. Tuttavia, non è sufficientemente differenziato per offrire un ausilio decisionale ai fini dello scorporo e della gestione strategica delle unità. Ogni funzione di base dovrebbe infatti comprendere i compiti che tendenzialmente sono forniti in modo più effettivo ed efficiente dall'Amministrazione centrale e i compiti che in linea di principio sono adatti allo scorporo. Per ricavare una tipologia dei compiti orientata agli scorpori bisogna quindi ricorrere ad altri criteri.

3.2.2 Criteri decisionali per valutare l'idoneità allo scorporo

Per analizzare le decisioni relative a eventuali scorpori la dottrina fornisce numerosi criteri decisionali concreti³¹. Questi sono di regola raggruppati secondo gli aspetti giuridico, politico, economico e aziendale. Per ognuno di essi i criteri decisionali forniscono una soluzione alla questione se l'adempimento del compito sia più effettivo ed efficiente all'interno o all'esterno dell'Amministrazione. L'economicità e l'efficacia dell'adempimento del compito costituiscono dunque il fattore di valutazione decisivo per ogni singolo criterio. Qui di seguito vengono presentati i quattro aspetti e spiegati sulla base di diversi criteri decisionali.

³⁰ Vedi Finger/Lienhard, 11.

³¹ Vedi ad es. Lienhard et al., 9 segg., Poledna, 15 segg.

3.2.2.1

Aspetto giuridico: questione della sovranità

Sotto l'*aspetto giuridico* è importante la conciliabilità dello scorporo di singoli compiti con le condizioni quadro del diritto pubblico. In quest'ottica, assume grande importanza l'aspetto della *sovranità*.

I destinatari dell'agire sovrano dello Stato (definito anche attività autoritativa o «Eingriffsverwaltung»³²) sono «soggetti sottoposti al diritto»; lo Stato può intervenire nei diritti del privato³³. Non sono invece sovrane ad esempio le prestazioni statali nei settori della formazione e della cultura (attività materiali o compiti della «Leistungsverwaltung»). Non hanno carattere sovrano nemmeno le prestazioni interne (compiti della «Bedarfsverwaltung»), che l'Amministrazione deve acquisire per la propria attività (ad es. l'informatica, la gestione degli immobili ecc.).

Essendo di natura cogente i provvedimenti sovrani esigono un elevato grado di legittimità democratica, per cui di regola non sono adatti ad essere scorporati. Per le attività non sovrane, non sussiste invece un rapporto di subordinazione tra lo Stato e i beneficiari delle prestazioni; il privato può in linea di principio scegliere liberamente se acquisire la prestazione offerta dallo Stato. Questo genere di compiti può essere scorporato più facilmente.

I provvedimenti sovrani possono essere di intensità diversa, a seconda del loro impatto sui diritti privati: un'autorità di vigilanza sui mercati finanziari, che nega a una banca l'autorizzazione di operare come banca, agisce ad esempio in modo sovrano. Allo stesso modo agisce però anche la Posta quando prescrive ai privati dove va messa la cassetta delle lettere e il tipo di cassetta. Per la valutazione del carattere sovrano di un compito in relazione alla decisione di effettuare uno scorporo, è quindi importante il grado di ingerenza del provvedimento sovrano nei diritti della persona o dell'azienda interessata (divieto dell'attività dell'azienda? Oppure solo limitazione nella scelta della cassetta delle lettere?).

3.2.2.2

L'approccio politologico: l'esigenza politica di definire la gestione strategica delle unità

Sotto l'*aspetto politologico* la questione fondamentale riguarda il grado di influenza politica sull'adempimento dei compiti. I principi di tutti i compiti della Confederazione sono definiti dalla politica nella Costituzione e nelle leggi. Può differire il margine di manovra politico per l'adempimento dei compiti e di conseguenza l'esigenza di una gestione strategica delle unità a complemento di quello prescritto dalla legge.

³² Si parla di «Eingriffsverwaltung» allorché vi è una restrizione dei diritti e delle libertà dell'individuo. La «Leistungsverwaltung» offre invece all'individuo vantaggi e agevolazioni. Il termine «Bedarfsverwaltung» riunisce tutte le attività connesse direttamente con la Eingriffsverwaltung o la Leistungsverwaltung («prestazioni interne»); cfr. Rudin.

³³ In una definizione più ampia anche compiti come la politica estera e la preparazione dei progetti politici sono annoverati tra i compiti sovrani (cfr. Proeller, 30 seg.).

L'esigenza politica di definire la gestione strategica delle unità deriva dai seguenti criteri:

- *densità normativa*: la legislazione stabilisce sovente soltanto il principio dell'adempimento dei compiti; per la concretizzazione di quest'ultimo sussistono margini di manovra politici. Per altri compiti questi margini sono invece limitati. Obiettivi di ordine superiore, come quello di garantire la certezza del diritto, possono richiedere norme dettagliate a livello di legge (ad es. disposizione estese per il conferimento dei diritti di protezione dei marchi e dei brevetti) e in tal modo ridurre il margine di influenza politica sull'adempimento dei compiti;
- *dipendenza da standard tecnici o internazionali*: l'esigenza politica di definire la gestione strategica delle unità può essere influenzata non solo da disposizioni dettagliate di legge, ma anche da condizioni quadro esogene. Questo vale in particolare per le prestazioni che si distinguono per l'elevata tecnicità o per l'esigenza di orientarsi a criteri scientifici, ad esempio nell'ambito della sicurezza aerea o della ricerca;
- *controllo da parte del mercato*: un mercato funzionante può determinare gli aspetti essenziali dell'adempimento dei compiti. Laddove la domanda e l'offerta in un contesto concorrenziale definiscono la messa a disposizione di una prestazione, non si ravvisa tendenzialmente una grande necessità di influire ulteriormente sull'adempimento dei compiti. Per contro, laddove lo Stato produce una prestazione in regime di monopolio e non può ricorrere ad altri fornitori manca il controllo da parte del mercato; in questo caso la politica deve stabilire nei dettagli l'estensione e la qualità della messa a disposizione di un bene o di una prestazione;
- *dipendenza da mezzi fiscali generali*: se un compito è finanziato in gran parte attraverso mezzi fiscali generali, l'esigenza di legittimità democratica è più elevata; l'adempimento dei compiti necessita di un accompagnamento politico;
- *sicurezza in materia di fornitura*: per certe prestazioni è ritenuta importante la messa a disposizione di un servizio universale di ampia portata, tuttavia il mercato non garantisce sempre il livello di fornitura desiderato. È il caso ad esempio delle prestazioni che si basano sulla messa a disposizione di reti (ad es. trasporti; erogazione di corrente). L'estensione della fornitura desiderata per il servizio universale deve essere definita dalla politica;
- *esigenza di indipendenza*: il legislatore può escludere consapevolmente l'influenza politica sull'adempimento di determinati compiti per rafforzare la credibilità e la neutralità dell'istituzione incaricata di detto adempimento. Si citano a titolo di esempio in particolare le autorità di vigilanza che nel singolo caso devono prendere le proprie decisioni in modo neutrale e indipendente dall'influenza politica.

In sintesi si può affermare che l'esigenza politica di definire la gestione strategica delle unità è particolarmente elevata quando l'adempimento dei compiti non è già disciplinato nei dettagli da leggi o da disposizioni tecniche e standard internazionali. Anche la mancanza di un controllo da parte del mercato, la dipendenza da mezzi fiscali generali come pure la grande importanza di una sicurezza in materia di fornitura accrescono l'esigenza politica in ordine all'orientamento strategico delle unità.

Per contro, la direzione politica di compiti per i quali va soddisfatta l'esigenza di indipendenza deve essere consapevolmente limitata.

Scorporando le proprie unità la Confederazione rinuncia a definire nei dettagli la loro gestione strategica e accorda alle unità rese autonome un determinato grado di autonomia nell'adempimento dei compiti. Questo modo di procedere è sensato soltanto se la libertà imprenditoriale delle unità non viene successivamente annullata dall'influenza politica. Pertanto, i compiti per i quali vi è un'elevata esigenza di direzione politica dovrebbero essere svolti a livello centrale.

Viceversa, dovrebbero essere scorporati i compiti per i quali l'autonomia politica riveste un ruolo importante o il margine di manovra è limitato a causa di condizioni quadro esogene (orientamento strategico delle unità definito dalla legislazione o dal mercato). Lo scorporo sottolinea l'autonomia e facilita l'adeguamento flessibile alle nuove condizioni quadro (guadagno in termini di effettività). Nel contempo i dispositivi protettivi (ad es. i cosiddetti «firewalls») a tutela dell'autonomia (guadagno in termini di efficienza) diventano inutili, diversamente da quanto avviene per l'adempimento dei compiti all'interno dell'Amministrazione federale.

3.2.2.3 Aspetto economico: questione della competitività

Sotto l'*aspetto economico* la questione che si pone è la competitività di un bene. I seguenti criteri rivestono un ruolo di primo piano:

- *natura dei beni/delle prestazioni*: le prestazioni statali possono essere di natura collettiva o commerciale. Sono di natura collettiva le prestazioni ritenute importanti per il raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale e sociale o di altri obiettivi, ma che non sono redditizie per gli offerenti privati e quindi la quantità fornita è insufficiente e la qualità non è conforme allo standard desiderato. Per questa ragione, esse sono (co)finanziate dallo Stato. Questa definizione relativamente estesa include in particolare i beni pubblici puri, ad esempio la difesa nazionale, e i beni meritori come le prestazioni statali nei settori della formazione o della cultura³⁴. Siffatti beni non sono competitivi o lo sono solo in misura limitata;
- sono invece designate «commerciali» le prestazioni che possono essere messe a disposizione in modo redditizio, per le quali esiste un mercato e la cui domanda e offerta sono determinate dal prezzo di mercato. Siffatti beni e prestazioni sono competitivi. Per i beni e le prestazioni commerciabili, la qualità e la quantità dipendono dall'offerta e dalla domanda sul mercato, mentre per i beni di natura collettiva il grado di fornitura deve essere definito

³⁴ I beni pubblici puri si distinguono per le seguenti due caratteristiche: da una parte lo stesso bene può essere consumato da più soggetti e nessuno di questi è costretto a limitare il proprio consumo (non rivalità del consumo), dall'altra nessun consumatore può essere escluso dalla fruizione del bene e l'esclusione comporterebbe costi estremamente elevati (principio di non escludibilità). Un esempio tipico di un bene pubblico puro è la difesa nazionale. Il principio di non rivalità del consumo e il principio di non escludibilità non valgono per i beni meritori, poiché la loro utilità sociale è di gran lunga maggiore di quella individuale (esternalità positiva). Lo Stato promuove i beni meritori che altrimenti non sarebbero consumati nella misura desiderata. Essi sono spesso designati «beni pubblici impuri». Esempi di detti beni sono la formazione o le misure di prevenzione nel settore della sanità. Cfr. anche Frey, *Service public*, 3 segg., o Jaeger, 59.

dalla politica (ad es. in prescrizioni concernenti la qualità, la quantità o il prezzo della prestazione). I beni commerciali sono dunque più adatti ad essere scorporati dei beni di natura collettiva;

- *contesto concorrenziale*: la questione della natura dei beni e delle prestazioni è strettamente legata a quella del contesto concorrenziale: la concorrenza per i beni di natura collettiva di regola non esiste o esiste solo in misura limitata, mentre le prestazioni commerciali sono fornite in regime di concorrenza. Se i compiti sono adempiuti in un contesto concorrenziale, è importante la flessibilità imprenditoriale, che può essere rafforzata attraverso uno scorporo. Inoltre sussiste il pericolo che i compiti adempiuti in un contesto concorrenziale provochino distorsioni della concorrenza tra gli enti pubblici e privati che adempiono i compiti. Lo scorporo di questi compiti, e pertanto una distanza maggiore dalla politica, consentono di ridurre il rischio che unità organizzative statali godano di un trattamento di favore rispetto ai partecipanti al mercato privati;
- *finanziamento delle prestazioni*: le prestazioni possono essere finanziate per il tramite di mezzi fiscali generali, tasse o prezzi del mercato. Il finanziamento di beni e prestazioni competitivi avviene di regola attraverso i prezzi; quello di beni e prestazioni non competitivi, attraverso mezzi fiscali generali e tasse. Considerazioni di ordine democratico esigono che la politica determini l'orientamento delle unità laddove l'adempimento dei compiti è finanziato in modo determinante attraverso mezzi fiscali generali o tasse. Conformemente al principio «chi paga comanda», deve essere la politica a decidere nelle linee essenziali, a complemento di quanto stabilito nella legislazione, in merito all'impiego dei mezzi fiscali generali e delle tasse per l'attuazione dei compiti. Alla luce di quanto esposto, i beni finanziati attraverso i prezzi sono più adatti ad essere scorporati di quelli finanziati attraverso i mezzi fiscali generali.

Per competitivi si intendono dunque i compiti di natura commerciale, forniti in regime di concorrenza e finanziati per il tramite di prezzi. I compiti competitivi sono in linea di principio adatti allo scorporo. Quanto minore è il numero di elementi competitivi di un compito tanto minore sarà il suo grado di idoneità allo scorporo.

3.2.2.4 Aspetto economico-aziendale: questione del potenziale di sinergie e della necessità di coordinamento

Sotto l'*aspetto economico-aziendale* l'accento è posto sulla questione dei costi e dei benefici della fornitura interna delle prestazioni rispetto allo scorporo. La suddetta questione dipende in primo luogo dal contesto in cui il compito è adempiuto e può essere desunta dai criteri seguenti:

- *necessità di coordinamento*: determinati compiti devono essere strettamente coordinati e armonizzati tra le varie unità amministrative. Tra di essi figurano la preparazione e il coordinamento di progetti politici, ma anche le «prestazioni preliminari» come la garanzia della compatibilità delle soluzioni software per la contabilità centrale della Confederazione. La fornitura a livello centrale di tali prestazioni facilita l'attività di coordinamento tra le

unità amministrative. Processi standardizzati di coordinamento all'interno dell'Amministrazione federale (consultazione degli Uffici, procedura di corapporto) contribuiscono all'elaborazione coerente delle decisioni politiche. Un'unità organizzativa in seno all'Amministrazione centrale che conosce esattamente le esigenze delle unità amministrative interessate e i processi interni all'Amministrazione può fornire anche le prestazioni preliminari in modo più effettivo ed efficiente di un'unità scorporata. Per contro, le procedure talvolta lunghe di coordinamento interne all'Amministrazione per le prestazioni che non devono essere largamente armonizzate con altri compiti pubblici possono porsi come ostacolo. Se questo tipo di prestazioni è fornito in un contesto di mercato dinamico, è necessario un adeguamento continuo e flessibile alle mutevoli condizioni quadro. Lo scorporo potrebbe aumentare quindi l'effettività e l'efficienza dell'adempimento del compito;

- *potenziale di sinergie nell'acquisizione delle prestazioni preliminari:* l'adempimento di alcuni compiti della Confederazione richiede risorse e prestazioni preliminari molto specifiche, che devono essere acquisite e gestite in modo mirato. Altri compiti, invece, si possono adempiere impiegando risorse molto simili tra di loro, che si possono acquisire e gestire a livello centrale senza pregiudicarne la qualità o la quantità³⁵. L'Amministrazione federale trae grandi vantaggi dall'acquisto e dalla produzione interna di prestazioni preliminari per l'adempimento dei compiti (ad es. acquisto di hardware e software, mobili e macchine per l'ufficio, gestione del personale ecc.). L'adempimento dei compiti all'interno dell'Amministrazione centrale consente di usufruire in modo ottimale di questi vantaggi, purché i compiti siano basati su prestazioni preliminari simili. La situazione si presenta invece in modo diverso, ad esempio, nel settore della ricerca: quest'ultimo necessita sovente di locali e laboratori specifici, che devono essere conformi a standard di sicurezza molto differenti tra di loro. Inoltre, le soluzioni IT necessarie per i calcoli complessi differiscono nettamente dallo standard in uso nella burocrazia. Esiste un basso potenziale di sinergie tra l'ambito della ricerca e le risorse di cui ha bisogno l'Amministrazione centrale. I compiti il cui adempimento richiede esigenze specifiche in materia di risorse devono essere tendenzialmente scorporati. Dato che l'acquisizione e la gestione delle prestazioni preliminari specifiche non producono effetti di sinergia, lo scorporo non si traduce in una perdita di efficienza. Anzi, in certi casi, lo scorporo potrebbe aumentare la flessibilità dell'organizzazione e quindi facilitarne l'accesso alle risorse e la loro gestione (guadagno in termini di effettività e di efficienza). Nel contempo, l'Amministrazione federale è sgravata dalla messa a disposizione di prestazioni preliminari specifiche;
- *visibilità:* un caso particolare della necessità di coordinamento, una sorta di effetto «negativo» di sinergia, è costituito dall'esigenza di presentarsi in modo autonomo sul mercato: in determinati settori, in particolare in quelli della ricerca, della formazione, della cultura e della sanità, la Confederazione fornisce prestazioni la cui considerazione e il cui riconoscimento dipendono direttamente dalla fama e dalla reputazione del fornitore. Rendendosi

³⁵ Contrariamente a quanto è parzialmente in uso nella dottrina, nel presente rapporto non si verifica se determinate risorse sono talmente esclusive da costituire una barriera all'entrata sul mercato. Questa questione sarebbe l'oggetto del criterio «Competitività delle prestazioni».

autonoma, l'unità della Confederazione ha più possibilità di profilarsi e acquisire una reputazione propria di quante ne avrebbe se rimanesse parte dell'Amministrazione centrale; lo scorporo contribuisce dunque a un adempimento più effettivo dei compiti. Lo stesso argomento vale in particolare anche per il finanziamento delle prestazioni da parte di privati: singoli compiti sono interessanti per i mecenati, ad esempio i compiti nel campo della cultura o della ricerca. Il mecenate fa però le donazioni solo se ha la garanzia quasi assoluta che il suo denaro è impiegato in conformità allo scopo previsto. L'autonomia giuridica riconosce a queste unità la capacità patrimoniale e le rende interessanti per le donazioni dei mecenati. Per i compiti nel settore della vigilanza, essa può infine evidenziare l'indipendenza politica dell'ente che adempie i compiti, consolidare la sua credibilità e in tal modo incrementare l'effettività dell'adempimento dei compiti. Per gli altri compiti, la visibilità non riveste un ruolo altrettanto importante oppure tali compiti traggono addirittura vantaggio dalla loro appartenenza all'Amministrazione federale generale. Si citano a titolo di esempio i compiti nel settore dell'aiuto allo sviluppo; in questo caso il presentarsi in modo ufficiale come parte dell'Amministrazione rafforza tendenzialmente le posizioni nel quadro della negoziazione.

Nel complesso si può affermare che sulla base di considerazioni di carattere aziendale concernenti il rapporto costi/benefici non è molto sensato scorporare i compiti che presentano un'elevata necessità di coordinamento e un grosso potenziale di sinergie. Per rendere più efficiente l'adempimento dei compiti si dovrebbero invece incorporare i compiti per i quali vi è un'elevata esigenza di visibilità.

3.3 Formazione dei tipi di compiti

Mediante le funzioni di base dell'Amministrazione e delle unità rese autonome della Confederazione di cui si è accennato al numero 3.2.1 (preparazione di progetti politici, regolamentazione e prestazioni) e l'ausilio dei criteri decisionali per lo scorporo spiegati al numero 3.2.2 (sovrànità, esigenza politica di definire la gestione strategica delle unità, competitività, potenziale di sinergie e necessità di coordinamento) vengono formati nel seguito quattro tipi di compiti, che presentano caratteristiche simili ai fini dello scorporo.

Nell'ambito della *regolamentazione* si ottiene un quadro molto omogeneo. Questa funzione di base può dunque essere considerata un tipo di compito indipendente («compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza»).

Per quanto riguarda invece le *prestazioni*, si impone una differenziazione. I singoli compiti attribuiti a questa funzione di base sono talmente diversi in riferimento alla loro idoneità allo scorporo da rendere necessaria una suddivisione in più tipi.

Il termine «prestazioni sul mercato» riunisce i compiti commerciali caratterizzati da un'elevata competitività e per i quali esiste nel contempo anche un mercato funzionante. L'esigenza politica di dare un orientamento strategico alle unità è dunque meno sentita e può essere limitata alla definizione di un quadro di riferimento. Pur tenendo conto del fatto che bisogna garantire l'efficienza e l'effettività, anche la necessità di coordinamento con altri compiti è meno sentita.

I compiti aventi chiaramente il carattere di una prestazione e per quali non esiste però un mercato funzionante sono classificati nel genere «prestazioni a carattere monopolistico». In questo caso, bisogna inoltre presumere che la suddetta esigenza politica sia maggiore.

Le prestazioni preliminari interne necessarie all’adempimento dei compiti costituiscono una particolare forma di prestazioni (informatica, immobili, mobilio ecc.). Per queste «prestazioni interne», non è tanto una questione di scorporo ma piuttosto di approvvigionamento o produzione («make or buy»). Esse sono pertanto trattate nel seguito separatamente.

Delle prestazioni fanno parte infine anche compiti che presentano un carattere tipicamente sovrano. Il loro adempimento è in parte connesso a ingerenze nel campo dei diritti fondamentali. Tali compiti non sono adatti ad essere scorporati.

Lo stesso dicasi per la *preparazione di progetti politici*. Le prestazioni a carattere tipicamente sovrano e la preparazione di progetti politici sono quindi riuniti nel genere di compiti «compiti ministeriali».

Il presente rapporto postula, in vista dello scorporo e della gestione strategica di determinati compiti e unità organizzative, di muovere da quattro tipi ideali:

- compiti ministeriali (n. 3.3.1)
- prestazioni a carattere monopolistico (n. 3.3.2)
- compiti di vigilanza sull’economia e sulla sicurezza (n. 3.3.3)
- prestazioni sul mercato (n. 3.3.4).

Il tipo di compiti concernente le prestazioni interne è trattato separatamente dalla tipologia di compiti per i motivi summenzionati (n. 3.3.5).

3.3.1 Compiti ministeriali

Unità con compiti ministeriali ³⁶		Segreterie generali, UFG, UFT, UFAS, AFF, DSC, settore Difesa (Difesa nazionale), UFP, UFM, MPC ecc.
Oggetto	Preparazione di progetti politici; prestazioni con elementi marcatamente sovrani.	
Sovranità	Prestazioni sovrane e prestazioni non sovrane.	
Esigenza politica di definire l’orientamento strategico delle unità	Grande esigenza di legittimazione democratica e di orientamento dettagliato delle unità, poiché il finanziamento avviene in gran parte attraverso mezzi fiscali generali e il settore della preparazione di progetti politici può essere diretto solo in linea di principio per il tramite dalla legislazione.	
Competitività	Poca; prestazioni a favore dell’economia generale.	

³⁶ Assegnazione secondo l’attività prevalente.

Unità con compiti ministeriali ³⁶	Segreterie generali, UFG, UFT, UFAS, AFF, DSC, settore Difesa (Difesa nazionale), UFP, UFM, MPC ecc.
Potenziale di sinergie e necessità di coordinamento	Elevata necessità di coordinamento; l'adempimento dei compiti deve essere spesso coordinato con i campi d'azione di altri compiti e servizi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni nonché con l'estero; i compiti si basano su prestazioni preliminari simili e questo crea un potenziale di sinergie da sfruttare nel momento della loro acquisizione; la visibilità è irrilevante; le unità incaricate dell'adempimento di questi compiti non hanno bisogno di presentarsi verso l'esterno come unità autonome.
Particolarità	Ai fini della delimitazione di questi compiti rispetto ai servizi aventi carattere monopolistico sono determinanti l'esigenza di dare alle unità un orientamento dettagliato come pure il potenziale di sinergie e l'esigenza di coordinamento nonché la necessità dell'unità di presentarsi come unità autonoma.

I compiti ministeriali comprendono compiti che vanno seguiti da vicino dalla politica e che tra di essi devono presentare un elevato potenziale di sinergie ed essere strettamente coordinati. Ne fanno parte, da un lato, la preparazione di progetti politici, ad esempio in relazione all'attività legislativa, e, dall'altro, anche le prestazioni che implicano notevoli ingerenze nel campo dei diritti fondamentali oppure che per altri motivi richiedono un accompagnamento politico. A titolo di esempio si citano la difesa nazionale e i compiti della polizia.

Secondo i suddetti criteri, i compiti ministeriali devono essere adempiuti all'interno dell'Amministrazione centrale. In particolare nell'ambito della preparazione di progetti politici, è possibile dirigere attraverso la legislazione soltanto l'orientamento generale dei compiti. A garanzia di una politica coerente questi vanno quindi strettamente coordinati. Tali compiti sono finanziati attraverso mezzi fiscali generali. Non sussistono esigenze particolari, come quella della visibilità, che giustificano uno scorporo.

3.3.2 Prestazioni a carattere monopolistico

Unità con prestazioni a carattere monopolistico	Museo nazionale svizzero, Politecnici federali e istituti di ricerca, Istituto Federale per la Proprietà Intellettuale, UST, Skyguide ecc
Oggetto	Prestazioni per le quali la concorrenza non funziona o funziona solo in misura limitata a causa di disfunzione del mercato oppure della legislazione.
Sovranità	Prestazioni in gran parte non sovrane.
Esigenza politica di definire l'orientamento strategico delle unità	Differisce; in generale è relativamente elevata, in parte però è limitata da leggi o condizioni quadro esogene.

Unità con prestazioni a carattere monopolistico	Museo nazionale svizzero, Politecnici federali e istituti di ricerca, Istituto Federale per la Proprietà Intellettuale, UST, Skyguide ecc
Competitività	Varia tra buona e poca; principalmente prestazioni a favore dell'economia generale; il finanziamento avviene attraverso mezzi fiscali generali e/o tasse e in parte mezzi di terzi.
Potenziale di sinergie e necessità di coordinamento	Basso potenziale di sinergie, poiché i compiti richiedono sovente risorse specifiche e processi di supporto; per l'adempimento dei compiti non è praticamente necessaria alcuna attività di coordinamento all'interno dell'Amministrazione; per adempiere con successo i compiti è invece indispensabile che le unità incaricate si possano posizionare e profilare sul mercato in modo autonomo.
Particolarità	Per lo più esigenza elevata delle unità di presentarsi in modo autonomo (visibilità) e di essere dotate di autonomia giuridica.

Le prestazioni a carattere monopolistico comprendono prestazioni molto eterogenee e un'ampia gamma di compiti. In questo caso, la libera concorrenza è limitata a causa di disfunzione del mercato oppure delle disposizioni legislative³⁷. Cionondimeno, in particolare nei settori della formazione, della ricerca e della cultura, vengono fornite prestazioni che sono in qualche modo in concorrenza con prestazioni analoghe offerte da altri fornitori e che possono essere assegnate direttamente a determinati clienti. Le unità incaricate dell'adempimento di questi compiti devono quindi potersi presentare in qualità di unità autonome con una propria reputazione per essere percepite come tali dalle cerchie specializzate e dai potenziali clienti (visibilità). L'autonomia giuridica riconosce a queste unità la capacità patrimoniale e le rende interessanti per le donazioni dei mecenati.

Tra i compiti idonei allo scorporo, le prestazioni a carattere monopolistico rappresentano il genere di compiti che richiede maggiormente una direzione politica. Questo è dovuto al fatto che la legislazione consente di regola consapevolmente dei margini di manovra e che la maggior parte dei suddetti compiti potrà essere adempiuta anche in futuro unicamente attraverso il denaro pubblico. Inoltre, le prestazioni hanno in parte carattere sovrano e sono controllate dal mercato solo in misura limitata.

La distinzione tra unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico e unità che adempiono compiti ministeriali deve essere effettuata in funzione dei compiti prevalenti. Per le unità per le quali non è subito chiaro se svolgono principalmente compiti ministeriali o se forniscono principalmente prestazioni a carattere monopolistico, bisogna verificare se particolarità specifiche ai compiti rendono opportuno lo scorporo. I musei, ad esempio, dovrebbero essere incorporati a causa della richiesta di

³⁷ Queste prestazioni sono monopoli naturali che possono essere messi a disposizione in modo più efficiente ed effettivo da un unico fornitore (ad es. registrazione di marchi e brevetti in un unico luogo) oppure cosiddetti beni meritori – per lo più nei settori della formazione e della cultura – che non sono messi a disposizione nella misura auspicata dal punto di vista dell'economia generale, poiché l'individuo trae meno vantaggi rispetto alla collettività.

conoscenze molto specifiche, delle particolari esigenze per quanto riguarda la gestione degli immobili e il personale (ad es. esigenze in materia di sicurezza degli edifici oppure orari di lavoro particolari del personale). Un altro motivo a sostegno dello scorporo è l'esigenza di visibilità, in particolare in vista delle donazioni dei mecenati.

3.3.3 **Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza**

Unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	Vigilanza sull'economia: ComCom, PostReg, Commissione della concorrenza, sorvegliante dei prezzi ecc. Vigilanza sulla sicurezza: AUFIN, CFCG, Swissmedic, DSN, Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici, Servizio d'inchiesta sugli infortuni dei trasporti pubblici ecc.
Oggetto	(a) Vigilanza sull'economia (vigilanza sul funzionamento dei mercati e regolazione dei mercati nascenti). (b) Vigilanza sulla sicurezza (protezione dei cittadini o dei partecipanti al mercato contro i pericoli legati a prestazioni specifiche del mercato).
Sovranità	Prestazioni sovrane.
Esigenza politica di definire l'orientamento strategico delle unità	Bassa; il margine di direzione politica viene consapevolmente limitato, affinché sia garantito un adempimento dei compiti politicamente indipendente.
Competitività	Poca; prestazioni in regime di monopolio.
Potenziale di sinergie e necessità di coordinamento	Basso; la necessità di risorse specifiche riduce il potenziale di sinergie; per l'adempimento dei compiti non è praticamente necessaria alcuna attività di coordinamento o interazione all'interno dell'Amministrazione.
Particolarità	Il carattere monopolistico e la sovranità delle prestazioni alla base di questi compiti fanno propendere in linea di principio per una fornitura a livello centrale delle prestazioni. Il motivo dello scorporo di questi compiti non è la loro vicinanza al mercato bensì la particolare esigenza di indipendenza e di distanza dalla politica. Poiché i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza sono adempiuti sovente da unità molto piccole, sorge la questione se per ragioni di efficienza non si debbano in caso di scorporo riunire diverse unità o se l'indipendenza possa essere garantita eventualmente anche attraverso delimitazioni a livello organizzativo all'interno dell'Amministrazione centrale (ad es. commissioni di autorità).

Questo genere di compiti comprende due categorie di compiti di regolazione³⁸, ovvero le attività di vigilanza sull'economia e quelle di vigilanza sulla sicurezza:

per *compiti di vigilanza sull'economia* si intendono tutte le attività di vigilanza che riguardano il funzionamento dei mercati e gli interventi correttivi in caso di fallimento del mercato nell'ambito dell'allocazione di beni e prestazioni nonché di formazione dei prezzi. In queste attività rientrano la regolamentazione e la vigilanza sull'evoluzione globale del mercato, di cui si occupano ad esempio la Commissione della concorrenza o il sorvegliante dei prezzi. Il compito di vigilanza sull'economia è finalizzato ad impedire, nei mercati liberalizzati, lo sviluppo di comportamenti dannosi per l'economia generale come i cartelli e le intese sui prezzi. Esso comprende anche la regolazione e la vigilanza in settori specifici del mercato, come ad esempio l'autorità di regolazione postale per il mercato postale, la ComCom per il settore delle telecomunicazioni oppure il servizio di assegnazione dei tracciati per la rete ferroviaria. Sovente l'attività di vigilanza specifica ai settori si rende necessaria nei mercati nascenti e può essere gradualmente ridotta attraverso la crescente apertura e liberalizzazione dei corrispondenti mercati come pure sostituita con la vigilanza sull'evoluzione globale del mercato.

Nell'ambito dei *compiti di vigilanza sulla sicurezza* l'accento è posto sull'aspetto prudenziale. L'obiettivo è di proteggere i cittadini e singoli partecipanti al mercato contro pericoli particolari, di natura molto diversa, legati alla fornitura di prestazioni specifiche del mercato. Per l'AUFIN, ad esempio, l'attenzione è focalizzata sui rischi economici, per l'IFSNu piuttosto sui rischi tecnici e per Swissmedic su quelli della salute.

Benché i campi di attività dei compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza svolti dai singoli attori siano diversi, i compiti presentano molte analogie in relazione alle questioni rilevanti per lo scorporo. Nell'adempire i suddetti compiti si interviene nell'attività economica del privato regolamentandola. Impedire gli effetti negativi del fallimento del mercato (compiti di vigilanza sull'economia), tutelare la salute come pure la buona fede nelle relazioni d'affari (compiti di vigilanza sulla sicurezza) sono azioni a favore dell'economia generale. Per il loro carattere sovrano e monopolistico queste prestazioni dovrebbero essere fornite in linea di principio all'interno dell'Amministrazione centrale. Al fine di accrescere la credibilità e l'effettività dell'adempimento dei compiti, la legislazione conferisce però consapevolmente un elevato grado di autonomia alle unità che svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. In particolare, le decisioni dovrebbero essere prese nel singolo caso in modo indipendente da qualsiasi influenza politica come garanzia di oggettività e neutralità. Poiché l'autonomia riveste grande importanza, bisognerebbe scorporare i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e limitare consapevolmente il margine di direzione politica che esula da quanto contemplato dalla legislazione.

Nella prassi non è sempre facile delimitare le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico e quelle che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza (ad es. Skyguide, Swissmedic e IPI). Di per sé questa delimitazione non influisce sulla decisione relativa a un eventuale scorporo, poiché entrambi i

³⁸ In questo caso per regolazione si intende l'applicazione e la concretizzazione della legge, in particolare nell'ambito della vigilanza. Un'accezione più estesa del termine includerebbe anche la preparazione degli atti normativi. Secondo la tipologia di compiti, questa attività fa però parte dei compiti ministeriali.

generi di compiti sono idonei ad essere scorporati. Tuttavia il tipo di compito è importante ai fini della gestione strategica delle unità, dato che per le prestazioni a carattere monopolistico l'orientamento a livello di compiti e aziendale deve essere più rigido che per i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, la cui indipendenza politica svolge un ruolo importante nelle decisioni prese nel singolo caso. Un'autonomia così ampia deve essere conferita con prudenza e unicamente alle unità la cui attività prevalente è costituita dai compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. In quest'ottica, Swissmedic va classificata piuttosto tra le unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, mentre l'IPI e Skyguide tra quelle che forniscono prestazioni a carattere monopolistico.

3.3.4 Prestazioni sul mercato

Unità con prestazioni sul mercato	
Posta, Swisscom, FFS, RUAG ecc.	
Oggetto	Prestazioni in regime di concorrenza (in parte regolamentato).
Sovranità	Prestazioni non sovrane.
Esigenza politica di definire l'orientamento strategico delle unità	Bassa; la legge garantisce un livello minimo di fornitura (mandato per la fornitura del servizio universale, concessioni ecc.); al di là di questa garanzia, le prestazioni sono orientate al mercato.
Competitività	Prestazioni in gran parte commerciabili e finanziabili attraverso i prezzi.
Potenziale di sinergie e necessità di coordinamento	Basso; l'adempimento dei compiti richiede perlomeno in parte risorse specifiche (nei settori del personale, dell'informatica, degli immobili, dell'infrastruttura) e praticamente nessuna attività di coordinamento o interazione all'interno dell'Amministrazione; per le unità incaricate dell'adempimento dei compiti è invece vantaggioso in termini di marketing potersi presentare sul mercato in modo autonomo (visibilità).
Particolarità	È importante creare condizioni uguali a quelle degli altri partecipanti al mercato.

Per le prestazioni fornite sul mercato, la vicinanza alla Confederazione può determinare distorsioni della concorrenza e svantaggi per gli altri concorrenti. Lo scorporo delle unità fornitrici di tali prestazioni consente di ridurre questo rischio. Si raccomanda lo scorporo anche sulla base degli altri criteri. Poiché la qualità e la quantità dell'offerta di prestazioni sono determinate sostanzialmente dal mercato, l'esigenza di una direzione politica è bassa. Le prestazioni sul mercato non sono di carattere sovrano e sono fornite in gran parte in regime di concorrenza e a prezzo di mercato. La creazione di un'unità autonoma facilita l'inserimento di detta unità sul mercato (visibilità). Nell'ambito del servizio universale, si avverte l'esigenza di un certa attività di direzione politica. Le prestazioni da fornire in tale ambito vengono quindi

disciplinate dalla legge, sebbene la concretizzazione avvenga sovente a livello di ordinanza oppure di convenzioni specifiche.

3.3.5 Prestazioni interne

Le «prestazioni interne» comprendono compiti quali l'acquisto e la gestione di immobili, mobili e mezzi informatici, il reclutamento e la gestione di personale nonché l'approvvigionamento e l'amministrazione di mezzi finanziari. Essi sono adempiuti tra l'altro dall'UFCL, dall'UUPER o anche dall'AFF. Le prestazioni interne sono in linea di principio di carattere commerciale. Trattandosi di prestazioni preliminari per l'adempimento statale dei compiti esse non vengono ricondotte ad un tipo nella tipologia dei compiti. Per queste prestazioni la questione dello scorporo con la conseguente creazione di un'unità autonoma della Confederazione non si pone. Bisogna piuttosto decidere se esse devono essere fornite anche in futuro all'interno o se devono essere acquistate all'esterno da privati («make or buy»). Anche per la Confederazione, come per le grandi imprese private, l'esigenza di disporre di soluzioni su misura e di avere la garanzia della fornitura (ad es. trattamento prioritario in caso di guasti al sistema informatico) potrebbe far propendere per la fornitura interna di queste prestazioni.

3.4 Conclusioni

Sulla base delle precedenti spiegazioni, si possono formulare le seguenti raccomandazioni per gli scorpori futuri:

1. sono adatte allo scorporo le prestazioni a carattere monopolistico, i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza come pure le prestazioni sul mercato. I compiti ministeriali non sono invece idonei allo scorporo. Essi devono essere adempiuti all'interno dell'Amministrazione federale centrale, ma possono però essere gestiti secondo il modello GEMAP laddove l'efficienza e l'effettività lo esigano;
2. la suddivisione tra unità che svolgono compiti ministeriali e unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico deve essere effettuata in funzione di particolarità specifiche ai compiti; qualificare un'unità come unità che fornisce «prestazioni a carattere monopolistico» è giustificato soltanto se sulla base di esigenze particolari (ad es. risorse o visibilità) si prevede che lo scorporo renderà più efficiente ed effettivo l'adempimento dei compiti. In caso contrario, si tratta di unità con compiti ministeriali che devono essere adempiuti in seno all'Amministrazione federale centrale;
3. le unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza godono di un'ampia autonomia e non vengono dirette politicamente nell'esecuzione di detti compiti, benché operino in modo sovrano e siano finanziate attraverso le tasse. La classificazione nel tipo «compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza» va effettuata con prudenza e i compiti devono essere attribuiti unicamente alle unità la cui indipendenza politica è espressamente voluta dal legislatore.

4.1 Introduzione

La Confederazione dirige l'adempimento dei compiti anzitutto mediante leggi e ordinanze materiali ed eventualmente anche mediante istruzioni (rivolte segnatamente all'Amministrazione federale) e condizioni contrattuali o condizioni imposte (rivolte segnatamente ai concessionari).

La Confederazione rinuncia all'adempimento di determinati compiti da parte dell'Amministrazione federale centrale. Per aumentarne l'effettività e l'efficienza li trasferisce a organizzazioni o ad aziende di sua proprietà o di cui è l'azionista principale o di maggioranza. Nel seguito siffatte organizzazioni o aziende sono designate «unità rese autonome della Confederazione». La maggior parte di queste unità è nata dallo scorporo di unità amministrative che successivamente sono state rese giuridicamente autonome. La posizione di proprietaria o di azionista principale o di maggioranza (denominata nel seguito «ente proprietario») consente alla Confederazione di esercitare la propria influenza sia sullo sviluppo delle unità rese autonome sia sui compiti della Confederazione trasferiti a queste unità ai fini dell'adempimento.

La proprietà o la partecipazione della Confederazione a queste unità è intimamente legata ai compiti che la Confederazione ha trasferito loro. La concezione giuridico-organizzativa deve permettere di:

- a. concedere alle unità rese autonome le competenze e i margini d'azione necessari per l'adempimento ottimale dei compiti; e
- b. garantire alla Confederazione *in quanto ente proprietario* un'influenza e un controllo conformi allo scopo pubblico della sua proprietà o partecipazione.

Nel presente rapporto diverse unità rese autonome vengono analizzate sotto il profilo della concezione giuridico-organizzativa, ma soprattutto dei diritti spettanti alla Confederazione nella sua funzione di ente proprietario relativi alla gestione strategica e al controllo delle suddette unità. La necessità di un intervento si ravvisa principalmente in due settori:

- a. determinati elementi di gestione strategica degli istituti non sono perfettamente armonizzati impedendo in tal modo il funzionamento ottimale del ciclo di gestione interna all'istituto (ad es. la collaborazione fra gli organi), ma anche fra l'istituto e la Confederazione (ad es. l'attività di controllo della Confederazione). Nel complesso, la gestione strategica delle società anonime è invece disciplinata adeguatamente grazie all'applicazione obbligatoria dell'ordinamento di diritto privato.

La gestione strategica degli istituti deve quindi essere migliorata. Taluni elementi di indirizzo devono essere definiti più chiaramente a livello materiale e armonizzati meglio tra di loro; eventuali lacune normative vanno colmate. A tal fine, occorre rifarsi ai principi nazionali e internazionali del

governo d'impresa (corporate governance) e al diritto svizzero della società anonima che contiene già diversi postulati tipici del governo d'impresa³⁹;

- b. l'organizzazione e la conseguente autonomia di determinati istituti e società anonime sono in contrasto con il diritto della Confederazione di essere informata e di esercitare direttamente la propria influenza sull'adempimento dei compiti.

In futuro, l'impostazione dei singoli elementi di gestione strategica delle unità dovrà pertanto tenere in maggiore considerazione le peculiarità di ogni genere di compito, in modo da garantire alla Confederazione di esercitare tutta l'influenza necessaria, nel rispetto dell'autonomia aziendale delle unità rese autonome.

La quintessenza di questa analisi è rappresentata da 28 principi guida. Questi costituiranno in futuro la base per una concezione giuridico-organizzativa ottimale e armonizzata e quindi per una gestione strategica coerente delle unità rese autonome della Confederazione. Questi principi sono presentati brevemente qui di seguito e successivamente applicati al singolo genere di compito e consolidati in un modello per la gestione strategica delle unità specifico ad ogni genere di compito.

In considerazione dei progetti di riforma in corso, nel presente rapporto determinati temi non sono trattati, in particolare la politica del personale e la regolamentazione delle casse pensioni delle unità rese autonome.

4.2 Elementi per la gestione strategica delle unità

4.2.1 Forma giuridica

La scelta della forma giuridica o della forma organizzativa⁴⁰ costituisce il punto di partenza per la definizione degli altri elementi di gestione strategica delle unità. Essa deve corrispondere alle peculiarità del compito affidato all'unità resa autonoma.

La forma giuridica o la forma organizzativa costituisce la base per la gestione strategica delle unità rese autonome. Nel caso di una forma organizzativa di diritto pubblico, la Confederazione può definire in funzione delle proprie esigenze il diritto organizzativo delle unità rese autonome, in particolare i diritti d'informazione e d'influenza che le spettano in quanto ente proprietario. Nel caso di forme giuridiche di diritto privato, specialmente della società anonima di diritto privato, il diritto organizzativo e quindi le possibilità della Confederazione in quanto ente proprietario sono in gran parte predefinite dal diritto privato.

³⁹ In particolare lo Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance e la Direttiva concernente le informazioni sulla Corporate Governance dello SWX Swiss Exchange e le *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* dell'OCSE (cfr. 2ª parte del rapporto esplicativo dell'AFF).

⁴⁰ Il diritto privato disciplina nei dettagli le forme organizzative ammesse a prescindere dai casi specifici concreti; esso stabilisce in tal modo una *tipologia* esaustiva *delle forme giuridiche* (ad es. SA, S.a.g.l.). Il diritto pubblico della Confederazione non contempla norme astratte sulla struttura organizzativa ad esempio degli istituti; non vi è dunque una forma giuridica (tipizzata) per l'istituto.

Nell'ambito del diritto pubblico, la forma di organizzazione più diffusa è l'istituto; nell'ambito del diritto privato, la società anonima di diritto privato. Esistono anche forme miste di diritto pubblico e privato: la più rappresentativa è la società anonima di diritto speciale. Si tratta di una forma organizzativa di diritto pubblico che si rifà ampiamente alla forma giuridica della società anonima di diritto privato. Attraverso una legge speciale la Confederazione in quanto ente proprietario può assicurarsi il diritto d'informazione e il diritto d'influenza; questo non sarebbe possibile se si applicasse esclusivamente il diritto privato. Forme miste di questo tipo sono in genere ipotizzabili anche per altre forme di diritto privato come la S.a.g.l. o la società cooperativa. Nella prassi giuridica questa commistione di sfere giuridiche può tuttavia provocare difficoltà di delimitazione. Questa forma organizzativa che privilegia la Confederazione rispetto agli altri azionisti in quanto al diritto d'informazione e d'influenza diventa problematica in particolare se la società è quotata in borsa: in tal caso si applica il principio della parità di trattamento del diritto in materia di mercato dei capitali che garantisce a tutti gli investitori la parità di accesso soprattutto a informazioni rilevanti sull'andamento dei corsi; questo principio è più rigoroso dello stesso principio del diritto della società anonima⁴¹.

La necessità della Confederazione di esercitare particolari diritti d'informazione e d'influenza varia secondo il genere di compito: la Confederazione deve disporre di diritti d'informazione e d'influenza più estesi per i compiti svolti in regime di monopolio e finanziati mediante mezzi fiscali generali o tasse rispetto ai compiti adempiuti sul mercato e finanziati tramite prezzi.

Affinché la Confederazione possa assicurarsi particolari diritti d'informazione e d'influenza, per le unità rese autonome che adempiono compiti di carattere sovrano o monopolistico finanziate mediante mezzi fiscali generali o tasse occorre scegliere l'istituto quale forma organizzativa di diritto pubblico. La forma giuridica di diritto privato della società anonima è da prevedere per le unità che operano sul mercato (eventualmente regolamentato) e sono finanziate principalmente mediante i prezzi, che non forniscono prestazioni di carattere sovrano e soddisfano le condizioni per la loro autonomia economica e che quindi sono aperte anche alla partecipazione di terzi. Altre forme giuridiche od organizzative, in particolare le forme miste di diritto speciale, devono essere ammesse solo in via eccezionale in considerazione della molteplicità dei compiti della Confederazione. La necessità di ricorrere alle eccezioni deve essere però opportunamente motivata.

La restrizione delle forme giuridiche od organizzative ammesse per le unità rese autonome della Confederazione contribuisce all'armonizzazione della concezione giuridico-organizzativa.

La Confederazione ha delegato singoli compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza a commissioni di autorità (CFCG, Comco, ComCom ecc.). Queste fanno parte dell'Amministrazione centrale, sono integrate nei rispettivi dipartimenti solo sul piano amministrativo e dispongono quindi di una certa autonomia. Contrariamente alle unità rese autonome della Confederazione, le suddette commissioni non hanno però né il godimento, né l'esercizio dei diritti civili. Non sono dunque nemmeno organizzazioni o aziende nel senso inteso in questa sede. La forma organizza-

⁴¹ Cfr. Böckli/Bühler, 105. Nel *Messaggio concernente una legge federale sulle borse e il commercio di valori mobiliari* (Legge sulle borse, LBVM), FF **1993** I 1077, si legge: «Tale protezione non si limita agli interessi di chi ha già effettuato un investimento, ma si estende parimenti agli interessi dell'investitore potenziale.»

tiva della commissione di autorità è da prevedere per le unità che necessitano di un certo grado di autonomia dalla politica per l'adempimento dei loro compiti, ma la cui autonomia giuridica non è opportuna né a livello di singola unità (ad es. per le scarse dimensioni), né a livello di raggruppamento di più unità (ad es. per le interdipendenze indesiderate o per la mancanza di un potenziale di sinergie).

Principio guida concernente la forma giuridica

Principio 1

Per le unità rese autonome che adempiono compiti della Confederazione bisogna prevedere in linea di principio una forma organizzativa di diritto pubblico, ossia l'istituto autonomo. La forma giuridica di società anonima di diritto privato va prevista unicamente per le unità che

- a) si presentano sul mercato (eventualmente regolamentato) con la maggioranza delle loro prestazioni;
- b) soddisfano le premesse per un'autonomia a livello economico;
- c) non agiscono in maniera sovrana; e
- d) sono aperte alla partecipazione di terzi.

Altre forme giuridiche di diritto privato o forme organizzative di diritto pubblico basate ampiamente sul diritto privato vanno scelte solo in casi eccezionali motivati.

4.2.2 Organi

Il numero, la composizione e la collaborazione degli organi devono garantire l'effettività e l'efficienza della gestione e dell'attività di vigilanza dell'unità.

La gestione strategica e l'attività di vigilanza all'interno delle unità rese autonome devono poggiare su basi solide. Queste unità non devono pertanto prevedere un numero di organi superiore a quello necessario o organi di dimensioni maggiori di quanto occorra per garantire l'effettività e l'efficienza della gestione dell'unità. I singoli organi devono disporre delle conoscenze tecniche e aziendali necessarie per esercitare la loro funzione conformemente alle loro responsabilità. Per poterlo garantire, i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto sono nominati in base a un profilo dei requisiti predefinito, che elenca le competenze economico aziendali, tecniche e specifiche al settore di cui l'organo direttivo deve imperativamente disporre. Tuttavia, queste competenze non sono di per sé sufficienti a garantire una tutela adeguata degli interessi della Confederazione in seno al consiglio d'amministrazione o d'istituto⁴². Nell'esercizio del suo diritto di nomina, il Consiglio federale deve anche fare in modo che i membri degli organi possano identificarsi con le linee direttrici dei suoi obiettivi strategici e quindi garantire che gli interessi della

⁴² Nella società anonima di diritto privato, gli obiettivi strategici del Consiglio federale non esplicano un effetto giuridicamente vincolante nei confronti del consiglio d'amministrazione.

Confederazione siano rappresentati all'interno del consiglio d'amministrazione o d'istituto⁴³.

Gli organi delle unità rese autonome della Confederazione devono essere delimitati a livello di personale e competenze, affinché la loro collaborazione sia basata sul principio «checks and balances». L'obbligo legale di fedeltà cui sono tenuti i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto e della direzione aziendale nonché norme efficaci in caso di conflitti d'interessi devono inoltre permettere di rafforzare l'integrità dell'unità resa autonoma e dei suoi organi e impedire eventuali danni.

Tra il diritto di nomina e l'obbligo di vigilanza deve esserci congruenza. Il diritto della società anonima assicura tale congruenza: nella sua sfera di competenza l'assemblea generale nomina il consiglio d'amministrazione e vigila su di esso, che a sua volta nomina i membri della direzione aziendale e vigila su di essi. Nel caso degli istituti, di regola la Confederazione nomina invece tutti gli organi, compreso l'organo direttivo che non è sottoposto alla sua vigilanza. D'ora in poi l'organo direttivo degli istituti dovrà essere nominato in linea di principio dal consiglio d'amministrazione o d'istituto, con riserva dell'approvazione del Consiglio federale. Il consiglio d'amministrazione o d'istituto è infine responsabile della nomina dei membri della direzione aziendale delle unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. La rinuncia all'approvazione del Consiglio federale è dovuta alla speciale autonomia spettante a queste unità nell'adempimento di compiti concreti.

In futuro anche i membri degli organi degli istituti devono poter essere revocati nel corso della durata del mandato, analogamente a quanto previsto dalla regolamentazione in vigore per le società anonime.

Per quanto riguarda gli istituti, la posizione e la competenza in materia di verifica dell'ufficio di revisione esterno nonché il rapporto del suddetto ufficio devono essere uniformati e definiti per analogia secondo il diritto della società anonima. In tal modo è possibile migliorare sensibilmente la funzionalità gestionale di questo organo ed eliminare i doppioni tra l'ufficio di revisione esterno e quello del Controllo federale delle finanze (CDF) competente per la vigilanza finanziaria.

Anche in futuro il mandato di ufficio di revisione esterno va conferito imperativamente al CDF, laddove le società di revisione private esercitano la vigilanza sulle unità rese autonome.

Queste misure consentono di ottimizzare soprattutto la conduzione e la vigilanza degli istituti. Non vi è invece alcuna necessità di ottimizzazione nelle società anonime, poiché il diritto di quest'ultime disciplina nei dettagli in particolare la struttura degli organi, la ripartizione delle competenze fra tali organi come pure le nomine e la revoca dei mandati.

⁴³ In merito all'aspetto *giuridico* della rappresentanza degli interessi della Confederazione a cui i rappresentanti della Confederazioni sono tenuti legalmente o per contratto cfr. n. 4.2.3.

Sette principi guida concernenti gli organi

Principio 2

Le unità rese autonome dispongono di strutture snelle e di regolamentazioni chiare circa le competenze degli organi.

Principio 3

Le persone che fanno parte degli organi delle unità rese autonome sono in linea di principio indipendenti.

Principio 4

Nel caso degli istituti, il Consiglio federale nomina il consiglio d'amministrazione o d'istituto e l'ufficio di revisione esterno. La direzione aziendale degli istituti, composta di uno o più membri, è nominata dal consiglio d'amministrazione o d'istituto, con riserva dell'approvazione del Consiglio federale. L'avallo del Consiglio federale non è richiesto per le unità che svolgono compiti di vigilanza dell'economia o della sicurezza.

Principio 5

La Confederazione elabora un profilo dei requisiti, che costituisce la premessa necessaria per la libera, corretta e consapevole formazione della volontà del consiglio d'amministrazione o d'istituto. Il Consiglio federale esercita il diritto di nomina sulla base del profilo dei requisiti e provvede affinché gli interessi della Confederazione siano rappresentati adeguatamente in seno al consiglio d'amministrazione o d'istituto delle unità rese autonome.

Principio 6

I membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto e della direzione aziendale tutelano gli interessi dell'unità resa autonoma. In caso di conflitto d'interessi, i membri devono astenersi. Se il conflitto d'interessi permane, il membro è escluso dal consiglio d'amministrazione o d'istituto e dalla direzione aziendale.

Principio 7

Nel caso degli istituti, i membri degli organi possono essere rimossi per importanti motivi nel corso della durata del mandato.

Principio 8

Posizione, competenze in materia di verifica e destinatari del rapporto dell'ufficio di revisione esterno sono stabiliti analogamente al diritto della società anonima.

4.2.3

Rappresentanti della Confederazione

I rappresentanti della Confederazione cui possono essere impartite istruzioni devono far parte dei consigli d'amministrazione o d'istituto unicamente laddove lo richiedono il profilo dei requisiti dell'organo direttivo o le esigenze di gestione strategica della Confederazione.

In qualità di proprietaria o di azionista principale o di maggioranza, la Confederazione detiene sempre una posizione decisiva al momento della nomina del consiglio d'amministrazione o d'istituto. Di conseguenza la maggioranza dei membri di un consiglio d'amministrazione o d'istituto può essere designato come rappresentante della Confederazione. Sono rappresentanti della Confederazione in senso stretto i membri che per contratto o per legge sono tenuti a rappresentare gli interessi della Confederazione all'interno di questo organo direttivo; il Consiglio federale può dar loro istruzioni specifiche. Nominando o delegando i propri rappresentanti il Consiglio federale fa valere i suoi interessi direttamente all'interno dell'organo direttivo delle unità rese autonome, ottenendo così informazioni direttamente dal consiglio d'amministrazione o d'istituto in virtù dell'obbligo di informare di detto consiglio. I rappresentanti della Confederazione possono essere collaboratori dell'Amministrazione federale o terzi. Sono tenuti per legge (rappresentanti dell'Amministrazione: vedi art. 20 legge sul personale federale) o per contratto a tutelare gli interessi della Confederazione. È ipotizzabile altresì un'istruzione del rappresentante della Confederazione concernente un singolo affare.

Gli interessi dell'unità resa autonoma possono essere in contrasto con quelli della Confederazione. In questo caso i rappresentanti della Confederazione sono vincolati a un doppio obbligo, vale a dire alla tutela sia degli interessi della Confederazione sia degli interessi dell'unità resa autonoma. La Confederazione dovrebbe quindi essere rappresentata nei consigli d'amministrazione o d'istituto unicamente da persone cui possono essere impartite istruzioni e laddove è necessario. La necessità è data dall'esigenza del consiglio d'amministrazione o d'istituto di disporre di conoscenze specifiche (profilo dei requisiti) che possono essere apportate soltanto dal rappresentante della Confederazione oppure dall'esigenza della Confederazione di dare un orientamento strategico all'unità resa autonoma a meno che la Confederazione non riesca in altro modo a tutelare i suoi interessi (ad es. attraverso leggi materiali o obiettivi strategici giuridicamente vincolanti).

Principio guida concernente i rappresentanti della Confederazione

Principio 9

La Confederazione deve far parte, per il tramite di rappresentanti cui possono essere impartite istruzioni, dei consigli d'amministrazione o d'istituto delle unità rese autonome soltanto se senza tali rappresentanti i suoi interessi non possono essere tutelati nella misura richiesta o se lo richiede il profilo dei requisiti del consiglio d'amministrazione o d'istituto.

4.2.4 Responsabilità

Le responsabilità della Confederazione e delle singole unità devono essere ridotte all'essenziale.

Oggi la legge sulla responsabilità trova applicazione nei casi in cui il danno è cagionato nell'adempimento di un compito pubblico: l'unità resa autonoma incaricata dell'adempimento di tale compito risponde nei confronti del danneggiato indipendentemente dalla colpa (responsabilità causale). Se essa non può rispondere del

danno, è la Confederazione a risponderne (responsabilità sussidiaria). La Confederazione e l'unità possono chiamare a rispondere del danno gli organi o i collaboratori (regresso), ma unicamente se questi hanno violato intenzionalmente o per negligenza grave i propri doveri cagionando in tal modo il danno.

Se il danno insorge nell'ambito di un'attività privata, si applicano le disposizioni sulla responsabilità del diritto privato. Nel caso precitato l'unità resa autonoma è responsabile soltanto se il danneggiato può provare la colpa, ossia l'intenzione, la negligenza grave o lieve (responsabilità aquiliana)⁴⁴. In caso di regresso gli organi e i collaboratori rispondono anche per negligenza lieve.

Per la persona danneggiata l'applicazione della legge sulla responsabilità è positiva sotto due aspetti: il risarcimento del danno è *agevolato*, grazie alla responsabilità causale, e vi sono *maggiori garanzie* di ottenerlo, grazie alla responsabilità sussidiaria.

Per la Confederazione, invece, sono più favorevoli le disposizioni in materia di responsabilità del diritto privato, poiché non prevedono né la responsabilità causale, né la responsabilità sussidiaria, a meno che non siano espressamente statuite. Inoltre è più facile agire in regresso nei confronti degli organi e dei collaboratori che rispondono anche nel caso di negligenza lieve.

Le unità rese autonome adempiono compiti pubblici. Quindi, in caso di responsabilità, bisognerebbe applicare in linea di principio la legge sulla responsabilità. Se le unità rese autonome operano prevalentemente sul mercato ed esercitano la loro attività nel quadro del diritto privato, l'applicazione della legge sulla responsabilità risulta difficile. In siffatti casi, la responsabilità delle unità rese autonome è retta esclusivamente dalle norme del diritto privato. Pertanto, anche i loro organi e collaboratori devono sottostare alle norme sulla responsabilità del diritto privato. A tal fine, nella legge sull'organizzazione deve essere stabilita l'applicabilità delle suddette norme⁴⁵. È quindi esclusa ogni responsabilità della Confederazione⁴⁶.

Nell'ambito della vigilanza sull'economia e sulla sicurezza la Confederazione sorveglia diverse attività *private* (ad es. l'esercizio delle centrali nucleari, la fabbricazione, lo smercio e la dispensazione di medicinali); tuttavia, essa tende a scorporare sempre più questi compiti e a trasferirli a unità rese autonome di sua proprietà (ad es. Swissmedic, AUFIN, Ispettorato federale della sicurezza nucleare). Dato che la vigilanza sull'economia e sulla sicurezza è un compito pubblico, in un caso di responsabilità il danneggiato può citare in giudizio la Confederazione o l'unità resa autonoma a cui è stato affidato il compito di vigilanza anziché l'azienda sottoposta a vigilanza e i suoi organi. Questa soluzione è interessante per i danneggiati, poiché non devono provare la colpa (responsabilità causale), il procedimento è relativamente semplice e la solvibilità dell'unità resa autonoma e della Confederazione è data.

⁴⁴ Anche il diritto privato prevede puntualmente la responsabilità causale come la responsabilità del padrone di azienda (art. 55 CO) o del proprietario di un'opera (art. 58 CO).

⁴⁵ Questa esclusione dell'applicabilità della LResp è disciplinata all'art. 18 cpv. 2 LATC (cfr. messaggio LOP, 1240 n. 222.61).

⁴⁶ La Confederazione può tuttavia essere chiamata a rispondere se ha influito in misura critica sugli organi di un'unità o se degli impiegati della Confederazione non in qualità di organi ma ad es. di persone con compiti di vigilanza hanno contribuito a cagionare un danno e in conseguenza di ciò la Confederazione va qualificata organo di fatto. In merito allo stato di organo di fatto si veda il n. 3.1 del rapporto esplicativo dell'Amministrazione federale delle finanze sul rapporto del Consiglio federale concernente la corporate governance.

Per la Confederazione il rischio di responsabilità che ne deriva può essere enorme sia a livello di contenuto sia a livello di estensione⁴⁷. Tanto sul piano politico-giuridico quanto su quello materiale, è sconcertante il fatto che, in caso di colpa grave dell'azienda sottoposta a vigilanza, alla Confederazione e all'unità resa autonoma si rimprovera soltanto una lieve violazione dei doveri d'ufficio, mentre la responsabilità può essere attribuita interamente alla Confederazione⁴⁸.

Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale⁴⁹, le unità rese autonome incaricate dell'adempimento di compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza sono responsabili solo in caso di violazione di importanti doveri d'ufficio. Non rispondono però dei danni riconducibili a violazioni dei doveri degli enti sottoposti a vigilanza.

Nell'ambito della vigilanza sui mercati finanziari (AUFIN) il Consiglio federale propone per la prima volta di ancorare espressamente a livello di legge questa regolamentazione in materia di responsabilità⁵⁰. In tal modo, si allinea alla giurisprudenza del Tribunale federale e all'evoluzione sul piano internazionale⁵¹.

Nei confronti delle singole unità rese autonome la Confederazione ha assunto responsabilità, garanzie, fidejussioni e impegni eventuali *specifici*. In futuro tali obblighi supplementari dovranno essere assunti dalla Confederazione solo in casi eccezionali motivati e vincolati a severe condizioni in materia di politica del rischio (ad es. verifica sistematica delle direttive strategiche, eventuale assicurazione obbligatoria).

⁴⁷ Per questo i Cantoni Ginevra e Vaud esigono dalla Confederazione rispettivamente 3,5 e 2 miliardi di franchi. Essi adducono come motivazione l'insufficiente vigilanza esercitata sulle banche cantonali dei due Cantoni dalla Commissione federale delle banche. Nel caso dell'incidente aereo di Überlingen, sono state fatte valere nei confronti della Confederazione e di Skyguide pretese dell'ordine di miliardi. In merito all'oggetto e al contenuto del rischio di responsabilità, cfr. Schaerer, *passim*. In merito al rischio di responsabilità nel settore dei mercati finanziari, cfr. messaggio del 1° febbraio 2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, FF **2006** 2625, n. 1.2.9.

⁴⁸ GAAC 66.51.

⁴⁹ DTF **123** II 577 consid. 4d/dd; **120** Ib 248 consid. 2b; **119** Ib 208 consid. 5a e b; **118** Ib 163 consid. 2, con rinvii. Cfr. anche Schwarzenbach, 61 seg.

⁵⁰ Cfr. a questo proposito art. 19 disegno di legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LAUFIN, FF **2006** 2713) e messaggio del 1° febbraio 2006 (FF **2006** 2625). L'AUFIN è responsabile soltanto se ha violato importanti doveri d'ufficio e i danni non sono riconducibili a violazioni di obblighi da parte di una persona sottoposta a vigilanza. Questa limitazione concerne la responsabilità dell'unità resa autonoma e di conseguenza anche un'eventuale responsabilità sussidiaria della Confederazione.

⁵¹ Werlen/Wood, 616.

Tre principi guida concernenti la responsabilità

Principio 10

Per le unità rese autonome che operano principalmente sul mercato o nell'ambito del diritto privato così come per i loro organi e collaboratori fanno stato esclusivamente le norme in materia di responsabilità del diritto privato.

Principio 11

Le unità cui sono affidati compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza rispondono unicamente se violano importanti obblighi nell'esercizio delle proprie funzioni e se il danno non è riconducibile alla violazione di obblighi da parte di soggetti sottoposti a vigilanza.

Principio 12

La Confederazione deve assumere solo in via eccezionale le responsabilità, le garanzie, le fidejussioni e gli impegni eventuali specifici delle imprese. In questi casi deve definire severe condizioni in materia di politica del rischio e rilevare, analizzare e accertare sistematicamente i rischi di responsabilità.

4.2.5 Competenze specifiche

La competenza normativa, la competenza di assumere partecipazioni e instaurare cooperazioni così come, se autorizzata da una base legale corrispondente, la competenza di fornire prestazioni commerciali accessorie devono essere attribuite alle unità rese autonome solo se queste competenze sono nell'interesse superiore della Confederazione.

Una competenza normativa propria senza riserva d'approvazione va attribuita all'unità resa autonoma in via eccezionale, solo se lo prevede una norma di delega e limitata all'emanazione di disposizioni tecniche di importanza subordinata. Al fine di evitare possibili distorsioni della concorrenza è esclusa la delega di competenze normative nei settori aperti alla concorrenza.

Non essendo di carattere tecnico né di importanza subordinata l'ordinamento sulle tasse può essere emanato dal consiglio d'amministrazione o d'istituto solo con riserva dell'approvazione del Consiglio federale. Le unità le cui prestazioni sono finanziate mediante tasse o indennità della Confederazione devono sottoporre all'approvazione del Consiglio federale anche il regolamento sul personale. Infatti, i costi per il personale costituiscono la voce di spesa più importante in particolare nel settore dei servizi e sono determinanti per i costi delle prestazioni fornite dalle unità rese autonome.

Le cooperazioni e le partecipazioni sono importanti per le unità che adempiono la maggior parte dei loro compiti sul mercato. Queste unità devono quindi avere la possibilità di instaurare cooperazioni e assumere partecipazioni. Le partecipazioni devono però contribuire a lungo termine a salvaguardare o ad accrescere il valore dell'azienda, poter essere ben gestite e tenere sufficientemente conto dei fattori di rischio. In genere le altre unità rese autonome devono adempiere autonomamente i compiti loro affidati.

Le unità che non operano principalmente sul mercato possono fornire anche prestazioni commerciali accessorie, purché queste siano in stretta correlazione con il compito principale e non lo pregiudichino né finanziariamente né materialmente. Inoltre le prestazioni commerciali accessorie non devono produrre effetti distorsivi sulla concorrenza. Devono inoltre poggiare su una base giuridica

Tre principi guida concernenti le competenze specifiche

Principio 13

Le unità rese autonome ottengono solo in casi eccezionali e in virtù di una corrispondente norma giuridica di delega la facoltà di emanare norme generali astratte, con effetto esterno. Questa competenza normativa è limitata all'emanazione di disposizioni tecniche di importanza subordinata.

Principio 14

Solo in via eccezionale gli istituti, conformemente al proprio scopo e agli obiettivi a medio termine della Confederazione, instaurano cooperazioni e assumono partecipazioni. Le unità rese autonome che rivestono la forma giuridica della società anonima possono instaurare cooperazioni e assumere partecipazioni secondo il diritto della società anonima e quindi nel quadro dello scopo sociale. Le partecipazioni devono contribuire a lungo termine a salvaguardare o ad aumentare il valore dell'azienda, devono poter essere ben gestite e permettere di tenere sufficientemente conto dell'aspetto dei rischi.

Principio 15

In presenza di una base giuridica corrispondente gli istituti possono fornire prestazioni commerciali accessorie, purché queste siano in stretta correlazione con il compito principale, non ne pregiudichino l'adempimento, non abbiano effetti distorsivi sulla concorrenza e nel complesso permettano di coprire almeno i costi.

4.2.6 Obiettivi strategici

Il Consiglio federale in quanto ente proprietario, deve dirigere tutte le unità rese autonome per mezzo di obiettivi a medio termine mantenendo una visione d'insieme.

Le disposizioni organizzative costituiscono la base per la gestione strategica delle unità rese autonome e delimitano le competenze e le responsabilità delle unità e della Confederazione. La Confederazione determina il contenuto e l'estensione dei compiti nelle leggi materiali.

La Confederazione non può tuttavia dirigere lo sviluppo delle unità rese autonome per mezzo della sola legislazione, perché questa comporta regolamentazioni imposte su un orizzonte temporale lungo. Essa ha bisogno di uno strumento che le permetta a medio termine di esercitare la propria influenza sulle unità rese autonome e sull'adempimento dei loro compiti al fine di realizzare interessi di ordine superiore.

Il Consiglio federale nella sua funzione di ente proprietario deve quindi dirigere mediante obiettivi strategici tutte le unità rese autonome. Solo nel caso delle unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza gli obiettivi strategici devono essere definiti dal consiglio d'amministrazione o d'istituto, anziché dal Consiglio federale. Questa speciale regolamentazione consente di tenere conto dell'ampia autonomia di cui godono queste unità rispetto ad altre nell'adempimento dei loro compiti.

Gli obiettivi strategici devono comprendere:

- direttive concernenti l'*azienda* aventi per oggetto lo sviluppo dell'unità,
- direttive concernenti i *compiti* trasferiti.

Le direttive concernenti l'*azienda* definiscono in particolare le priorità della politica aziendale e mirano a consolidare o aumentare il valore dell'*azienda*. Le direttive concernenti i compiti stabiliscono invece le priorità per l'adempimento dei compiti o l'impiego di eventuali indennità. Impartendo queste direttive la Confederazione intende realizzare gli interessi pubblici connessi ai compiti (ad es. la sicurezza dell'approvvigionamento). Più l'adempimento del compito di un'unità resa autonoma è condizionato dal mercato, più la Confederazione deve orientare l'unità attraverso direttive concernenti l'*azienda*. Essa deve invece incentrare l'orientamento delle unità sui compiti, laddove l'adempimento dei loro compiti non è determinato dal mercato né disciplinato in dettaglio dalla legislazione, è finanziato mediante contributi o genera rischi considerevoli per la Confederazione.

La Confederazione commissiona a diverse unità rese autonome prestazioni che essa indennizza attraverso mezzi fiscali generali⁵². La commissione di prestazioni finanziate mediante denaro pubblico può riguardare sia interi settori di compiti che sono stati trasferiti alle unità rese autonome (ad es. le prestazioni commissionate ai PF nel settore della formazione o alle FFS nel settore dell'infrastruttura) sia singole prestazioni concrete che la Confederazione acquista dalle sue unità (ad es. collaborazione alla preparazione della legislazione). Anche la commissione di prestazioni deve in linea di principio essere oggetto degli obiettivi strategici. Essa è effettuata nel quadro di tali obiettivi; tuttavia questi devono fissare unicamente i principi per la commissione delle prestazioni future. La trasparenza che ne deriva a livello di interdipendenze finanziarie e materiali fra la Confederazione e le unità rese autonome permette al Consiglio federale di orientare e controllare in un'ottica globale le unità rese autonome. Se è effettuata in regime di concorrenza, la commissione di prestazioni non deve però essere oggetto degli obiettivi strategici. In questo caso la Confederazione deve decidere, orientare e controllare a prescindere dagli interessi legati alla politica di proprietario. In caso contrario, si creerebbero distorsioni indesiderate della concorrenza. Per questa ragione, la commissione di prestazioni ad esempio nell'ambito del traffico regionale viaggiatori, in cui le FFS sono potenzialmente in concorrenza con altre ferrovie e le prestazioni sono commissionate in collaborazione con i Cantoni, deve essere decisa, orientata e controllata a prescindere dagli obiettivi strategici. In tutti gli altri casi, la commissione di prestazioni dovrà essere effettuata in futuro nel quadro degli obiettivi strategici.

⁵² La LSu distingue tra aiuti finanziari e indennità. Per le unità rese autonome sono particolarmente importanti le indennità. L'art. 3 cpv. 2 LSu definisce quest'ultime prestazioni concesse a beneficiari estranei all'amministrazione federale per attenuare o compensare oneri finanziari risultanti dall'adempimento di compiti prescritti dal diritto federale o di compiti di diritto pubblico, che la Confederazione ha affidato al beneficiario.

Attualmente il Consiglio federale approva gli obiettivi strategici delle aziende attive sul mercato senza coinvolgere il Parlamento. Per contro, questi partecipa all'approvazione del mandato di prestazione per il settore dei PF. Le importanti indennità di cui il settore dei PF ha bisogno richiedono l'approvazione del Parlamento. In futuro tutte le unità dovranno essere gestite mediante gli obiettivi strategici del Consiglio federale⁵³. Laddove le unità rese autonome, ad esempio i PF, necessitano di indennità ingenti, il Parlamento può esercitare la propria influenza in virtù dell'articolo 25 capoverso 3 LParl, riveduto nel quadro dell'ultima revisione LFC, e fissare le priorità per l'impiego dei crediti⁵⁴. Il Consiglio federale deve tenerne conto negli obiettivi strategici. Il Parlamento non deve invece più influenzare direttamente gli obiettivi strategici nell'interesse di una regolamentazione adeguata delle competenze e responsabilità fra Legislativo ed Esecutivo. Gli obiettivi strategici sono nell'insieme vincolanti per il consiglio d'amministrazione o d'istituto di istituti e società anonime di diritto speciale se lo prevedono espressamente le disposizioni organizzative. Rispetto al consiglio d'amministrazione di un'unità resa autonoma dotata della forma giuridica di società anonima di diritto privato, gli obiettivi strategici non sono giuridicamente vincolanti ma di fatto: in linea di massima il consiglio d'amministrazione non può permettersi di ignorare le intenzioni dell'azionista principale o di maggioranza, altrimenti rischia di essere revocato o destituito.

Due principi guida concernenti gli obiettivi strategici

Principio 16

In quanto ente proprietario la Confederazione dirige sul piano strategico le unità rese autonome, fissandone gli obiettivi di livello superiore da raggiungere a medio termine. Determinando le caratteristiche fondamentali degli obiettivi strategici, la Confederazione esercita la propria influenza sul loro sviluppo in quanto organizzazioni o imprese («direttive concernenti l'azienda») e sui loro compiti («direttive concernenti i compiti»). L'intensità con cui è diretto l'adempimento dei compiti è maggiore se quest'ultimo:

- è definito solo a grandi linee nella legislazione e in misura minima dal mercato;
- è finanziato perlopiù attraverso mezzi fiscali generali;
- può comportare rischi significativi per la Confederazione.

Principio 17

L'approvazione degli obiettivi strategici compete in linea di massima al Consiglio federale. Gli obiettivi strategici sono stabiliti dal consiglio d'amministrazione o d'istituto soltanto per le unità che svolgono prevalentemente compiti di

⁵³ Fanno eccezione solo le unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, per le quali gli obiettivi sono approvati dal consiglio d'amministrazione o d'istituto, anziché dal Consiglio federale.

⁵⁴ Giusta l'art. 25 cpv. 3 LParl, nei decreti di stanziamento, l'Assemblea federale specifica lo scopo e l'ammontare dei crediti. Vi può inoltre precisare le condizioni quadro d'impiego, i tempi d'attuazione del progetto e le modalità di resoconto da parte del Consiglio federale. Questa disposizione è stata decisa nel quadro della revisione della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione, in vigore dal 1° maggio 2006.

vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. Laddove le unità rese autonome dipendono in misura rilevante dal sostegno finanziario della Confederazione, il Parlamento può disciplinare l'impiego di tali mezzi nei decreti concernenti il finanziamento. Il Consiglio federale ne tiene conto quando fissa gli obiettivi strategici.

4.2.7 Controllo del Consiglio federale

Il controllo che il Consiglio federale esercita sugli istituti nella sua funzione di ente proprietario va potenziato. Il Consiglio federale deve assumere direttamente il controllo delle unità che rivestono un'importanza politico-strategica e che hanno bisogno di ingenti indennità.

Attualmente il controllo che il Consiglio federale esercita sugli istituti poggia su basi non unitarie e in parte insufficienti. Se dall'attività di controllo emerge un andamento sfavorevole degli istituti, il Consiglio federale deve poter adottare misure efficaci. Gli istituti presentano lacune anche a livello giuridico-organizzativo. In futuro le disposizioni organizzative degli istituti dovranno prevedere uniformemente le seguenti basi a disposizione del Consiglio federale per l'esercizio della sua attività di controllo: il rapporto del consiglio d'amministrazione o d'istituto sul conseguimento degli obiettivi strategici, il rapporto di gestione dell'istituto di cui è prevista la pubblicazione, il rapporto dell'ufficio di revisione esterno e il rapporto del Controllo federale delle finanze sulle eventuali verifiche effettuate nel corso dell'anno d'esercizio. D'ora in poi il Consiglio federale dovrà avere la possibilità di rimuovere per motivi gravi, nel corso della durata del mandato, i membri che ha nominato in seno agli organi dell'istituto⁵⁵. Se dubita che i singoli organi esercitino le proprie competenze nel rispetto degli obblighi previsti, il Consiglio federale deve avere la facoltà di negare la concessione del discarico. In tal modo esso si riserva la possibilità di far valere pretese di risarcimento danni nei confronti degli organi interessati. In linea di principio, attualmente è già possibile negare il discarico, ma attraverso tale negazione si intende in futuro mettere in evidenza il diritto accordato al Consiglio federale di approvare il rapporto di gestione degli istituti.

Se l'attività di controllo registra o fa prevedere un andamento sfavorevole, il Consiglio federale deve avere la facoltà di adottare le seguenti misure nei confronti degli istituti:

- rettificare gli obiettivi strategici;
- rifiutare l'approvazione del rapporto di gestione;
- negare la concessione del discarico del consiglio d'amministrazione o d'istituto;
- rimuovere i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto nel corso della durata del mandato;
- avanzare pretese di responsabilità nei confronti degli organi dell'istituto.

⁵⁵ Vedi n. 4.2.2, principio 7.

In generale è il Consiglio federale stesso ad assumere la funzione di controllo. Nel caso di istituti che rivestono un'importanza politico-strategica secondaria e che possono fare a meno di determinate indennità della Confederazione, esso può affidare interamente o parzialmente la funzione di controllo ai dipartimenti competenti.

Nel caso di società anonime di diritto privato le possibilità di controllo degli azionisti e quindi della Confederazione sono disciplinate dal diritto della società anonima, che definisce le informazioni (i rapporti) che il consiglio d'amministrazione e gli uffici di revisione esterni devono fornire all'assemblea generale o agli azionisti, in particolare nell'ambito del rendiconto. La divulgazione di informazioni dettagliate – in particolare se sono destinate esclusivamente all'azionista principale o di maggioranza – possono violare i diritti degli azionisti di minoranza tutelati dal diritto della società anonima, o disposizioni importanti del diritto in materia di mercato dei capitali. Anche i provvedimenti da adottare in presenza di un andamento sfavorevole sono disciplinati dal diritto della società anonima: in questo modo l'assemblea generale può ad esempio revocare i membri del consiglio d'amministrazione in qualsiasi momento e senza addurre motivazioni (art. 705 CO), oppure ordinare una verifica speciale (art. 697a CO).

Cinque principi guida concernenti il controllo del Consiglio federale

Principio 18

Affinché possa adempiere la sua funzione di controllo sugli istituti, al Consiglio federale vengono presentati alla fine dell'esercizio annuale i seguenti atti:

- il rapporto (intermedio) del consiglio d'amministrazione o d'istituto sul conseguimento degli obiettivi strategici,
- il rapporto di gestione del consiglio d'amministrazione o d'istituto,
- il rapporto dell'ufficio di revisione esterno (se non è già integrato nel rapporto di gestione),
- il rapporto del Controllo federale delle finanze concernente la verifica dell'istituto effettuata eventualmente nell'ambito della vigilanza finanziaria.

Il Consiglio federale può prevedere che tale funzione di controllo sia svolta integralmente o parzialmente dai dipartimenti competenti.

Principio 19

Per gli istituti, il contenuto minimo del rapporto di gestione è determinato in conformità al diritto della società anonima.

Principio 20

Il rapporto di gestione degli istituti è sottoposto all'approvazione del Consiglio federale (e dei dipartimenti competenti) prima della sua pubblicazione.

Principio 21

Per gli istituti, il Consiglio federale (e i dipartimenti competenti) decide ogni anno in merito al discharge al consiglio d'amministrazione o d'istituto.

Principio 22

Il rapporto dell'ufficio di revisione esterno è determinato, per gli istituti, in conformità al diritto della società anonima.

4.2.8 Alta vigilanza del Parlamento

L'alta vigilanza del Parlamento è sostanzialmente retta da principi generali e caratterizzata da una certa distanza dalle funzioni decisionali e di controllo del Consiglio federale⁵⁶. Nell'ambito della vigilanza finanziaria parlamentare, la differenza costituzionale fra alta vigilanza e controllo del Consiglio federale passa invece in secondo piano. Considerata la sua sovranità in materia di preventivo e la sua competenza per l'approvazione del conto di Stato, al Parlamento spettano ampi poteri in fatto di revisione e d'influenza. Il Controllo federale delle finanze coadiuva il Parlamento in questo ambito⁵⁷.

Nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare sulle unità rese autonome, il Parlamento sorveglia il Consiglio federale per quanto attiene alla salvaguardia degli interessi della Confederazione⁵⁸. L'alta vigilanza si ricollega dunque al controllo del Consiglio federale. Ottimizzando l'attività di controllo del Consiglio federale (n. 4.2.7) si potenzia anche l'alta vigilanza.

L'attività di controllo del Consiglio federale e pertanto anche l'alta vigilanza parlamentare trovano i propri limiti laddove iniziano l'autonomia e la responsabilità delle unità rese autonome. Questo vale tanto per gli istituti quanto (soprattutto) per le società anonime. Per queste ultime il diritto privato ed eventualmente il diritto in materia di mercato dei capitali pongono chiari limiti ai diritti d'informazione e d'influenza della Confederazione.

La definizione dell'alta vigilanza spetta al Parlamento. In ossequio alla separazione dei poteri il Consiglio federale rinuncia in questa sede a fissare principi guida e si limita a considerazioni generali, approfondite nel rapporto esplicativo dell'AFF⁵⁹.

4.2.9 Finanze e imposte

L'aspetto finanziario della gestione strategica delle unità rese autonome deve essere migliorato. Vanno eliminate per quanto possibile le norme speciali in ambito finanziario e fiscale che provocano distorsioni della concorrenza.

In futuro tutte le unità rese autonome dovranno tenere una contabilità propria.

In generale è difficile quantificare la dotazione di capitale delle unità rese autonome. In linea di massima, queste non devono disporre di più capitale di quanto sia necessario per l'adempimento dei compiti loro affidati (fra l'altro come sostrato di

⁵⁶ Cfr. Rapporto del Consiglio federale 1997, 7.

⁵⁷ Cfr. Rapporto del Consiglio federale 1997, 10.

⁵⁸ Cfr. Iniziativa parlamentare Legge sul Parlamento (LParl), Rapporto del 1° marzo 2001 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, FF **2001** 3166.

⁵⁹ Rapporto esplicativo dell'AFF, n. 8.3 (<http://www.efv.admin.ch/d/news/index.php>).

responsabilità). Nel caso di unità con prestazioni sul mercato, l'entità di detto capitale deve essere conforme alla consuetudine del settore. Questo nel rispetto di eventuali garanzie dello Stato.

Il consolidamento dei conti della Confederazione fornisce una visione globale della situazione inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi, rettificata quanto alle relazioni interne. Gli istituti appartenenti all'Amministrazione decentrata devono essere in linea di massima soggetti all'obbligo di consolidamento. In virtù della nuova legge sulle finanze della Confederazione, il Consiglio federale potrà decidere di sottomettere all'obbligo di consolidamento anche altre unità rese autonome, oppure di escludere da tale obbligo unità facenti parte dell'Amministrazione decentrata. Al fine di consentire il consolidamento integrale, esso deve impartire prescrizioni in materia di presentazione dei conti alle unità aventi l'obbligo di consolidamento.

Nella maggior parte delle disposizioni organizzative degli istituti si stabilisce unicamente che queste unità siano finanziate tramite i prezzi (di mercato), le tasse e le indennità. La legge non definisce dunque le modalità di finanziamento dell'adempimento dei compiti scorporati, ovvero se l'adempimento deve essere finanziato solo per mezzo di tasse e prezzi oppure anche tramite le indennità della Confederazione. Quindi, in futuro, nelle disposizioni organizzative il finanziamento non dovrà essere disciplinato in generale per l'intera unità, bensì in riferimento ai singoli (settori di) compiti. La delimitazione dei diversi compiti e del loro finanziamento contribuisce a migliorare l'applicazione del principio della verità dei costi. Nel contempo, aumenta la trasparenza sui principali flussi finanziari tra Confederazione e unità. Si evitano in tal modo i conti misti in cui le indennità sono destinate al sostegno di settori di compiti finanziati tramite tasse oppure in cui si riscuotono tasse per il finanziamento delle prestazioni acquisite dalla Confederazione.

Le novità seguenti concernono unicamente gli istituti: in futuro l'impiego di eventuali utili degli istituti non dovrà essere disciplinato a livello legislativo. Dovrà essere piuttosto il Consiglio federale – come l'assemblea generale per le società anonime – a decidere in merito nell'ambito dell'approvazione dei conti⁶⁰. Questo consente al Consiglio federale di tenere debitamente conto degli interessi della Confederazione e delle esigenze delle unità rese autonome.

Grazie alla loro forma giuridica, gli istituti godono attualmente di uno statuto speciale sul piano fiscale: indipendentemente dal fatto se perseguano obiettivi pubblici o di utilità pubblica, essi non sono tenuti a versare imposte dirette alla Confederazione, ai Cantoni o ai Comuni. In futuro, anche gli istituti, come i privati, dovranno essere assoggettati all'imposta per quanto concerne le prestazioni commerciali. Ciò deve essere espressamente previsto nelle disposizioni organizzative. Tuttavia, non si possono escludere del tutto eventuali distorsioni della concorrenza: occorre obbligare gli istituti assoggettati parzialmente a presentare i propri conti per settori d'attività, impedendo in tal modo sovvenzionamenti incrociati.

⁶⁰ Nelle disposizioni organizzative occorre prevedere le riserve necessarie dal punto di vista aziendale. Esse vengono costituite già al momento di *determinare* gli utili. Nell'ambito della decisione in merito all'impiego degli utili, il Consiglio federale può disporre la costituzione di altre riserve.

Sei principi guida concernenti le finanze e le imposte

Principio 23

Le unità rese autonome tengono una propria contabilità.

Principio 24

La dotazione di capitale delle unità rese autonome è determinata tenendo conto delle garanzie assunte dalla Confederazione (garanzia della liquidità) come pure in funzione del reale fabbisogno (tra cui il sostrato di responsabilità) e della consuetudine del settore. La dotazione di capitale non frutta interessi.

Principio 25

Per le unità rese autonome che a livello contabile figurano nel consuntivo della Confederazione (consolidamento integrale), il Consiglio federale emana prescrizioni sulla presentazione dei conti.

Principio 26

Il finanziamento degli istituti attraverso prezzi, tasse e indennità è definito nelle disposizioni organizzative in modo specifico ai compiti.

Principio 27

Per gli istituti, il Consiglio federale decide ogni anno sull'impiego dell'eventuale utile nell'ambito dell'approvazione dei conti.

Principio 28

L'assoggettamento fiscale degli istituti dipende dall'attività e non dalla forma giuridica. In caso di assoggettamento fiscale parziale, essi sono tenuti a presentare i propri conti per settori d'attività.

5 Modello di gestione strategica delle unità specifico al tipo di compito

5.1 Prestazioni a carattere monopolistico

Le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico hanno la forma organizzativa dell'istituto autonomo. In questo modo la Confederazione può garantire in maniera mirata i diritti di influenza e di informazione dell'ente proprietario, postulati dal sostegno finanziario che essa fornisce in parte in misura notevole, dalla sovranità dei singoli compiti e dall'assenza di controllo del mercato.

Queste unità dispongono in linea di massima dei seguenti organi: consiglio d'amministrazione o d'istituto, direzione aziendale e ufficio di revisione esterno. Il Consiglio federale designa l'ufficio di revisione, nonché il consiglio d'amministrazione o d'istituto e, per motivi gravi, può rimuovere i membri di entrambi gli organi nel corso della durata del mandato; la direzione aziendale, composta da uno o più membri, è nominata o rimossa dal consiglio d'amministrazione o d'istituto, previa approvazione da parte del Consiglio federale.

Nell'esercizio del suo diritto di nomina, il Consiglio federale provvede affinché il consiglio d'amministrazione o d'istituto disponga delle conoscenze corrispondenti alla responsabilità dell'organo direttivo descritte nel profilo dei requisiti e offra la garanzia di una tutela adeguata degli interessi della Confederazione.

Le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico non devono disporre di organi più grandi di quanto occorra per l'assunzione della loro responsabilità.

Gli organi dispongono di competenze chiaramente delimitate e le persone che ne fanno parte sono indipendenti. La nomina di membri della direzione aziendale nel consiglio d'amministrazione o d'istituto è ammessa unicamente in casi eccezionali motivati.

Sia i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto, sia i membri della direzione aziendale tutelano gli interessi dell'unità resa autonoma e si astengono in caso di conflitto d'interessi puntuale. Se il conflitto d'interessi permane, il membro è escluso dal consiglio d'amministrazione o d'istituto e dalla direzione aziendale.

Posizione, mandato di verifica e destinatari del rapporto dell'ufficio di revisione esterno sono stabiliti analogamente al diritto della società anonima.

Il Consiglio federale nomina nel consiglio d'amministrazione o d'istituto rappresentanti della Confederazione aventi l'obbligo *legale* di tutelare gli interessi della Confederazione soltanto se non è possibile soddisfare in altro modo il profilo dei requisiti richiesti⁶¹.

Le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico operano prevalentemente a livello di diritto pubblico e rispondono pertanto conformemente alla legge sulla responsabilità. Sono però ipotizzabili unità che operano essenzialmente a livello di diritto privato. In futuro esse risponderanno conformemente al diritto privato.

Le unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico dispongono, eccezionalmente e in caso di corrispondente norma di delega, del diritto di emanare disposizioni generali e astratte di contenuto tecnico e di importanza subordinata. L'ordinamento sulle tasse e il regolamento del personale necessitano dell'approvazione del Consiglio federale. Simili unità instaurano cooperazioni e assumono partecipazioni solo eccezionalmente e conformemente al proprio scopo e agli obiettivi a medio termine del Consiglio federale. In presenza di una corrispondente base legale esse possono fornire prestazioni commerciali accessorie, sempreché tali prestazioni siano in stretta relazione al compito principale, non lo ostacolino, non provochino distorsioni della concorrenza e coprano complessivamente i loro costi.

Nel suo ruolo di ente proprietario il Consiglio federale dirige queste unità per il tramite di obiettivi strategici che contemplano direttive sui compiti, ma anche direttive sull'azienda. Anche eventuali commesse di prestazioni sono gestite nel quadro degli obiettivi strategici. Se queste unità dipendono notevolmente dai mezzi fiscali generali della Confederazione, il Parlamento può influire sull'impiego delle risorse per il tramite dei decreti di finanziamento.

Il Consiglio federale esercita il controllo su queste unità fondandosi sulle seguenti basi: rapporto (intermedio) e rapporto di gestione del consiglio d'amministrazione o d'istituto, rapporto di verifica dell'ufficio di revisione esterno, rapporto del Control-

⁶¹ Si pensa in particolare a rappresentanti dell'Amministrazione che possono mettere a frutto nel consiglio d'amministrazione o d'istituto know-how specifico all'Amministrazione.

lo federale delle finanze ed eventuale verifica dell'istituto. Al contenuto minimo del rapporto di gestione e al rapporto dell'ufficio di revisione esterno si applicano per analogia le disposizioni del diritto della società anonima. Il rapporto di gestione deve essere sottoposto per approvazione al Consiglio federale prima della sua pubblicazione. Se constata sviluppi sfavorevoli nell'ambito della sua attività di controllo, il Consiglio federale può prendere le seguenti misure: modificare gli obiettivi strategici, negare l'approvazione del rapporto di gestione e la scarica del consiglio d'amministrazione o d'istituto e dell'ufficio di revisione, rimuovere i membri di entrambi questi organi o fare valere pretese di responsabilità nei confronti degli organi.

Queste unità tengono una contabilità propria. Se fanno parte dell'amministrazione decentrata, esse sono integrate contabilmente nel conto di Stato secondo il principio del consolidamento integrale. Il Consiglio federale può nondimeno prevedere eccezioni. Nell'ipotesi contraria esso stabilisce i principi per la presentazione dei conti.

L'entità della dotazione di capitale di tali unità è orientata al fabbisogno effettivo⁶² e tiene conto delle garanzie assunte dalla Confederazione⁶³. Nelle disposizioni organizzative la Confederazione stabilisce le modalità di finanziamento dei singoli compiti trasferiti a queste unità. L'unità che offre prestazioni a carattere monopolistico è assoggettata alle imposte se svolge un'attività commerciale. L'obbligo di tenere una contabilità per settore d'attività può impedire un eventuale sovvenzionamento incrociato che crea distorsioni della concorrenza. Se l'unità autonoma realizza un'utile, il Consiglio federale ne determina l'utilizzazione. In questo ambito esso provvede altresì affinché l'unità disponga delle riserve necessarie.

5.2 Unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza

Le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza adempiono compiti sovrani. Per siffatte unità va prevista la forma organizzativa dell'istituto autonomo, perché in questo modo si sottolinea il carattere di diritto pubblico del compito. Se la creazione di un'unità giuridicamente autonoma non è ragionevole, i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza possono essere trasferiti anche a una commissione delle autorità⁶⁴.

A livello di organi e di strutture le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza corrispondono, con due eccezioni, alle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico: in questo senso il solo consiglio d'amministrazione o d'istituto è competente per la nomina della direzione aziendale; la rinuncia all'approvazione da parte del Consiglio federale sottolinea la speciale indipendenza delle unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. La seconda eccezione concerne l'ufficio di revisione esterno. Questo mandato va assegnato imperativamente al Controllo federale delle finanze se le società di revisione private sono sottoposte alla vigilanza di una simile unità.

⁶² Il capitale svolge ad esempio la funzione di substrato di responsabilità.

⁶³ Va ad esempio presa in considerazione la garanzia di liquidità della Confederazione.

⁶⁴ Le commissioni delle autorità non sono giuridicamente autonome. È però possibile applicare loro per analogia i principi guida del modello per la gestione strategica delle unità.

La speciale indipendenza che la Confederazione deve assegnare alle unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza implica che la Confederazione rinunci a designare nel consiglio d'amministrazione o d'istituto rappresentanti aventi l'obbligo legale di tutelare gli interessi della Confederazione.

Le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza rispondono in linea di massima conformemente alla legge sulla responsabilità poiché operano a livello sovrano. In virtù di una regolamentazione speciale rispondono unicamente in caso di violazione di obblighi d'ufficio essenziali e quando il danno non è riconducibile a una violazione degli obblighi da parte delle persone sottoposte a vigilanza.

Le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza dispongono, eccezionalmente e in caso di corrispondente norma di delega, del diritto di emanare disposizioni generali e astratte di contenuto tecnico e di importanza subordinata. L'ordinamento sulle tasse e il regolamento del personale necessitano dell'approvazione del Consiglio federale. Considerato il carattere delicato dei loro compiti, le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza non instaurano cooperazioni e non assumono partecipazioni, né forniscono prestazioni commerciali accessorie.

Anche le unità che svolgono i suddetti compiti devono essere dirette per il tramite di obiettivi strategici a medio termine. Poiché queste unità adempiono i loro compiti con un'indipendenza paragonabile a quella della giustizia, soltanto il consiglio d'amministrazione o d'istituto è competente per l'emanazione degli obiettivi strategici. Nel caso di importanti compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, il Consiglio federale può nondimeno, in modo analogo a quanto previsto dall'articolo 7 della legge sulla Banca nazionale, avviare colloqui istituzionalizzati con il consiglio d'amministrazione o d'istituto.

Anche per quanto concerne le finanze le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza corrispondono ampiamente alle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico (cfr. cap. 5.1). La sola questione che non si pone per queste unità è quella dell'assoggettamento fiscale, perché esse non forniscono (né potrebbero fornire) prestazioni commerciali.

5.3 Unità con prestazioni sul mercato

Per le unità che offrono prestazioni sul mercato va prevista la forma giuridica della società anonima di diritto privato e, unicamente in casi eccezionali motivati – ad esempio quello delle FFS, che dipendono dai contributi finanziari della Confederazione –, la forma organizzativa di diritto pubblico della società anonima di diritto speciale.

La società anonima di diritto privato e la società anonima di diritto speciale dispongono in linea di massima dei seguenti organi: assemblea generale, consiglio d'amministrazione, direzione aziendale e ufficio di revisione esterno.

Le persone che fanno parte degli organi sono indipendenti; sono però possibili eccezioni motivate. La nomina e la revoca, nonché le competenze degli organi sono disciplinate dal diritto della società anonima. Il Consiglio federale esercita il suo diritto di nomina nel quadro dell'assemblea generale sulla base di un profilo dei requisiti che il consiglio d'amministrazione deve soddisfare. Esso provvede affinché

il consiglio d'amministrazione disponga delle conoscenze tecniche e aziendali necessarie e gli interessi della Confederazione siano rappresentati in modo adeguato.

Nell'emanare lo statuto il Consiglio federale si impegna a favore di una chiara regolamentazione dei conflitti d'interessi in seno al consiglio d'amministrazione e alla direzione aziendale. Nel caso delle unità aventi la forma di società anonima di diritto speciale si possono inserire corrispondenti direttive nelle disposizioni organizzative.

Se gli interessi della Confederazione non possono essere tutelati altrimenti o se il profilo dei requisiti richiesti al consiglio di amministrazione non può essere soddisfatto in altro modo, occorre delegare o nominare nel consiglio d'amministrazione delle società anonime di diritto privato rappresentanti a cui possano essere impartite istruzioni. Anche nel caso delle società anonime di diritto speciale il profilo dei requisiti può esigere un rappresentante istruibile della Confederazione nel consiglio d'amministrazione. Questa forma di rappresentanza a tutela degli interessi della Confederazione non è però generalmente presa in considerazione, poiché al consiglio d'amministrazione delle società anonime di diritto speciale possono essere prescritti obiettivi strategici giuridicamente vincolanti se le disposizioni organizzative contemplano una base corrispondente.

Le unità con prestazioni sul mercato operano a livello di diritto privato e rispondono quindi conformemente al diritto privato.

In linea di massima anche le unità con prestazioni sul mercato possono emanare disposizioni generali e astratte di contenuto tecnico e di importanza subordinata, purché lo preveda una norma di delega. A causa del pericolo di distorsioni della concorrenza, la competenza normativa di queste unità è esclusa nei settori aperti alla concorrenza. Se le unità con prestazioni sul mercato prelevano tasse, bisogna prevedere l'approvazione da parte del Consiglio federale dell'ordinamento sulle tasse⁶⁵. Le società anonime di diritto privato emanano i regolamenti sul personale nell'ambito della loro competenza; per le società anonime di diritto speciale sono ipotizzabili direttive di base relative al diritto in materia di personale nel quadro degli obiettivi strategici.

Per operare con successo sul mercato le unità con prestazioni sul mercato devono poter instaurare cooperazioni e assumere partecipazioni nell'ambito del loro scopo. Nondimeno tali partecipazioni devono contribuire a lungo termine a garantire o ad aumentare il valore dell'impresa, poter essere seguite bene sotto il profilo gestionale e tenere sufficientemente conto degli aspetti di rischio.

Per quanto concerne le società anonime di diritto privato, il diritto della società anonima stabilisce le possibilità degli azionisti e quindi anche del Consiglio federale per quanto riguarda il controllo e la gestione strategica delle unità. Lo stesso dicasi dei provvedimenti da parte degli azionisti in caso di sviluppi sfavorevoli. Gli obiettivi strategici del Consiglio federale nei confronti del consiglio d'amministrazione di una società anonima di diritto privato conseguono di fatto, ma non legalmente, un effetto vincolante. Il consiglio d'amministrazione deve rendere conto al Consiglio federale nel rispetto delle disposizioni del diritto sulla società anonima relative alla

⁶⁵ Nel caso delle società anonime di diritto privato l'approvazione da parte del Consiglio federale di un relativo ordinamento sulle tasse, rispettivamente delle tariffe, deve essere prevista nel singolo regolamento specifico; nel caso delle società anonime di diritto speciale essa va invece prevista nelle disposizioni organizzative.

protezione delle minoranze e, se del caso, delle disposizioni della legislazione sul mercato dei capitali. Il perseguimento di interessi propri nella commessa delle prestazioni può provocare distorsioni della concorrenza. Pertanto le commesse di prestazioni non sono oggetto degli obiettivi strategici delle unità con prestazioni sul mercato.

Nel caso delle unità con prestazioni sul mercato aventi la forma giuridica della società anonima di diritto speciale, nelle disposizioni organizzative gli obiettivi strategici del Consiglio federale devono essere dichiarati vincolanti per il consiglio d'amministrazione e deve essere previsto un obbligo di rendiconto corrispondente. Se la società anonima di diritto speciale dipende da notevoli contributi finanziari della Confederazione, il Parlamento può disciplinare l'impiego di queste risorse per il tramite dei corrispondenti decreti di finanziamento. Il Consiglio federale deve tenerne conto nella definizione dei suoi obiettivi strategici. Anche in questa sede d'altronde le possibilità del Consiglio federale in materia di controllo e orientamento strategico delle unità sono stabilite dal diritto della società anonima. In caso di quotazione in borsa devono inoltre essere osservate le prescrizioni della legislazione sul mercato dei capitali.

Le unità con prestazioni sul mercato tengono una contabilità propria e nell'ambito della presentazione dei conti osservano almeno le prescrizioni minime del diritto della società anonima. Tenuto conto di eventuali garanzie della Confederazione, l'entità della dotazione di capitale di simili unità è basata sul fabbisogno effettivo – ad esempio come substrato di responsabilità – e sull'uso nel settore; l'entità minima è prescritta dal diritto della società anonima. Le unità con prestazioni sul mercato sono assoggettate alle imposte. L'utilizzazione dell'utile è disciplinata dal diritto della società anonima.

6 Ripartizione dei ruoli

6.1 Introduzione

Nell'attività di controllo e nella definizione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome della Confederazione sono coinvolti unitamente al Parlamento, al Consiglio federale, all'Amministrazione federale centrale e al Controllo delle finanze attori vari, ai quali sono assegnati ruoli diversi. Affinché i ruoli possano essere svolti in modo efficiente ed efficace, occorre armonizzare le competenze e le responsabilità dei singoli attori. Questo presuppone una chiara delimitazione dei loro ambiti di competenza.

In particolare, per l'attuazione di questo principio giuridico-organizzativo a livello di Amministrazione, bisogna tenere conto del fatto che la Confederazione non si presenta alle proprie unità rese autonome soltanto nel ruolo di ente proprietario ma deve assumere altri ruoli potenzialmente in contrasto con tale funzione. La tabella sottostante fornisce una panoramica di questi ruoli, del loro oggetto, del loro obiettivo e di chi li assume in seno all'Amministrazione.

I diversi ruoli della Confederazione

Ruoli della Confederazione	Oggetto	Obiettivo	Preparazione / coordinamento (situazione attuale)
La Confederazione quale ente proprietario	<i>Unità resa autonoma</i> di proprietà della Confederazione (ad es. la Posta) o di cui la Confederazione detiene una partecipazione principale o di maggioranza (ad es. Swisscom) e che assume compiti scorporati della Confederazione (ad es. il servizio universale della Posta).	Sviluppo durevole dell'unità resa autonoma e quindi garanzia dell'adempimento dei compiti trasferiti.	Differenziata; Segreterie generali o Uffici competenti, in parte d'intesa con l'AFF.
La Confederazione quale responsabile della vigilanza specifica	<i>Compiti della Confederazione</i> adempiuti da terzi esterni all'Amministrazione federale centrale (ad es. la concessione di brevetti).	Garanzia di un adempimento dei compiti tecnicamente (anche legalmente) corretto ed economico.	Ufficio competente (ad es. UFSP).
La Confederazione quale responsabile della vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	Regolazione e vigilanza dell' <i>evoluzione del mercato e di singoli settori (in parte liberalizzati) del mercato</i> (ad es. l'immissione in commercio di medicinali o l'esercizio di impianti nucleari).	Garanzia del funzionamento dei mercati nascenti (ad es. il mercato postale), protezione del pubblico (ad es. nell'ambito dell'energia nucleare) e/o dei partecipanti al mercato (ad es. al mercato finanziario).	Servizi competenti / commissione delle autorità, in parte Uffici competenti.
La Confederazione quale committente di prestazioni sul mercato	<i>Prestazioni competitive e prestazioni preliminari o parziali</i> che la Confederazione ordina o indennizza a terzi all'esterno dell'Amministrazione federale centrale (ad es. il traffico regionale).	Sfruttamento di conoscenze specifiche o di infrastrutture esistenti di terzi.	Ufficio competente.

Nel suo ruolo di ente proprietario la Confederazione è potenzialmente in contrasto con il suo ruolo di committente e di responsabile della vigilanza specifica, della vigilanza sull'economia e sulla sicurezza:

- ruolo di ente proprietario/vigilanza specifica: sia per il tramite della vigilanza specifica, sia nel quadro della politica di proprietario, la Confederazione persegue l'obiettivo di un adempimento tecnicamente corretto dei compiti. Se nel caso della vigilanza specifica l'accento è posto sull'interesse pubblico all'adempimento dei compiti, nel caso del ruolo di ente proprietario sono

altresì rilevanti considerazioni di carattere aziendale e quindi considerazioni sul rapporto costi/benefici⁶⁶.

- Ruolo di ente proprietario/vigilanza sull'economia e sulla sicurezza: in quanto responsabile della vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, la Confederazione è tenuta ad emanare prescrizioni oggettive, unicamente dettate dall'interesse pubblico, per correggere un eventuale fallimento del mercato e per evitare rischi per il pubblico. In quanto ente proprietario di un'unità resa autonoma, attiva sul mercato regolamentato, la Confederazione persegue invece gli interessi prevalentemente economici di un solo partecipante al mercato⁶⁷, che è interessato a una produzione possibilmente poco regolamentata e pertanto a un prezzo più conveniente.
- Ruolo di ente proprietario/commissa di prestazioni: in quanto committente la Confederazione è interessata ad acquistare le prestazioni dall'impresa che presenta l'offerta economicamente più interessante. In quanto ente proprietario è invece interessata a ottenere le prestazioni dalle proprie unità rese autonome⁶⁸.

A livello amministrativo la preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario deve essere organizzata in modo che questi diversi interessi siano resi trasparenti ai decisori politici e quindi si possano prendere decisioni conoscendo i diversi interessi e definendo consapevolmente le priorità. Considerata la responsabilità globale del Consiglio federale per l'esercizio dei diversi ruoli, le priorità non possono essere definite a un livello inferiore, bensì in linea di massima dal Consiglio federale stesso.

Nella tutela degli interessi della politica di proprietario, per la ripartizione dei ruoli all'interno dell'Amministrazione sono prioritarie le seguenti varianti:

- a. la preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario per conto del Consiglio federale competono a un servizio centrale unico (variante monistica). Sotto il profilo organizzativo il servizio è separato dai dipartimenti competenti e dai servizi con funzioni di vigilanza specifica, vigilanza sull'economia e vigilanza sulla sicurezza, nonché dalla com-

⁶⁶ La Confederazione deve ad esempio imporre all'unità resa autonoma le misure riguardanti la vigilanza specifica se la loro attuazione comporta per la suddetta unità investimenti ingenti e quindi non è affatto interessante nemmeno per la Confederazione quale ente proprietario?

⁶⁷ La Confederazione deve ad esempio prendere misure finalizzate alla regolamentazione anche se queste penalizzano l'unità resa autonoma?

⁶⁸ La Confederazione deve ad esempio ordinare le prestazioni di cui ha bisogno unicamente alle unità rese autonome (affinché queste siano sfruttate al meglio), anche se i loro concorrenti fornirebbero le prestazioni in questione a condizioni economiche almeno altrettanto interessanti? I conflitti d'interessi tra commessa delle prestazioni e interessi della politica di proprietà sorgono unicamente laddove le prestazioni sono fornite in modo concorrenziale. I conflitti d'interesse assumono rilievo soprattutto nell'ambito dei bandi e dell'aggiudicazione di simili mandati.

messa delle prestazioni. Una simile soluzione centrale è raccomandata dall'OCSE⁶⁹.

- b. Il dipartimento competente e l'AFF condividono la preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario (variante dualistica). Nell'ambito di questa collaborazione il dipartimento competente è responsabile, in particolare della preparazione degli affari relativi alle nomine, dell'elaborazione degli obiettivi strategici nonché dei lavori preliminari in relazione al controllo da parte del Consiglio federale. Dal canto suo l'AFF è segnatamente responsabile in ambito di casse pensioni, di compravendita di azioni, di ricapitalizzazioni, di direttive finanziarie e di distribuzione degli utili. Il servizio di volta in volta non responsabile deve collaborare con l'altro servizio. Questa variante è attualmente applicata dal DATEC e dall'AFF per quanto concerne le FFS, la Posta, Swisscom e Skyguide.
- c. La responsabilità della preparazione e del coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario spetta unicamente al dipartimento competente (variante decentrata). Attualmente questa variante è applicata ad esempio all'IPI e al settore dei PF. In questo ambito la preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario sono effettuati sia dalla segreteria generale (IPI), sia dall'ufficio competente (settore dei PF).

La variante monistica garantisce la maggiore trasparenza sui conflitti d'interessi derivanti eventualmente dai singoli ruoli della Confederazione e permette di tenere sufficientemente in considerazione tali conflitti. Gli interessi vincolati alla vigilanza specifica, alla vigilanza sull'economia e alla vigilanza sulla sicurezza sono tutelati separatamente dalla politica di proprietario e, pertanto, confluiscono anche senza filtri nel processo decisionale politico.

I possibili conflitti d'interessi possono nondimeno essere circoscritti anche qualora la responsabilità della preparazione e del coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario spettasse ai dipartimenti competenti; tale responsabilità può essere trasferita a un'unità del dipartimento competente che non svolge funzioni di vigilanza specifica, né funzioni di vigilanza sull'economia o sulla sicurezza, né effettua commesse di prestazioni sul mercato. Nella maggior parte dei casi questo modo di procedere presuppone un servizio incaricato della politica di proprietario in seno alla Segreteria generale del dipartimento competente⁷⁰. In linea di massima ciò è possibile sia per la variante dualistica, sia per la variante decentrata.

⁶⁹ In merito: le OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, capitolo I lett. A: La funzione di ente proprietario deve essere chiaramente separata da altre funzioni dello Stato che possono influenzare le condizioni applicabili alle unità rese autonome, in particolare per quanto concerne la regolazione del mercato. Per evitare i conflitti d'interessi occorre tra l'altro separare la funzione di ente proprietario da tutte le unità dell'amministrazione statale che sono clienti o fornitori principali delle unità rese autonome. Nel capitolo II lett. D le OECD Guidelines spiegano che la tutela degli interessi di ente proprietario deve essere chiaramente assunta all'interno dell'amministrazione, attraverso l'istituzione di un'unità di coordinamento o – meglio – la centralizzazione della funzione di ente proprietario in una sola unità amministrativa.

⁷⁰ Questo compito può parimenti essere affidato a un altro servizio: in questo senso ad esempio la preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario della LARE possono essere effettuati dal Seco senza il pericolo di conflitti d'interessi, perché questi non svolge alcuna funzione di vigilanza specifica, di vigilanza sull'economia o sulla sicurezza nell'ambito della LARE, né gli compete la commessa di prestazioni nel settore di compiti della LARE.

Poiché tramite la proprietà o la partecipazione a unità rese autonome la Confederazione persegue obiettivi legati ai compiti, l'unità incaricata della preparazione e del coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario deve altresì disporre di conoscenze specifiche dei singoli settori di compiti. La variante monistica presenta la maggiore distanza sul piano organizzativo tra il servizio incaricato della politica di proprietario e gli Uffici competenti che dispongono delle conoscenze specifiche ai compiti. Il servizio centrale dovrebbe acquisire conoscenze proprie specifiche ai compiti oppure garantirsi con un dispendio corrispondente il flusso informativo da parte dell'Ufficio competente. Nel caso delle altre due varianti, il servizio incaricato della politica di proprietario può invece garantirsi con un dispendio minore le conoscenze specifiche ai compiti. La variante monistica comporta tendenzialmente maggiori spese per il personale.

Nell'ambito delle unità rese autonome, gli interessi di gruppo della Confederazione possono essere toccati principalmente a livello di politica finanziaria. Nel caso della variante monistica essi sono più facilmente attuabili, poiché un unico servizio è responsabile della preparazione e del coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario – sempreché disponga delle conoscenze necessarie a tal fine. Gli interessi connessi con la politica finanziaria del gruppo possono essere realizzati anche nel caso della variante dualistica tramite il coinvolgimento dell'AFF.

Ne consegue che la variante monistica offre indubbiamente la maggiore trasparenza quanto agli eventuali conflitti d'interessi per i decisori politici e per il perseguimento di un'ottica di gruppo, ma è altresì la meno efficiente sotto il profilo del fabbisogno di risorse. I conflitti d'interessi possono essere minimizzati anche nel caso della variante dualistica e della variante decentrata, a condizione che nel dipartimento competente la preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario siano affidati a un servizio specifico. Inoltre queste due varianti si distinguono per una maggiore efficienza e competenza tecnica rispetto alla variante monistica. Se si coinvolge l'AFF nelle questioni rilevanti ai fini della politica finanziaria, la variante dualistica consente una migliore tutela degli interessi di gruppo perseguiti dalla Confederazione in confronto alla variante decentrata.

6.2 Situazione attuale

I seguenti attori intervengono attualmente nell'attività di controllo e di gestione strategica delle unità rese autonome:

L'*Assemblea federale* fissa i valori di riferimento, in particolare:

- stabilendo nelle leggi quali compiti devono essere attribuiti all'ambito di responsabilità di un'unità resa autonoma, e
- delimitando, nelle disposizioni organizzative, le competenze e le responsabilità dell'unità resa autonoma rispetto a quelle della Confederazione.

Esercitando l'alta vigilanza, l'Assemblea federale verifica che il Consiglio federale dia attuazione ed esecuzione a queste direttive legali e controlli le unità rese autonome. Questa forma indiretta di alta vigilanza parlamentare prevede un'eccezione per le unità rese autonome che, come le FFS, ricevono *indennità* della Confederazione. In questi casi l'Assemblea federale stanza le risorse corrispondenti e può disciplinarne l'*utilizzazione* a complemento delle disposizioni delle leggi materiali.

Essa esercita una «competenza diretta di vigilanza» sull'utilizzazione di queste risorse da parte delle unità rese autonome⁷¹.

Il *Consiglio federale* esegue il mandato stabilito nelle disposizioni organizzative ed esercita il ruolo di ente proprietario nei confronti delle unità rese autonome. Questo significa che elegge in generale gli organi⁷², emana per il tramite degli obiettivi strategici direttive sui compiti e direttive sull'azienda e controlla le unità rese autonome, informandosi in particolare nel quadro del rapporto periodico e del rendiconto sul raggiungimento degli obiettivi impartiti⁷³. Il Consiglio federale esercita esso stesso, con l'ausilio dei dipartimenti competenti e del DFF, il controllo delle società anonime come Swisscom, FFS o Skyguide e della Posta in quanto istituto. I dipartimenti effettuano il controlling per conto del Consiglio federale e gli forniscono le analisi dei documenti presentati dalle unità rese autonome nel quadro del rapporto e del rendiconto. Il Consiglio federale ha delegato al DDPS – parimenti coadiuvato dal DFF – i diritti di azionista nei confronti della RUAG⁷⁴.

Il Consiglio federale ha delegato⁷⁵ in ampia misura ai *dipartimenti competenti* il controllo degli istituti (eccettuata la Posta) spettante specificamente all'ente proprietario. Questi lavori sono assunti in parte dalle Segreterie generali. In parte essi sono anche delegati all'Ufficio competente, in modo che le funzioni della Confederazione che si trovano in un rapporto potenziale di tensione tra di loro siano riunite nella competenza di una sola unità amministrativa (cfr. n. 6.1)⁷⁶.

⁷¹ Cfr. rapporto del Consiglio federale 1997, 21 n. 71.

⁷² Nel caso delle società anonime, il Consiglio federale esercita questo diritto in seno all'assemblea generale (cfr. art. 698 cpv. 2 n. 2 CO).

⁷³ In quanto ente proprietario la Confederazione deve dare un orientamento ai compiti delle unità, poiché la proprietà di queste unità ha il proprio fondamento nell'obbligo di garantire l'adempimento dei compiti trasferiti della Confederazione. Inoltre è difficile separare, in particolare a livello strategico, l'orientamento dei compiti dall'orientamento dell'unità. Le direttive riguardanti la politica di proprietario non corrispondono imperativamente sotto il profilo materiale alle direttive concernenti la vigilanza specifica. Esse sono anzitutto di natura politico-strategica, mentre la vigilanza specifica può richiedere anche direttive specificamente operative. D'altronde alla vigilanza specifica sottostanno unicamente i compiti che hanno conservato il loro carattere di compiti della Confederazione anche dopo lo scorporo dall'Amministrazione centrale. Per contro, l'orientamento che il Consiglio federale in quanto ente proprietario dà ai compiti non si riferisce soltanto ai compiti trasferiti della Confederazione, ma anche ai compiti privati svolti dalle unità rese autonome. Quando si tratta dell'adempimento dei compiti della Confederazione, la vigilanza esercitata dal Consiglio federale include anche esigenze della vigilanza specifica.

⁷⁴ Cfr. art. 3 cpv. 2 LIAC.

⁷⁵ Cfr. il rapporto Swissmedic della CdG-S, pag. 292.

⁷⁶ Cfr. il rapporto Swissmedic della CdG-S, pag. 310: la CdG-S constata un « potenziale elevato di tensioni » tra Swissmedic e l'Ufficio competente UFSP. Essa giunge alla conclusione che « i processi attuali hanno anche tendenza a nuocere all'autorità del Consiglio d'Istituto, che si trova in un certo modo in contrapposizione con l'UFSP [...] ». La SG DFI potrebbe effettuare tale controllo con il sostegno specialistico dell'UFSP, conducendo il processo ed essendo nel contempo l'interlocutore principale dell'Istituto». Questa valutazione è condivisa da Lienhard/Ritz, 28 segg.

Sempre nel rapporto Swissmedic della CdG-S, pag. 292: « Il dipartimento competente assume una funzione di condotta, che viene svolta in stretta collaborazione con l'unità del terzo cerchio interessata. Se vi è un mandato di prestazioni, il dipartimento può assumere il suo compito di condotta mediante l'elaborazione di un accordo di prestazione annuale, che traduce gli obiettivi strategici del mandato di prestazioni in obiettivi concreti [...]. Il dipartimento competente assume anche una funzione di sorveglianza [...] ». Per quanto concerne il concetto di controllo cfr. l'art. 25 OLOGA.

Il CDF è l'organo supremo di vigilanza finanziaria della Confederazione. Coadiuvata l'Assemblea federale nell'esecuzione dell'alta vigilanza e il Consiglio federale nell'esercizio delle sue funzioni di controllo⁷⁷.

Il CDF esercita la vigilanza finanziaria sugli istituti e riferisce alla Delegazione delle finanze. Il Consiglio federale è informato sui principali risultati dell'esame soltanto nell'ambito della presentazione annua del rapporto⁷⁸. Sono inoltre sottoposti alla vigilanza finanziaria del CDF le imprese di cui la Confederazione detiene più del 50 per cento del capitale sociale o azionario⁷⁹. Il Controllo federale delle finanze procede alla sorveglianza delle imprese soltanto in accordo con il loro consiglio d'amministrazione, facendo capo alla revisione interna o esterna. Riferisce al consiglio d'amministrazione all'attenzione dell'assemblea generale e informa in merito alla sua verifica il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze⁸⁰.

Per alcune unità rese autonome quali Swissmedic e l'IPI, il Controllo federale delle finanze assume, oltre al compito di vigilanza finanziaria, il mandato di ufficio di revisione esterno.

6.3 Futura ripartizione dei ruoli

6.3.1 Competenza per il controllo e la gestione strategica delle unità rese autonome

Il Consiglio federale esercita 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. Sono fatte salve le competenze legali dell'Assemblea federale.

Rispetto alla privatizzazione totale, la necessità di legittimazione politica non viene meno per i compiti trasferiti a un'unità resa autonoma. Essa è tanto più forte quanto più la Confederazione deve sostenere finanziariamente l'adempimento dei compiti oppure si impegna tramite garanzie nei confronti dell'unità incaricata dell'adempimento o risponde per tale unità. Oggi le unità rese autonome della Confederazione sono spesso committenti o datori di lavoro medi e grandi.

Il controllo e la gestione strategica di queste unità devono essere effettuati in un'ottica globale, che in linea di massima inerte soltanto al Consiglio federale. Se l'unità riveste un'importanza politico-strategica subordinata o non dipende in misura notevole dalle indennità della Confederazione, il controllo non deve essere assunto interamente dal Consiglio federale (ad es. IPI). In questo caso il Consiglio federale può delegare totalmente o parzialmente la sua funzione di controllo al dipartimento competente.

Anche la ponderazione dei diversi interessi concentrati in seno alla Confederazione, ed eventualmente in contrasto tra di loro, deve essere effettuata in linea di massima dal Consiglio federale. Spetta invece all'Amministrazione elaborare le basi decisio-

⁷⁷ Cfr. art. 1 cpv. 1 LCF.

⁷⁸ Il rapporto verte sulla portata e sugli aspetti più importanti dell'attività di revisione del CDF, su accertamenti e valutazioni rilevanti come pure sulle pendenze e sui motivi degli eventuali ritardi. Il rapporto è pubblicato. Cfr. art. 14 cpv. 3 LCF.

⁷⁹ Cfr. art. 8 cpv. 1 LCF.

⁸⁰ Cfr. art. 8 cpv. 1^{bis} LCF.

nali necessarie affinché il Consiglio federale possa definire in modo consapevole le priorità nell'esercizio di queste diverse funzioni confluenti nell'Esecutivo.

6.3.2 Ripartizione dei ruoli all'interno dell'Amministrazione federale centrale

Il dipartimento competente e l'AFF condividono la preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario delle unità che forniscono prestazioni sul mercato e delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico e che sono simultaneamente di grande importanza per le finanze della Confederazione.

La responsabilità della preparazione e del coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico senza grande rilevanza politico-finanziaria, nonché delle unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, spetta unicamente al dipartimento competente.

In seno al dipartimento competente è responsabile della preparazione e del coordinamento dei lavori riguardanti la politica di proprietario un servizio indipendente sul piano organizzativo da compiti legati alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e possibilmente non incaricato dell'esecuzione delle attività di vigilanza specifica o delle commesse di prestazioni.

Il Consiglio federale rinuncia, soprattutto per motivi di efficienza, a riorganizzare a livello amministrativo secondo la variante monistica illustrata nel capitolo 6.1 le competenze in materia di preparazione e coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario. In linea di massima la responsabilità della preparazione e del coordinamento di questi affari deve essere mantenuta in seno ai dipartimenti competenti. I lavori devono essere svolti da un servizio che è indipendente sul piano organizzativo da compiti legati alla vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e che possibilmente non è incaricato dell'esecuzione delle attività di vigilanza specifica o delle commesse di prestazioni. L'AFF è coinvolta in funzione dell'importanza che la singola unità resa autonoma riveste per le finanze della Confederazione. L'importanza è tendenzialmente minore nel caso cui le unità rese autonome si finanziano precipuamente per il tramite di tasse, ad esempio le unità che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e le unità che offrono prestazioni a carattere monopolistico, senza dipendere in ampia misura dalle indennità della Confederazione (ad es. l'IPI). La preparazione e il coordinamento degli affari inerenti alla politica di proprietario deve quindi essere effettuata dal dipartimento competente. L'AFF viene coinvolta imperativamente soltanto per le questioni concernenti la dotazione di capitale, la cassa pensioni, la responsabilità e la presentazione dei conti.

Grande è invece l'importanza delle unità che forniscono prestazioni a carattere monopolistico e che devono essere sostenute in misura notevole della Confederazione (ad es. i PF) o nelle quali la Confederazione detiene importanti diritti di parteci-

pazione, come nel caso delle unità con prestazioni sul mercato⁸¹. Tenuto conto degli interessi di gruppo motivati da considerazioni di politica finanziaria, si impone in questo caso una più intensa collaborazione dell'AFF: all'AFF spetta la responsabilità per tutte le questioni concernenti la cassa pensioni, la compravendita di azioni, la ricapitalizzazione, le direttive finanziarie e la distribuzione degli utili. I dipartimenti competenti sono invece responsabili in particolare della preparazione degli affari legati alle nomine, dell'elaborazione degli obiettivi strategici e dei lavori preliminari in relazione all'attività di controllo del Consiglio federale. Il servizio di volta in volta non responsabile deve collaborare con l'altro servizio.

7 Prospettive

7.1 Introduzione

L'approvazione del presente rapporto conferisce carattere di direttiva ai fondamenti della tipologia dei compiti e ai principi guida concernenti la gestione strategica delle unità. Nella preparazione e nel coordinamento degli affari in relazione alle unità rese autonome si può derogare ai suddetti fondamenti e principi esclusivamente se sussistono motivi fondati.

Di seguito si descrivono brevemente le fasi di attuazione prioritarie per il Consiglio federale.

7.2 Decisioni future di scorporo

La tipologia dei compiti illustra idealmente i compiti che devono essere adempiuti all'esterno e quelli che devono adempiuti all'interno dell'Amministrazione federale centrale. Essa fornisce altresì indicazioni sull'esigenza di dare un orientamento alle unità e sulla necessità di quest'ultime di disporre di una certa autonomia nell'adempimento dei compiti scorporati. Poiché mette a disposizione criteri unitari per il processo decisionale politico, la tipologia dei compiti costituisce una base importante per la valutazione degli scorpori futuri.

Nel quadro del presente rapporto, la necessità di procedere a uno scorporo si ravvisa in particolare nei settori della vigilanza sull'economica e sulla sicurezza. L'esigenza di dotarsi di una certa autonomia delle unità che svolgono siffatti compiti richiede una verifica sistematica del loro scorporo. Sulla base di queste considerazioni e in riferimento al rapporto sulla regolamentazione dell'OCSE, il DATEC esaminerà entro la fine del 2006 la possibilità di creare un quadro disciplinare coerente nell'ambito della regolamentazione per i diversi settori dell'infrastruttura nonché di rafforzare l'indipendenza dei regolatori specifici a ogni settore (ad es. ComCom, autorità di regolazione della Posta, eventuali regolatori del mercato dell'elettricità). A tal fine, si pondereranno soprattutto i vantaggi e gli svantaggi dello scorporo e della creazione di un proprio istituto di regolamentazione dell'infrastruttura rispetto

⁸¹ Attualmente una sola «unità» che fornisce prestazioni a carattere monopolistico riceve indennità considerevoli: si tratta del settore dei PF, che non costituisce però un'unità con personalità giuridica propria, ma raggruppa le unità di questo genere. Sotto il profilo della legislazione sui sussidi il settore dei PF è nondimeno diretto come un'unità giuridicamente autonoma.

all'istituzione di commissioni di autorità separate. Il risultato di tale verifica determinerà anche il modo di procedere per i compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza in altri settori.

In linea di principio si può anche verificare a posteriori se gli scorpori attuali sono conformi alle raccomandazioni della tipologia ideale e se i compiti idonei allo scorporo sono stati effettivamente scorporati. Tuttavia il Consiglio federale dà chiaramente priorità ad un'ottica che guardi al futuro. Il reinserimento retroattivo di compiti e unità va preso in considerazione unicamente in casi eccezionali.

7.3 Adempimento dei compiti da parte dell'Amministrazione federale centrale

Il presente rapporto si occupa sostanzialmente dell'adempimento di compiti al di fuori dell'Amministrazione federale centrale. Va nondimeno ricordato che la maggior parte dei compiti della Confederazione sarà adempiuta anche in futuro dall'Amministrazione federale. In vista di un ulteriore miglioramento dell'efficienza e dell'effettività dell'adempimento dei compiti, si evidenziano due approcci.

In primo luogo, il Consiglio federale ha a disposizione dal 1997 una nuova forma di conduzione dell'Amministrazione grazie all'introduzione della gestione mediante mandato di prestazione e preventivo globale (GEMAP). Lo scopo di GEMAP è di impostare maggiormente l'operato dello Stato secondo prestazioni e risultati misurabili, delegare gradualmente i compiti e le responsabilità alle unità amministrative, migliorare l'economicità della gestione amministrativa e riprendere dall'economia privata strumenti di gestione collaudati. Sulla base delle esperienze positive e dei risultati della valutazione, il Consiglio federale ha deciso nel dicembre 2001 di ottimizzare, semplificare e di ampliare progressivamente la riforma GEMAP. A tal fine e anche in previsione del rafforzamento del processo di riforma a livello federale, ha sviluppato una strategia globale peraltro ribadita nel messaggio del 24 novembre 2004 concernente la revisione totale della legge federale sulle finanze della Confederazione. Nel 2007 l'Amministrazione federale centrale conterà 23 unità GEMAP. In tal modo, il Consiglio federale avrà raggiunto gli obiettivi strategici che si era posto per la legislatura corrente. Le possibilità di incrementare l'efficienza e l'effettività sussistono soprattutto nelle unità amministrative che

- forniscono prestazioni trasversali con un potenziale di razionalizzazione;
- presentano un'elevata percentuale di compiti ripetitivi e legati all'esercizio;
- possono attribuire chiaramente le prestazioni a beneficiari interni o esterni;
- possono definire e quantificare chiaramente le proprie prestazioni.

Nel suo prossimo rapporto che presenterà alla fine del 2008 alle Commissioni di vigilanza di entrambe le Camere, il Consiglio federale spiegherà l'ulteriore sviluppo di GEMAP in seno all'Amministrazione federale nel contesto nazionale e internazionale.

In secondo luogo, il Nuovo modello contabile e la conseguente introduzione sistematica a livello nazionale del computo delle prestazioni con incidenza sui crediti tra unità amministrative della Confederazione permetterà di creare maggiore trasparenza e concorrenza tra fornitori interni di prestazioni analoghe. Nel quadro del perfezionamento del sistema di computo delle prestazioni, bisogna esaminare a medio termine le questioni strategiche relative a un'attenuazione dell'obbligo di acquisto delle unità amministrative della Confederazione e a un insourcing o outsourcing (decisioni di approvvigionamento o produzione, «make or buy») delle prestazioni specifiche. In tal modo, ci si auspica che oltre che a creare trasparenza sui costi il computo delle prestazioni consenta di fornire in modo efficiente e competitivo le prestazioni in seno all'Amministrazione federale centrale.

7.4 Ottimizzazione della gestione strategica delle unità rese autonome

I principi per la gestione strategica delle unità rese autonome, illustrati nel presente rapporto, costituiscono indicatori per la concezione dell'organizzazione giuridica e pertanto devono essere presi in considerazione al momento di accordare l'autonomia alle unità.

Dei suddetti principi bisogna tenere conto anche nelle revisioni in corso o previste delle disposizioni dell'organizzazione giuridica, ad esempio di quelle dell'INSAI in relazione alla revisione della legge sull'assicurazione contro gli infortuni oppure dell'Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC) nell'ambito della riforma dell'Amministrazione.

Indipendentemente dalle revisioni in corso, gli adeguamenti della concezione giuridica delle unità rese autonome devono essere effettuati in particolare laddove mancano norme chiare per la gestione strategica e il controllo di tali unità. Le deroghe più frequenti e più importanti ai principi enunciati nel modello per la gestione strategica delle unità sono concesse agli istituti (IPI, Swissmedic ecc.). Per il Consiglio federale, esse assumono pertanto un ruolo di primo piano nell'attuazione del modello di gestione strategica delle unità.

Si possono ipotizzare diversi modi di procedere in funzione delle necessità di adeguamento.

7.4.1 Attuazione dei provvedimenti senza necessità di adeguamento legislativo

Laddove i principi si possono attuare senza procedere a *modifiche legislative* il Consiglio federale effettuerà immediatamente gli adeguamenti nell'esercizio del suo ruolo di proprietario, eventualmente adeguando le corrispondenti ordinanze sull'organizzazione dei dipartimenti. Laddove attualmente non si procede già in questo modo, il Consiglio federale si baserà sistematicamente su un profilo dei requisiti per le nomine del consiglio di amministrazione o d'istituto e provvederà affinché gli interessi della Confederazione siano rappresentati adeguatamente. Delegherà o nominerà un proprio rappresentante unicamente con doverosa cautela e in casi

eccezionali motivati⁸². Laddove necessario, occorre adeguare le ordinanze⁸³. Di regola nemmeno l'attuazione dei principi concernenti la ripartizione dei ruoli per la preparazione degli affari inerenti alla politica di proprietario in seno all'Amministrazione federale richiede modifiche legislative.

7.4.2 Modifiche legislative puntuali

Altri principi, ad esempio quelli relativi al numero e alle dimensioni degli organi nonché alla gestione strategica e al controllo delle unità, possono essere attuati attraverso *adeguamenti puntuali* delle corrispondenti disposizioni organizzative. Il Consiglio federale definirà la scadenza e l'ambito di tali adeguamenti dopo aver preso conoscenza dei risultati dei dibattiti parlamentari sul presente rapporto. Al momento questi adeguamenti sono prioritari in particolare nell'ambito dell'IPI (tra cui l'ottimizzazione della gestione strategica e del controllo delle unità, la verifica della struttura degli organi e della necessità di un rappresentante della Confederazione), di Swissmedic (tra cui l'ottimizzazione degli strumenti per la gestione strategica e il controllo delle unità; l'approvazione dell'ordinamento sulle tasse da parte del Consiglio federale) o delle FFS (obbligatorietà giuridica degli obiettivi strategici).

7.4.3 Revisione parziale delle disposizioni organizzative

Se il numero di modifiche o la loro importanza (ad es. modifica della forma giuridica) richiede una *revisione totale della legge sull'organizzazione o della struttura dell'organizzazione giuridica* di un'unità, le modifiche vanno esaminate nell'ambito di revisioni separate.

Considerata la crescente liberalizzazione dei mercati postali in Svizzera e all'estero, si pone ad esempio la questione della trasformazione della forma giuridica della Posta da ente statale in società anonima. Il DATEC sta esaminando questa questione e nel contempo verificando la possibilità di un'ulteriore apertura al mercato del settore postale. Nel 2007 è prevista la consultazione in merito alla revisione totale della legge sulle poste e della legge sull'organizzazione delle poste.

⁸² Un'eventuale modifica delle disposizioni organizzative è pertanto necessaria se queste indicano il numero di rappresentanti della Confederazione. Esempio: art. 6 della legge federale del 6 ottobre 1978 sull'Istituto svizzero di diritto comparato (RS **425.1**).

⁸³ Ad esempio l'ordinanza del 3 giugno 1996 sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (Ordinanza sulle commissioni; RS **172.31**).

7.5

Altri lavori

Il presente rapporto si basa su un elenco di determinate unità rese autonome della Confederazione e si focalizza su alcuni importanti elementi per la loro gestione strategica. Altri elementi, riguardanti ad esempio i settori del personale, delle casse pensioni, dei rapporti giuridici e della protezione giuridica (disciplinamento del rapporto giuridico tra le unità rese autonome e i loro clienti o i loro utenti) sono stati esclusi dall'analisi. Se si fossero presi in considerazione tutti gli elementi possibili, si sarebbe esulato dall'ambito del presente rapporto. Inoltre, nella maggior parte dei suddetti settori sono in corso riforme. Il Consiglio federale deciderà in merito agli altri lavori soltanto dopo aver preso conoscenza dei risultati dei dibattiti parlamentari.

Elenco delle unità rese autonome a cui è applicabile il modello per la gestione strategica⁸⁴

Rientrano nel campo di applicazione del suddetto modello in linea di principio le unità giuridicamente autonome,

- che adempiono compiti della Confederazione e
- di cui la Confederazione è proprietaria oppure azionista principale o di maggioranza.

Nome dell'unità resa autonoma	Tipo di compito*	Forma organizzativa o giuridica	Posizione della Confederazione
Regia federale degli alcool	Compiti ministeriali	Istituto	Proprietario
Istituto federale per l'approvvigionamento, la depurazione e la protezione delle acque (IFADPA)	Prestazioni a carattere monopolistico	Istituto	Proprietario
Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio (FNP)	Prestazioni a carattere monopolistico	Istituto	Proprietario
Istituto federale della Proprietà Intellettuale (IPI)	Prestazioni a carattere monopolistico	Ente	Proprietario
Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (LPMR)	Prestazioni a carattere monopolistico	Istituto	Proprietario
Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL)	Prestazioni a carattere monopolistico	Istituto	Proprietario
Autorità federale di sorveglianza dei revisori**	Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	Istituto	Proprietario
Politecnico federale di Zurigo (PFZ)	Prestazioni a carattere monopolistico	Istituto	Proprietario
Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP)**	Prestazioni a carattere monopolistico	Istituto	Proprietario
Ispettorato federale della sicurezza nucleare (LIFSNU)**	Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	Istituto	Proprietario
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (AUFIN)**	Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	Istituto	Proprietario

⁸⁴ L'elenco non è esaustivo.

Nome dell'unità resa autonoma	Tipo di compito*	Forma organizzativa o giuridica	Posizione della Confederazione
Indentitas ⁸⁵	Prestazioni a carattere monopolistico	SA	Azionista di maggioranza
Pro Helvetia	Prestazioni a carattere monopolistico	Fondazione di diritto pubblico	Fondatore
Istituto Paul-Scherrer (PSI)	Prestazioni a carattere monopolistico	Istituto	Proprietario
RUAG Holding SA	Prestazioni sul mercato	SA	Azionista unico
SAPOMP Wohnbau	Prestazioni a carattere monopolistico	SA	Azionista unico
Skyguide	Prestazioni a carattere monopolistico	SA	Azionista principale
Ferrovie federali svizzere (FFS)	Prestazioni sul mercato	SA di diritto speciale	Azionista unico
Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (LARE)**	Prestazioni a carattere monopolistico	Istituto	Proprietario
Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)	Prestazioni sul mercato	Istituto	Proprietario
La Posta svizzera**	Prestazioni sul mercato	Istituto	Proprietario
Assicurazione svizzera contro gli infortuni (INSAI)**	Prestazioni sul mercato	Istituto	Proprietario
Swisscom	Prestazioni sul mercato	SA di diritto speciale	Azionista di maggioranza
Swissmedic	Compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza	Istituto	Comproprietario (insieme ai Cantoni)

* La classificazione per genere avviene sulla base del compito prevalente.
** Autonomia giuridica acquisita o acquisizione dell'autonomia giuridica in preparazione.

⁸⁵ Precedentemente Banca dati sul traffico di animali SA.

Riferimenti bibliografici

Biaggini Giovanni, «Rechtsstaatliche Anforderungen an die Auslagerung und an den ausgelagerten Vollzug staatlicher Aufgaben sowie Rechtsschutz», in: Schaffhauser René/Polledna Tomas (ed.), *Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen*, Università di San Gallo, Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, vol. 9, 2002, pag. 143 segg.

Böckli Peter/Bühler Christoph B., Vorabinformationen an Grossaktionäre: Möglichkeiten und Grenzen nach Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht, SZW 2005, pag. 101 segg.

Finger Matthias/Lienhard Andreas, Eignerpolitik des Bundes; Bericht des Bundesrats (Entwurf vom 15. Dezember 2005); Stellungnahme im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Frey René L., Service public: Garantierte Grundversorgung oder Kampf um Renten?, Überarbeitete Fassung eines Gutachtens für den Rat für Raumordnung und das Staatssekretariat für Wirtschaft seco, Basilea 2001 (cit. Service public).

Gruppo degli economisti AFF, Ökonomische Überlegungen zur Privatisierung, Amministrazione federale delle finanze, dicembre 2000.

Hafner Felix, Staatsaufgaben und öffentliche Interessen – ein (un)geklärtes Verhältnis?, BJM 2004, pag. 281 segg.

Holoubek Michael, Alte und neue Rechtsprinzipien und Rechtsinstrumente bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, ECSA Austria Konferenz «Daseinsvorsorge – Weniger Staat, mehr Markt?», Vienna 2003 (disponibile all'indirizzo <http://fgr.wu-wien.ac.at/ecsa/dvholoub.pdf>).

Jaag Tobias, «Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen», in: Jaag Tobias (ed.), *Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, Zurigo 2000, pag. 23 segg. (cit. Decentralizzazione).

Jaeger Franz, «Vom Missbrauch des <Service Public> – Arguments in der Liberalisierungsdebatte», in: Franz Jaeger (ed.), *Staatsmonopole als Wachstumskiller*, Zurigo/Coira 2004, pag. 57 segg.

Lienhard Andreas/Ritz Adrian, Swissmedic (Schweizerisches Heilmittelinstitut), Grundlagen für die Steuerung mit Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung, Studie im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und der Swissmedic, Berna 2004.

Lienhard Andreas/Steiner Reto/Ladner Andreas/Wichtermann Jürg/Balsiger Betts Andreas/Buchser Michael, Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Università Berna, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Berna 2003 (cit. Lienhard et al.).

Mader Luzius, Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht, ZSR 2004/II 3 segg.

OCSE, Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures, Policy Brief, settembre 2004 (cit. OCSE, Public Sector Modernisation).

Poledna Tomas, «Öffentliche Aufgaben und Kriterien für die Wahl der Organisationsform», in René Schaffhauser/Tomas Poledna (ed.), *Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen*, Universität St. Gallen, Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, volume 9, 2002, pag. 9 segg.

Pollitt Christopher/Talbot Colin/Caulfield Janice/Smullen Amanda, *Agencies. How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organisations*, Houndmills UK 2004 (cit. Pollitt et al.).

PriceWaterhouseCoopers, *Der dritte Kreis im Bundesorganisationsrecht*, Gutachten im Auftrag der Projektleitung FLAG, agosto 2001.

Proeller Isabella, *Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung*, Schriftenreihe des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, vol. 6, Berna ecc. 2002.

Rudin Beat, Università Basilea, *Öffentliches Recht II für Studierende anderer Fakultäten* (disponibile all'indirizzo <http://www.ius.unibas.ch/rudin/br-oer2-fl-i-s5.pdf>).

Schaerer Barbara, *Haftung des Bundes für Dritte als «wachsendes Risiko»*, ST 2002, pag. 1095 segg.

Schuppert Gunnar Folke/Budaeus Dietrich, «Privatisierung: Konzepte und Erfahrungen», in Andreas Bergmann/Albert Hofmeister (ed.), *Privatisierung – Schlägt das Pendel zurück?*, Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Schriftenreihe vol. 45/2004, 15 segg.

Schwarzenbach-Hanhart Hans Rudolf, *Staatshaftung bei verfüpfungsfreiem Verwaltungshandeln*, Berna 2006.

Werlen Thomas/Wood Philip R., *Liability of Stock Exchange Authorities and Regulators*, ZSR, 2005/II, pag. 615 segg.

Altri riferimenti

Rapporto del 1997 del Consiglio federale: Rapporto del 25 giugno 1997 del Consiglio federale sulla sorveglianza di settori decentralizzati dell'Amministrazione e di imprese giuridicamente autonome (non pubblicato)

Rapporto CdG-S Swissmedic: Problemi alla messa in funzione di Swissmedic e valutazione della situazione attuale – Rapporto del 25 agosto 2004 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, FF 2005 319 segg.

Messaggio sui medicinali: Messaggio del 1° marzo 1999 concernente una legge federale sui medicinali e i dispositivi medici, FF 1999 2959 segg.

Messaggio riforma delle ferrovie: Messaggio del 13 novembre 1996 sulla riforma delle ferrovie, FF 1997 I 809 segg.

Messaggio finanze federali: Messaggio del 24 novembre 2004 concernente la modifica della legge federale sulle finanze della Confederazione, FF 2005 5 segg.

Messaggio LIPI: Messaggio del 30 maggio 1994 concernente una legge federale sullo statuto e sui compiti dell'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (LIPI), FF 1994 III 873 segg.

Messaggio LOP: Messaggio del 10 giugno 1996 concernente la legge sull'organizzazione delle poste e la legge sull'azienda delle telecomunicazioni, FF 1996 III 1201 segg.

Messaggio imprese d'armamento: Messaggio del 16 aprile 1997 concernente la legge federale sulle imprese d'armamento della Confederazione (LIAC), FF 1997 III 651 segg.

