

# Rapporto

## della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2006

del 27 febbraio 2007

---

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 51 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2003 sul Parlamento (LParl, RS 171.10), vi sottoponiamo il rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali concernente la sua attività nell'anno trascorso.

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 3 della legge del 19 marzo 1999 sul controllo delle finanze (RS 614.0), il Controllo federale delle finanze (CDF) sottopone ogni anno alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale un rapporto in cui precisa la portata e gli aspetti principali della sua attività di revisione, accertamenti e valutazioni rilevanti, nonché pendenze e motivi di eventuali ritardi.

Di seguito presentiamo una panoramica delle principali pratiche trattate nel 2006.

27 febbraio 2007      In nome della Delegazione delle finanze delle Camere federali:  
Il presidente, Urs Hofmann, consigliere nazionale  
Il vicepresidente, Hans Fünfschilling, consigliere agli Stati

*«Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare, da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità del contributo pubblico, di approvarlo liberamente, di controllarne l'impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione e la durata».*

*«La società ha il diritto di chieder conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione».*

*(Art. 14–15 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino 26 agosto 1789)*

## Indice

<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>3044</b>
<b>1 L'alta vigilanza parlamentare sulle finanze della Confederazione nel 2006</b>	<b>3047</b>
<b>2 Mandato e organizzazione</b>	<b>3048</b>
2.1 Compiti e competenze	3048
2.2 Composizione della Delegazione	3048
2.3 Sedute e compendio degli oggetti trattati	3049
2.4 Coordinamento delle commissioni e delle delegazioni di vigilanza	3050
<b>3 Questioni prioritarie</b>	<b>3051</b>
3.1 Introduzione della nuova legge sulle finanze della Confederazione	3051
3.2 Analisi del portafoglio dei compiti della Confederazione	3053
3.3 Monitoraggio delle entrate	3054
3.4 Governo d'impresa e strategia del proprietario	3055
<b>4 Personale e crediti</b>	<b>3057</b>
4.1 Personale	3057
4.1.1 Retribuzione dei quadri di aziende e di stabilimenti della Confederazione	3057
4.1.2 Personale federale: conseguenze dei programmi di sgravio 2003–2004, del piano di rinuncia a determinati compiti e della riforma dell'Amministrazione, in particolare per PUBBLICA	3058
4.1.3 Applicazione dell'Accordo 2002	3060
4.1.4 Valutazione delle funzioni dei Tribunali federali	3061
4.1.5 Contributi previdenziali per chi fornisce prestazioni su mandato della Confederazione	3062
4.1.6 Indennità in funzione del mercato del lavoro	3063
4.1.7 Risoluzione del rapporto di lavoro tra il Dipartimento federale delle finanze e tre impiegati dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica	3064
4.1.8 Dimissioni del procuratore generale della Confederazione	3064
4.2 Operazioni di credito	3065
4.2.1 Crediti EURO 2008	3065
4.2.2 Altri crediti	3066
<b>5 Altri controlli effettuati per dipartimento</b>	<b>3068</b>
5.1 Autorità e tribunali	3068
5.1.1 Visita informativa al Tribunale penale federale a Bellinzona	3068
5.2 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)	3071
5.2.1 Visita informativa alla Direzione della cooperazione allo sviluppo	3071
5.2.2 Esposizioni universali a Saragozza e Shanghai	3073
5.2.3 Il principio della rotazione nell'ambito del servizio diplomatico	3075
5.3 Dipartimento federale dell'interno (DFI)	3076
5.3.1 Visita informativa all'Ufficio federale della cultura	3076
5.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)	3078

5.4.1	Obbligo di garanzia e di restituzione	3078
5.4.2	Progetto Efficienza	3078
5.5	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)	3079
5.5.1	Alta vigilanza sul progetto EURO 2008	3079
5.5.2	POLYCOM	3080
5.5.3	Settori segreti del DDPS	3082
5.5.4	Visita informativa al DDPS: politica del personale	3084
5.5.5	armasuisse Immobili: vendita di immobili non più utilizzati	3087
5.5.6	Indennità per i piloti militari di professione	3088
5.6	Dipartimento federale delle finanze (DFE)	3089
5.6.1	Visita informativa all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione	3089
5.6.2	Tesoreria federale	3090
5.6.3	Regia federale degli alcool	3090
5.6.4	Modifica delle raccomandazioni per la presentazione dei conti (Swiss GAAP RPC)	3091
5.7	Dipartimento federale dell'economia (DFE)	3093
5.7.1	Sinergie tra i laboratori di massima sicurezza e visita informativa	3093
5.7.2	Esame dei sussidi nel settore dell'aiuto agli investimenti nelle regioni montane	3094
5.7.3	Visita informativa alla Segreteria di Stato dell'economia	3094
5.7.4	Istituto universitario federale per la formazione professionale	3095
5.7.5	Expo.02	3096
5.8	Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)	3097
5.8.1	Risanamento dei siti contaminati	3097
5.8.2	Servizio per compiti speciali: ammortamento di un credito da emolumenti	3098
<b>6</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>3099</b>

## Elenco delle abbreviazioni

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

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

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

# Rapporto

## 1

### **L'alta vigilanza parlamentare sulle finanze della Confederazione nel 2006**

Il conto finanziario dell'esercizio 2005 si è chiuso con un'eccedenza di spesa più bassa rispetto a quanto preventivato (121 milioni di franchi invece di 1,8 miliardi). Oltre che ad alcune entrate supplementari, questo risultato va attribuito essenzialmente a un contenimento delle spese per un importo di 1,4 miliardi di franchi. Nel computo non sono state incluse le entrate straordinarie di oltre 8 miliardi di franchi provenienti dalla vendita di azioni Swisscom e dalla vendita delle riserve auree da parte della Banca nazionale. Anche il conto finanziario del 2006 si è chiuso in modo più positivo del previsto, registrando un'eccedenza di 2,5 miliardi di franchi ed entrate straordinarie di 3,2 miliardi ricavati dalle azioni Swisscom. Complessivamente, il debito della Confederazione è quindi passato da 130 miliardi di franchi (2005) a 124 miliardi. Il preventivo 2007, votato dal Parlamento il 12 dicembre 2006, prevede un'eccedenza di entrate di 770 milioni di franchi.

Questo andamento favorevole è frutto dei programmi di sgravio 2003–2004 e delle economie che il Consiglio federale e l'Amministrazione sono riusciti a realizzare, applicando in particolare il piano di rinuncia a determinati compiti. A questo si è aggiunta la buona congiuntura economica. Sebbene la pianificazione finanziaria 2008–2010 preveda una nuova eccedenza di entrate, un indebolimento della congiuntura nel breve termine e potenziali surplus di spesa rappresentano un rischio per il bilancio federale.

La Delegazione delle finanze ha quindi continuato a vigilare in modo critico sull'insieme delle finanze della Confederazione, reagendo a ogni segnale di inefficacia e prodigalità dell'Amministrazione ed esigendo, ove necessario, soluzioni più economiche o procedure più semplici. Conoscendo a fondo i processi interni dell'Amministrazione e in virtù dell'alta vigilanza concomitante che esercita, la Delegazione delle finanze riesce spesso a migliorare tempestivamente situazioni di cattiva gestione. Il Controllo federale delle finanze (CDF) collabora con la Delegazione occupandosi del controllo interno e della revisione contabile. La Delegazione delle finanze ha dato il benestare a gran parte delle pratiche che le sono state sottoposte in materia di personale e di crediti aggiuntivi poiché erano state preparate nel rispetto dei criteri rigorosi elaborati negli ultimi anni.

Alla fine di ogni seduta ordinaria, la Delegazione delle finanze presenta alle Commissioni delle finanze (CdF) una breve relazione orale sulle pratiche principali di cui di volta in volta si occupa. Se necessario, la Delegazione delle finanze chiede alle CdF di redigere un corapporto per i disegni di atti legislativi che hanno notevoli ripercussioni finanziarie per la Confederazione (art. 50 cpv. 2 LParl, RS 171.10). Il corapporto può basarsi sull'analisi delle decisioni del Consiglio federale realizzata dalla Delegazione delle finanze.

In virtù dei diritti estesi in materia d'informazione e consultazione, la Delegazione viene spesso a conoscenza di pratiche confidenziali e deve pertanto garantire la massima discrezione (cosa assicurata, del resto, dalle sue dimensioni ridotte). L'Amministrazione, dal canto suo, le accorda piena fiducia informandola apertamente delle difficoltà riscontrate nel disbrigo di alcuni dossier. Per preservare questo

rapporto di fiducia, la Delegazione delle finanze dà prova di estrema oculatezza nel divulgare le sue osservazioni e le comunica soltanto se è in gioco l'interesse pubblico oppure se le conseguenze politiche della situazione lo giustificano.

## **2 Mandato e organizzazione**

### **2.1 Compiti e competenze**

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

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

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

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 1 della legge sul controllo delle finanze (LCF, RS 614.0), la Delegazione delle finanze riceve tutti i rapporti e atti relativi alla vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze.

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

La Delegazione delle finanze può occuparsi di altri oggetti in deliberazione e sottoporre per conoscenza i suoi accertamenti alle Commissioni delle finanze o ad altre commissioni (art. 51 cpv. 5 LParl).

Essa è incaricata di approvare, a nome e per conto del Parlamento, i crediti di spesa urgenti (cosiddetti crediti aggiuntivi con anticipazione ordinaria) e i crediti d'impegno urgenti, conformemente agli articoli 34 capoverso 1 e 28 capoverso 1 della legge del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

In base a un accordo concluso con il Consiglio federale nel 2002, la Delegazione delle finanze esercita anche un diritto di veto su determinati provvedimenti relativi alla retribuzione dei quadri superiori a partire dalla classe 32.

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

### **2.2 Composizione della Delegazione**

Le Commissioni delle finanze designano ciascuna tre membri della Delegazione delle finanze, che si costituisce da sé (art. 51 cpv. 1 LParl). Essa è presieduta, secondo un turno annuale, da un membro del Consiglio nazionale oppure del Consiglio degli Stati.

## Composizione della Delegazione delle finanze

Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze era composta come segue:

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

### 2.3 Sedute e compendio degli oggetti trattati

Nel 2006 la Delegazione delle finanze si è riunita in sei sedute ordinarie di uno o due giorni. Durante le sessioni parlamentari, si è inoltre riunita cinque volte in sedute straordinarie, essenzialmente per esaminare oggetti urgenti. La Delegazione delle finanze ha inoltre incontrato la Delegazione delle Commissioni della gestione per coordinare i lavori relativi all'alta vigilanza sui progetti segreti. Da ultimo, le tre sezioni della Delegazione delle finanze hanno proceduto complessivamente a sette visite a scopo informativo o di controllo. Nella tabella 1 sono riportate, in termini numerici, le pratiche trattate nel 2005 e 2006.

**Raffronto biennale degli oggetti trattati (2005 e 2006)**

	2005 numero	milioni di franchi	2006 numero	milioni di franchi
Proposte concernenti la retribuzione dei quadri superiori (conformemente all'Accordo 2002)	24	–	20	–
Domande di anticipazione ordinarie				
– totale	6	41,7	13	308
– approvate	6	41,7	12	306
– respinte	0	0	1	2
Domande di crediti aggiuntivi (crediti d'impegno)				
– totale	–	–	4	204
– approvate	–	–	3	18
– respinte	–	–	1	186
Revisioni e rapporti di verifica del CDF	145	–	154	–
Decisioni del Consiglio federale relative alla gestione finanziaria	133	–	136	–

## 2.4 **Coordinamento delle commissioni e delle delegazioni di vigilanza**

Mentre le dieci commissioni parlamentari dette legislative hanno il compito di esercitare una funzione legislativa ognuna in un ambito ben definito (es. sicurezza, istituti sociali, economia, ambiente, formazione e ricerca), le cosiddette commissioni e delegazioni di vigilanza svolgono una funzione più globale in quanto controllano il Consiglio federale e l'Amministrazione nello svolgimento dei rispettivi compiti.

Considerata la crescente complessità delle attività dei poteri pubblici e l'impossibilità di tracciare una netta linea di demarcazione tra finanze e gestione, gli organi parlamentari dell'alta vigilanza devono collaborare in maniera sempre più stretta coordinando tempi e ambiti d'azione. Tale coordinamento è assicurato a diversi livelli e con diverse modalità.

Nel rapporto d'attività 2006 (07.004), numero 2.5, le Commissioni della gestione (CdG) e la relativa delegazione hanno esemplificato il coordinamento con le Commissioni e la Delegazione delle finanze. Si rinvia a questo rapporto per ulteriori informazioni sulle attività comuni o coordinate degli organi di alta vigilanza.

La Delegazione delle finanze constata che la collaborazione si è rivelata fruttuosa. La Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV) si è riunita in giugno e in dicembre 2006. In queste occasioni ha esaminato il rappor-

to del Consiglio federale sulla politica del personale, ha incaricato il Controllo federale delle finanze (previo suo accordo) di redigere una valutazione degli affari di compensazione nel settore dell'armamento (destinata alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale) e ha uniformato i programmi degli organi di controllo.

Anche le sottocommissioni delle CdF e delle CdG hanno coordinato le loro attività svolgendo sedute comuni a intervalli regolari per esaminare i rapporti di gestione e i conti dei Politecnici federali e delle imprese legate alla Confederazione (FFS, Swisscom, Posta, RUAG, Skyguide).

La Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione hanno intensificato la loro collaborazione in materia di progetti segreti (cfr. n. 5.5.3).

Il coordinamento con la Delegazione di vigilanza della Nuova ferrovia transalpina (DVN) è assicurato dal fatto che la segreteria di questo organo è parte della segreteria delle Commissioni e della Delegazione delle finanze. La DVN redige un rapporto e lo sottopone alle Commissioni di controllo, alla Delegazione delle finanze e alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni.

Le segreterie degli organi di controllo si sono riunite sette volte in sedute di coordinamento. I singoli membri delle due segreterie sono inoltre costantemente in contatto per discutere puntualmente di pratiche comuni.

### **3 Questioni prioritarie**

#### **3.1 Introduzione della nuova legge sulle finanze della Confederazione**

Il 7 ottobre 2005 il Parlamento ha adottato la legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0), che sancisce l'introduzione del nuovo modello contabile (NMC), elaborato in stretta collaborazione con le Commissioni delle finanze e la Delegazione delle finanze. Le CdF avevano del resto preparato il progetto da presentare al Parlamento. La LFC è entrata in vigore il 1° maggio 2006 ed è stata completata dalla relativa ordinanza (OFC, RS 611.01), sottoposta per consultazione alle CdF. Le CdF hanno consacrato al NMC parte del seminario annuale sulla politica finanziaria in vista della sua applicazione per il calcolo del preventivo 2007 della Confederazione.

Praticamente a ogni seduta ordinaria successiva all'adozione della LFC, la Delegazione delle finanze ha esaminato diversi aspetti della legge. Ha inoltre seguito l'introduzione del NMC e il trasferimento dei dati finanziari, informandosi presso l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) in merito ai rischi e alla tabella di marcia prevista per la realizzazione, particolarmente complessa, di tale modello e discutendone poi con il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF), al quale ha sottoposto le proprie conclusioni. Si è quindi concentrata sulla standardizzazione dei processi finanziari e dei sistemi di controllo, e sul computo delle prestazioni – avente effetto compensativo sui crediti – fra le unità amministrative (messa a disposizione di locali, prestazioni TIC, ecc.), introdotto per aumentare la trasparenza dei costi.

Due disposizioni della LFC non sono ancora entrate in vigore e un articolo dell'OFC è entrato in vigore soltanto dopo essere stato approvato dalla Delegazione delle finanze.

Come riportato nel messaggio sulla nuova LFC (04.079), l'entrata in vigore dell'articolo 55 LFC sul consuntivo consolidato è stata posticipata. La presentazione della contabilità consolidata ha richiesto più tempo del previsto a causa della mancanza di risorse, della necessità di chiarire alcuni aspetti contenutistici (perimetro di consolidamento) e di definire la portata del consolidamento. Il primo bilancio consolidato dovrebbe essere presentato alle Commissioni delle finanze e poi al Parlamento per l'esercizio 2008, anche se, allo stato attuale delle cose, questo obiettivo appare piuttosto ambizioso.

Secondo l'articolo 41 LFC concernente le attività commerciali dell'Amministrazione, le unità amministrative possono fornire prestazioni commerciali a terzi soltanto se autorizzate a farlo a norma di legge. Poiché, tuttavia, diverse unità amministrative offrono prestazioni commerciali, prima di applicare il suddetto articolo, è necessario chiarire quali siano le prestazioni fornite senza autorizzazione legale in modo da colmare le lacune legali oppure rinunciare a fornire tali prestazioni. La Delegazione delle finanze ha analizzato in particolare la situazione degli uffici del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e del Dipartimento federale dell'economia (DFE). La Delegazione delle finanze ha individuato circa quaranta prestazioni fornite nel 2005, per un fatturato di 24 milioni di franchi. Alle unità amministrative interessate è stato chiesto di adeguarsi alle disposizioni della LFS affinché l'articolo 41 possa entrare in vigore il 1° gennaio 2009.

Secondo l'articolo 54 capoverso 2 LFC, infine:

*«Il Consiglio federale disciplina la procedura e le condizioni per la conclusione di simili mandati e accordi. Tale disciplina richiede il benessere della Delegazione delle finanze; la Delegazione delle finanze consulta in merito il Controllo federale delle finanze».*

Nell'articolo 63 OFC il Consiglio federale ha disciplinato la procedura e le condizioni da applicare a mezzi di terzi e cofinanziamenti. L'articolo recita:

- 1 *«Le unità amministrative che intendono contabilizzare le prestazioni finanziarie di terzi su conti di bilancio al di fuori del conto economico necessitano di un'autorizzazione dell'Amministrazione delle finanze.*
- 2 *L'autorizzazione è rilasciata se:*
  - a. *la prestazione di terzi:*
    1. *si basa su un mandato di ricerca e di sviluppo o su un accordo di cooperazione, e*
    2. *non costituisce un compenso per le prestazioni dell'Amministrazione soggette a pagamento;*
  - b. *il mandato o il contratto definisce chiaramente l'obiettivo o l'attività comune e li limita sia a livello materiale che temporale; e*
  - c. *risulta dalle circostanze secondo cui il terzo fa dipendere la sua prestazione dal conteggio al di fuori del conto economico».*



ridurre le uscite a 8,5 miliardi di franchi. Per attenersi a questa decisione, i dipartimenti sono stati quindi invitati ad applicare l'obiettivo di riduzione delle spese ai 18 gruppi di compiti e a sottoporre al Consiglio federale i risultati ottenuti. Dalle informazioni giunte dai dipartimenti verso metà maggio, è emerso che l'obiettivo degli 8,5 miliardi di franchi era stato disatteso di circa 7,4 miliardi. All'inizio di luglio, in seguito alla seconda seduta straordinaria, il Consiglio federale ha definito i tassi di crescita medi annui e i corrispondenti obiettivi in termini di spesa fino al 2015 per 16 dei 18 gruppi di compiti. Parallelamente, i dipartimenti competenti sono stati incaricati di analizzare il portafoglio dei compiti in base a questi dati e di presentare le conseguenti misure di rinuncia a determinati compiti e di riforma entro l'autunno 2006.

I due gruppi di compiti esclusi dall'analisi sono le finanze e imposte e la previdenza sociale. Il primo è stato escluso perché gran parte dei compiti correlati esulano dal controllo della Confederazione. La previdenza sociale, dal canto suo, è il settore che comporta potenzialmente le maggiori economie: in base ai tassi di crescita fissati dal Consiglio federale, i primi 16 gruppi di compiti contribuiscono con tre miliardi scarsi ai circa otto miliardi assunti come obiettivo. La parte restante – più di cinque miliardi – è a carico della previdenza sociale. Il Consiglio federale ha quindi deciso di seguire una strategia diversa: ha incaricato il DFI di elaborare misure di sgravio e sottoporle a una sua delegazione (diretta dal presidente della Confederazione). Il collegio governativo prenderà visione di queste misure strutturali (contemporaneamente a quelle riguardanti gli altri gruppi di compiti) soltanto alla fine dei lavori della sua delegazione.

Durante la prima seduta ordinaria del 2007 la Delegazione delle finanze ha discusso con il capo del DFF delle decisioni prese dal Consiglio federale durante le sedute del 21 novembre e 21 dicembre 2006. La Delegazione delle finanze ha constatato che le economie realizzate con le misure di rinuncia e di riforma adottate dai dipartimenti ammontano soltanto a 1,7 miliardi di franchi, importo nuovamente inferiore a quello fissato dal Consiglio federale. Quest'ultimo ha quindi deciso di suddividere proporzionalmente tra i vari dipartimenti le economie risultanti dall'esame dei compiti inclusi nel piano finanziario 2008–2010 (vale a dire 700 milioni di franchi nel 2008 e 950 nel 2009). Sta ora ai dipartimenti decidere se realizzare tali economie attraverso il riesame effettivo dei compiti o con tagli budgetari.

La Delegazione delle finanze constata che il Consiglio federale ha modificato più volte l'approccio metodologico scelto inizialmente e questo ha impedito di rispettare la tabella di marcia nel 2006. La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a realizzare il progetto del riesame dei compiti attenendosi all'idea originaria in quanto non crede che tagli budgetari consentirebbero di raggiungere gli obiettivi prefissati.

### **3.3 Monitoraggio delle entrate**

Il rapporto 2005 della Delegazione delle finanze informava le Camere federali sul nuovo strumento di vigilanza e di gestione del monitoraggio delle entrate, creato dal DFF su richiesta della Delegazione stessa per seguire l'evoluzione mensile dei valori

previsti ed effettivi delle entrate. Nel 2006 la Delegazione delle finanze ha ricevuto le rilevazioni a cadenza regolare ed entro i termini fissati. Sempre nel 2006 sono inoltre state effettuate le prime previsioni al 30 giugno e 30 settembre da presentare alle Commissioni delle finanze, secondo quanto previsto dalla revisione totale della legge sulle finanze della Confederazione.

Durante la quarta seduta ordinaria, la Delegazione delle finanze ha esaminato per la prima volta le rilevazioni e ha constatato un andamento positivo che, salvo cambiamenti, lasciava già presagire un'eccedenza significativa delle entrate per il 2006.

La Delegazione delle finanze ha poi discusso più volte dei risultati del monitoraggio con il capo del DFF. La Delegazione intende sfruttare questo strumento di vigilanza e di gestione per monitorare l'andamento delle finanze a breve e medio termine e per poter essere informata il più tempestivamente possibile in caso di cambiamenti imprevisti.

### **3.4 Governo d'impresa e strategia del proprietario**

Da diversi anni la Delegazione delle finanze si occupa del governo d'impresa e della strategia del proprietario che il Consiglio federale applica nei confronti delle imprese legate alla Confederazione, analizzandone in particolare le condizioni e le esigenze. Su richiesta delle Commissioni di controllo e della Delegazione delle finanze, il Dipartimento federale delle finanze ha avviato un progetto volto a definire la politica della Confederazione in materia. Avendo deciso di seguire il progetto e di approfondirne determinati aspetti, nel 2005 la Delegazione delle finanze ha incaricato la Sezione 1 di informarsi sulla sua evoluzione (cfr. rapporto di attività 2005, n. 3.4).

La Sezione 1 della Delegazione delle finanze è stata incaricata di valutare la strategia del proprietario applicata dal Consiglio federale alle imprese legate alla Confederazione. Durante una visita di controllo alla segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) (18 agosto 2006), la Sezione 1 ha analizzato in particolare le imprese sottoposte alla vigilanza di tale Dipartimento. In tale occasione, ha svolto indagini conoscitive con esperti dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

Il governo d'impresa del settore pubblico deve soddisfare due condizioni principali:

- garantire che l'impresa svolga l'incarico pubblico che le viene affidato secondo quanto deciso dagli organi politici;
- garantire che l'impresa operi in modo efficace e rimanga competitiva.

In quest'ottica, il ruolo del proprietario esercitato dal Consiglio federale consiste nel definire la strategia del mandato politico e nel controllare l'impresa.

La segreteria generale del DATEC e l'AFF attuano la strategia del proprietario di comune accordo: la prima verifica soprattutto lo svolgimento dei vari compiti, definisce gli obiettivi strategici e avanza proposte sulla composizione del consiglio d'amministrazione; la seconda si concentra invece sugli aspetti finanziari, come la vendita delle azioni Swisscom oppure la gestione delle casse pensioni.

La soluzione di decentralizzare il controlling è conforme alle direttive OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) ed è più accorta e meno dispendiosa della centralizzazione, adottata da alcuni Paesi limitrofi.

Le pratiche sono seguite da un esiguo gruppo di persone (tre alla SG DATEC e due all’AFF) che preparano, in stretta collaborazione, la documentazione relativa a ogni impresa.

Per attuare la politica del proprietario, la Confederazione dispone – da un punto di vista giuridico – di tre strumenti:

1. definizione degli obiettivi strategici incentrati essenzialmente sulle strategie da seguire a livello di fatturato, di quote di mercato, di finanze, di direttive sulla politica del personale, di cooperazione e di partecipazioni. Gli obiettivi sono definiti per 4 anni, ma vengono controllati ogni anno sulla base di indicatori di prestazione.
2. Elezione dei membri del consiglio d’amministrazione (CA): il Consiglio federale li elegge direttamente oppure per il tramite dell’Assemblea generale e ha la facoltà di destituirli. Nei confronti del proprietario, il CA assume l’intera responsabilità dell’impresa. Dal 1998 la composizione dei CA è stata considerevolmente semplificata; essi sono inoltre stati dotati di una presidenza forte e autonoma dalla direzione dell’impresa. Soltanto Swisscom e Skyguide contano ancora alcuni rappresentanti della Confederazione nei rispettivi CA. Nel caso della Swisscom, il Consiglio federale si riserva il diritto di impartire istruzioni precise.
3. Approvazione annuale dei conti e del rapporto di gestione da parte del Consiglio federale (con cui dà scarico al CA) dopo la verifica del raggiungimento degli obiettivi.

Il controlling esercitato dal proprietario segue una procedura collaudata: il primo trimestre di ogni anno, parallelamente al rapporto di gestione, il CA presenta al DATEC e all’AFF (al DATEC, al DDPS e al DFF per Skyguide) un rapporto sul grado di realizzazione degli obiettivi strategici. Il rapporto si basa su determinati indicatori che misurano ad esempio il fatturato, la quota di mercato, l’EBIT (reddito operativo), il flusso di cassa, la quota di capitale proprio o la soddisfazione della clientela e del personale. Questi indicatori fungono da campanelli d’allarme e consentono al CA di modificare, se necessario, gli obiettivi.

La segreteria generale del DATEC e l’AFF analizzano il rapporto e ne discutono, punto per punto, con una delegazione del CA, con il direttore generale e con il capo del dipartimento competente. I due Dipartimenti inviano le loro conclusioni al Consiglio federale, proponendo di accogliere o di respingere, a seconda delle circostanze, il rapporto di gestione e i conti dell’impresa. Il Consiglio federale licenzia il rapporto e lo trasmette alle Commissioni di vigilanza insieme al rapporto di gestione e ai conti dell’impresa. Le Commissioni verificano se il Consiglio federale ha soddisfatto o meno i requisiti del suo ruolo di proprietario. Il rapporto passa infine nella mani del Parlamento (in giugno).

Nella prassi, la collaborazione tra le imprese e gli organi di controllo è ancora più frequente. La SG DATEC e il Direttore dell’AFF incontrano infatti 4–6 volte all’anno i delegati del CA delle imprese; nel caso di Swisscom sono previste riunioni con il rappresentante della Confederazione anche prima di ogni seduta del CA per aggiornamenti sulle pratiche in corso.

Durante la seconda parte della visita di controllo nell’agosto 2006, la Sezione 1 ha raccolto informazioni sul rapporto, allora in fase di conclusione, concernente lo scorporo e il controllo di compiti della Confederazione (rapporto sul governo



DFF per l'anno 2004, la Delegazione delle finanze ha proposto diversi miglioramenti. Ha sottolineato, ad esempio, la necessità di precisare determinate componenti dei salari dei membri dei consigli d'amministrazione e delle direzioni nonché di integrare le informazioni lacunose di alcune aziende (INSAI, Istituto per la proprietà intellettuale, FFS e la Posta) sulle prestazioni fornite dal datore di lavoro in materia previdenza professionale. La Delegazione delle finanze ha pertanto invitato il Consiglio federale a completare il rapporto per l'esercizio 2005. Nella prospettiva della strategia del proprietario, la Delegazione delle finanze ha inoltre raccomandato di armonizzare i salari e le indennità dei membri dei CA, tenendo conto delle condizioni che vigono sul mercato.

Con risposta del 4 settembre 2006 il DATEC ha rilevato che le osservazioni della Delegazione delle finanze sono state prese in considerazione nel rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sul governo d'impresa. Il rapporto sarà trattato dalle commissioni parlamentari di vigilanza nel corso del 2007 (cfr. n. 3.4).

Il 26 ottobre 2006 il Consiglio federale ha pubblicato il nuovo rapporto sulla retribuzione dei quadri per l'esercizio 2005, attenendosi alla maggior parte delle indicazioni della Delegazione delle finanze. Il rapporto contiene in particolare un elenco dettagliato delle prestazioni di cui usufruiscono i membri dei consigli d'amministrazione e dei quadri superiori delle 23 aziende più importanti della Confederazione. Il Consiglio federale rinvia inoltre alla sua decisione di studiare un eventuale adeguamento dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri con lo scopo di ridurre i salari minimi e di vincolare le componenti salariali flessibili al raggiungimento di determinati obiettivi. La questione sarà analizzata nell'ambito della riforma dell'Amministrazione e dell'applicazione del rapporto sul governo d'impresa. A questo proposito è comunque interessante osservare che, nel rapporto sulla retribuzione dei quadri, si fa riferimento ai dipartimenti che, già nel 2005, hanno iniziato ad adeguare le indennità applicate in alcune aziende (es. RUAG, la Posta e le FFS) ai (cattivi) risultati commerciali.

Nel primo rapporto sulla retribuzione dei quadri, la Delegazione delle finanze aveva constatato inoltre che, nella maggior parte dei casi, le imprese non avevano fornito alcuna indicazione dettagliata dei costi e delle prestazioni di previdenza sociale. Ha quindi domandato al capo del DFF di esigere che le imprese legate alla Confederazione completassero le informazioni lacunose.

Il rapporto annuale sulla retribuzione dei quadri delle imprese legate alla Confederazione rappresenta una preziosa fonte di informazioni per l'alta vigilanza finanziaria perché consente di contenere qualsiasi eccesso in termini di salari o di vantaggi di cui usufruiscono i dirigenti aziendali. Per questa ragione, la Delegazione delle finanze lo esamina ogni anno con estrema attenzione.

#### **4.1.2                    Personale federale: conseguenze dei programmi di sgravio 2003–2004, del piano di rinuncia a determinati compiti e della riforma dell'Amministrazione, in particolare per PUBBLICA**

Alla fine del 2005 la Delegazione delle finanze ha chiesto all'Ufficio federale del personale di presentarle un rapporto dettagliato sulle conseguenze che i vari programmi relativi al personale federale avrebbero avuto sul preventivo 2006, sul piano

finanziario 2007–2009 e sul personale stesso (sviluppi in termini di posti di lavoro, situazione giuridica, pensionamenti anticipati). Secondo il rapporto, entro il 2009 saranno soppressi 4000 posti di lavoro nell'Amministrazione federale (di cui 2500 nel DDPS), per lo più sulla base di fluttuazioni naturali. Finora, l'ordinanza sulla gestione dei posti di lavoro e del personale nell'ambito di programmi di sgravio e di riorganizzazioni ha permesso di offrire soluzioni alternative a circa 500 impiegati (per lo più un altro posto di lavoro). Sia nel 2003 che nel 2004 il DDPS ha stanziato 50 milioni di franchi per i pensionamenti anticipati e ne ha preventivati altri 65 all'anno per il 2006 e 2007.

La Delegazione delle finanze ha analizzato a fondo le conseguenze su PUBBLICA causate da una riduzione del personale, soprattutto alla luce del passaggio al primato dei contribuiti. Nel 2003–2004 circa 500 impiegati hanno usufruito del prepensionamento, causando, nel 2004, una spesa di 68 milioni, che è stato possibile coprire con accantonamenti di 200 milioni accumulate nel 2003. Nel 2006–2007 potranno andare in pensione con rendita completa tutti gli impiegati nati prima del 1945 che avranno versato i contributi richiesti; per i nati nel 1946–47 le decurtazioni saranno trascurabili. Se ne può dedurre che dal 50 al 90 per cento degli interessati si avvarranno del prepensionamento, vale a dire 1100–1500 di 2100 impiegati, con un impatto per PUBBLICA di 190–260 milioni di franchi.

In un comunicato stampa pubblicato alla fine di febbraio 2006 la Delegazione delle finanze ha dichiarato che l'accantonamento di 200 milioni di franchi sarebbe insufficiente per coprire le spese e ha quindi proposto di aumentare questo importo. Il 17 maggio 2006 il Consiglio federale ha deciso di utilizzare 151,9 milioni di franchi provenienti dai redditi patrimoniali dei conti PUBBLICA 2005 (complessivamente circa 1766 milioni di franchi) come accantonamento per i costi causati dai pensionamenti anticipati.

La Delegazione delle finanze ha valutato anche la perdita di competenze determinata dal pensionamento di parecchi impiegati in un breve arco di tempo. Nel peggiore dei casi, la Confederazione dovrà fare i conti con il pensionamento di circa 2000 persone di età compresa tra i 58 e i 60 anni; non considerando le ristrutturazioni, le cifre si aggirano comunque intorno alle 1100 persone, di cui circa un terzo in posti dirigenziali. D'altro canto, i pensionamenti sono anche occasione di ringiovanimento degli effettivi della Confederazione e di un cambiamento di cultura aziendale nell'Amministrazione federale. Ma l'introduzione del nuovo modello contabile e l'applicazione sempre più massiccia di elementi di gestione aziendale comporteranno anche sfide non trascurabili. La Delegazione delle finanze ha invitato il DFF a dare il giusto peso a questo aspetto e a riflettere sugli incentivi che potrebbero spingere gli impiegati a posticipare il pensionamento. Il Consiglio federale ha previsto alcuni provvedimenti a tale scopo.

La Delegazione delle finanze prende atto del fatto che il Consiglio federale ha dato seguito alla sua richiesta di aumentare gli accantonamenti per far fronte ai pensionamenti anticipati. Essa seguirà con attenzione le ripercussioni su PUBBLICA causate dalla riduzione del personale e i provvedimenti previsti per contenere la perdita di conoscenze associata a un numero consistente di pensionamenti.

### 4.1.3

### Applicazione dell'Accordo 2002

L'Accordo concluso il 26 novembre 2002 tra il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze disciplina l'alta vigilanza e il controllo in materia di personale della Confederazione e delle imprese ad essa legate. In base a tale Accordo, alcuni provvedimenti adottati nel quadro della vigilanza concomitante necessitano dell'autorizzazione della Delegazione delle finanze. È il caso, ad esempio, della creazione di nuovi posti di lavoro, di promozioni in classi salariali superiori alla 32, di indennità speciali, di indennità in funzione del mercato del lavoro e di indennità di fine rapporto per specifiche funzioni dirigenziali.

L'Accordo 2002 si applica alle unità amministrative centralizzate e decentralizzate dell'Amministrazione federale, incluse le unità gestite mediante mandati di prestazione e preventivo globale (GEMAP), ai sensi dell'articolo 6 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1), nonché ai politecnici federali (docenti esclusi), a Swismedic, all'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI) e a PUBBLICA.

Durante il periodo in esame, la Delegazione delle finanze si è pronunciata su 20 pratiche riguardanti il personale. Essa ha approvato tutte le proposte, limitando tuttavia alcune richieste di promozione (cfr. n. 4.1.4). In determinati casi, ha chiesto informazioni supplementari o ha consultato il capo del dipartimento competente prima di procedere.

Oltre alla vigilanza finanziaria concomitante, la Delegazione delle finanze esercita l'alta vigilanza susseguente (*reporting*). Ogni anno, in primavera, il Consiglio federale sottopone alla Delegazione un rapporto sulle misure in materia di personale adottate per i quadri superiori nell'anno precedente. Nel rapporto è presentato l'andamento degli indicatori della politica del personale, come le indennità di funzione, le indennità speciali e i premi di riconoscimento attribuiti. Sono inoltre riportate le attività accessorie e gli obblighi, da parte del personale federale, di fornire tutto o parte del reddito ottenuto da attività a favore di terzi.

Il reporting 2005 concerne 985 quadri superiori dell'Amministrazione federale, dei Servizi del Parlamento e dei Tribunali federali appartenenti alle classi salariali 30–38, in cui rientra il 2,7 per cento degli effettivi federali. Il rapporto fornisce le seguenti informazioni:

- ventiquattro quadri superiori hanno dovuto optare per il pensionamento anticipato; di questi, 16 erano impiegati al DDPS, 7 facevano parte del personale trasferibile del DFAE e 1 è stato dimesso in seguito a ristrutturazione. I costi causati da questo provvedimento ammontano a 11,4 milioni di franchi.
- Nove impiegati hanno assunto la funzione di vicedirettore.
- Gli aumenti salariali degli impiegati in fase di avanzamento professionale hanno comportato costi dell'ordine di 1,8 milioni di franchi.
- I 546 premi e indennità versati a vario titolo hanno comportato costi per 3,4 milioni di franchi. Si tratta di indennità di funzione (art. 56 OPers), di premi per prestazioni (art. 47 OPers), di indennità speciali (art. 48 OPers), di premi di riconoscimento (art. 49 OPers) e di indennità in funzione del mercato del lavoro (art. 50 OPers).

- Nel 2005 sono state corrisposte quattro indennità di partenza (art. 78–79 OPers), per un importo complessivo di circa 500 000 franchi.
- Cinquantuno quadri superiori svolgono un'attività accessoria: 24 rappresentano la Confederazione in consigli d'amministrazione od organi analoghi. Poiché in tre di questi casi le entrate percepite grazie a questa funzione ammontavano a 40 000 franchi, il reddito ricavato va versato alla Confederazione (art. 92 OPers).

In generale, le misure adottate nei confronti dei quadri superiori non comportano un aumento considerevole dei costi. Rispetto al 2004 i costi per i pensionamenti anticipati sono addirittura diminuiti di 4,9 milioni di franchi, passando da 16,3 a 11,4 milioni. L'importo dei premi e delle indennità è invece aumentato di 500 000 franchi, comportando costi dell'ordine di 3,4 milioni di franchi.

La Delegazione delle finanze ha criticato la varietà dei premi e delle indennità speciali non ritenendoli sempre giustificati. Ha pertanto chiesto di eseguire controlli al riguardo e di intensificare i mezzi di vigilanza intesi a evitare abusi. Ha infine invitato il Consiglio federale ad assicurare una migliore rappresentanza femminile e linguistica tra i quadri superiori dell'Amministrazione federale.

Il rapporto sulla politica del personale è uno strumento attendibile per esercitare la vigilanza sul personale e per assicurare la parità di trattamento tra le classi salariali superiori della Confederazione.

Sebbene siano tenuti a consultare l'Ufficio federale del personale, che esercita la vigilanza generale in materia di applicazione della politica del personale, i dipartimenti fruiscono comunque di una certa autonomia. L'UFPER è, tra l'altro, in fase di piena ristrutturazione e sta studiando un nuovo sistema di inquadramento salariale, più flessibile e incentrato sulle prestazioni, al fine di ridurre il numero di premi e indennità. Sta inoltre esaminando la possibilità di centralizzare la gestione strategica del personale sul modello dell'economia privata.

Nel 2007 la Delegazione delle finanze seguirà da vicino il processo di ristrutturazione dell'UFPER e il progetto di riorganizzazione della gestione delle risorse umane.

#### **4.1.4 Valutazione delle funzioni dei Tribunali federali**

La nuova legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110) è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. Essa prevede la convergenza a Losanna del Tribunale federale (TF) e del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA), con due corti a Lucerna, come disposto negli articoli 1 (cpv. 3) e 4. L'articolo 26 della legge prevede un'amministrazione comune facente capo a un segretariato generale. Quest'ultimo, con sede a Losanna, è stato ampliato e impiega ora 142 persone, di cui 127 cancellieri; dirige il segretariato della Corte plenaria, della Conferenza dei presidenti e della Commissione amministrativa. Il segretariato generale partecipa inoltre con voto consultivo alle sedute della Commissione amministrativa (art. 17 cpv. 2 LTF).

Le funzioni dirigenziali del segretariato generale implicano pertanto compiti, competenze e responsabilità supplementari considerevoli, complicati dalla doppia ubicazione.

D'intesa con la presidenza del TFA e sotto riserva dell'approvazione della Delegazione delle finanze, il TF ha quindi deciso di aumentare le classi salariali del segretario generale e del suo sostituto, del capo delle risorse umane e del capo dei servizi scientifici. Del resto, gli inquadramenti in classi inferiori di stipendio derivanti dalla fusione dei due Tribunali consentiranno di risparmiare 77 000 franchi per i posti dirigenziali (i 39 000 franchi di spese aggiuntive sono sottratti dai 116 000 franchi economizzati).

Considerati i nuovi compiti del segretario generale, la Delegazione delle finanze ha subito accolto la richiesta di aumentarne la classe salariale. Per quanto riguarda le altre funzioni, ha invece chiesto il parere dell'UFPER, disponendo quest'ultimo di adeguati elementi di confronto. Nonostante qualche riserva dell'UFPER sul nuovo inquadramento salariale del capo delle risorse umane e del capo delle finanze, la Delegazione delle finanze ha infine accolto, anche in questo caso, la richiesta del Tribunale federale.

Per quanto riguarda il Tribunale penale federale (TPF), la Delegazione delle finanze si è occupata della classificazione delle funzioni del segretario generale, del suo sostituto e dei cancellieri. Dopo aver consultato l'UFPER, ha accolto le richieste che le sono state presentate, inquadrando tuttavia in una classe salariale inferiore i posti del segretario generale e del suo sostituto. I posti degli esperti finanziari, invece, non le erano stati sottoposti: secondo le indicazioni (erronee) ricevute, questi posti rientravano nelle classi 25-27 e risultavano in linea con quelle in uso al Ministero pubblico della Confederazione (MPC). In seguito è emerso invece che un esperto finanziario dell'Ufficio dei giudici istruttori era inquadrato in classe 31 e altri esperti nella 28. Secondo quanto affermato dal Tribunale penale federale, questa classificazione era stata ripresa dal Tribunale federale. La Delegazione delle finanze ha criticato l'inquadramento in classe 31. Trattandosi però nel caso specifico di una persona prossima al pensionamento, la Delegazione delle finanze ha accolto una soluzione ad personam, che non influenzerà pertanto l'inquadramento salariale di chi riprenderà il posto.

La Delegazione delle finanze dovrà esaminare anche l'inquadramento salariale del personale con funzioni dirigenziali presso il Tribunale amministrativo federale.

#### **4.1.5 Contributi previdenziali per chi fornisce prestazioni su mandato della Confederazione**

Nel 2006 la Delegazione delle finanze ha esaminato anche la questione dell'obbligo assicurativo nel quadro delle disposizioni concernenti la previdenza professionale per soggetti che forniscono prestazioni su mandato di diritto pubblico. A questo tipo di mandato non si applicano infatti né la legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) né il diritto privato (CO; RS 220).

La Delegazione delle finanze si è occupata in particolare del caso del presidente di una Commissione extraparlamentare nominato dal Consiglio federale. L'interessato era senza dubbio soggetto all'obbligo di versare i contributi AVS, ma la domanda che si poneva era se la persona in questione, impiegata a tempo pieno, dovesse

versare anche i contributi LPP. Da una perizia giuridica richiesta dalla Delegazione delle finanze emergeva che la posizione giuridica andava in effetti chiarita. La Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio federale di osservare le disposizioni legali. Se, per simili incarichi, l'obbligo assicurativo LPP non sembra opportuno, vanno create disposizioni d'eccezione.

In attesa dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni concernenti la previdenza del personale federale, l'UFPER e PUBLICA stanno elaborando una direttiva, da presentare ai dipartimenti e alla Cancelleria federale, che consentirebbe di trovare una soluzione transitoria ai casi di obbligo assicurativo LPP di presidenti di commissioni extraparlamentari.

#### **4.1.6 Indennità in funzione del mercato del lavoro**

L'articolo 50 dell'ordinanza sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3) autorizza la concessione di indennità per acquisire personale particolarmente qualificato o indurlo a rimanere. Queste indennità non possono tuttavia superare il 20 per cento dell'importo massimo del livello di valutazione A e vanno autorizzate dal Dipartimento federale delle finanze.

Considerato l'andamento del mercato del lavoro e i potenziali rischi di abuso, la Delegazione delle finanze ha deciso di esaminare più attentamente le modalità di applicazione del suddetto articolo e ha chiesto all'Ufficio federale del personale di presentarle un parere dettagliato.

Dalle informazioni raccolte è emerso che nel 2006 sono state concesse 39 indennità in funzione del mercato del lavoro, una delle quali ammontava al 39 per cento del limite massimo, superando così ampiamente la soglia fissata. Altre non corrispondono più alle esigenze di mercato. La Delegazione delle finanze ha quindi interpellato il DFF che le ha riferito di aver concesso l'indennità del 39 per cento a un esperto della vigilanza nel settore delle assicurazioni private altamente qualificato, grazie al quale la Confederazione si è potuta dotare di uno dei sistemi più sviluppati tra quelli in uso nei Paesi OCSE. Per quanto riguarda gli altri casi, il DFF ha assicurato che le indennità sarebbero state ricontrollate.

La Delegazione delle finanze ritiene che le indennità in funzione del mercato del lavoro siano uno strumento necessario per una gestione flessibile, efficace e competitiva dei salari da parte della Confederazione. Proprio per questo, è però indispensabile procedere a controlli periodici. Poiché, per ovvie ragioni, è difficile ridurre un'indennità una volta che è stata concessa, la Delegazione delle finanze ha consigliato di affidare l'incarico di revisione a un organo imparziale dell'Amministrazione, come ad esempio l'UFPER.

La Delegazione delle finanze raccomanda che le indennità in funzione del mercato del lavoro siano oggetto di un controllo periodico da parte di un organo imparziale dell'Amministrazione, di preferenza l'UFPER.

#### **4.1.7 Risoluzione del rapporto di lavoro tra il Dipartimento federale delle finanze e tre impiegati dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica**

Nel 2003 3 giuristi impiegati presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) hanno messo in discussione la gestione e il modo di procedere della direzione dell'Ufficio. La Delegazione delle finanze ha quindi chiesto al Controllo delle finanze (CDF) di verificare le accuse avanzate. Parallelamente, il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha avviato un'indagine amministrativa al riguardo. Sia il rapporto del CDF sia l'indagine amministrativa hanno evidenziato l'infondatezza delle accuse (cfr. rapporto d'attività della DelFin 2003, n. 4.3).

Nel 2004 sono quindi state avviate le procedure di licenziamento dei tre giuristi interessati, che, dopo lunghe trattative, si sono concluse con accordi consensuali.

Poiché la stampa continuava a ritornare sull'episodio adducendo presunte irregolarità, la Delegazione delle finanze ha chiesto al Controllo delle finanze di verificare gli accordi sottoscritti con i tre giuristi. Dalla verifica è emerso che una delle tre indennità di partenza era stata versata a titolo di compenso per un contratto di prestazioni intestato alla compagnia del giurista in questione.

La Delegazione delle finanze ha aspramente criticato questa modalità di pagamento, dato che l'indennità non riguardava la fornitura di prestazioni, ma il pagamento di un debito risultante da un accordo di risoluzione del rapporto di lavoro. La Delegazione delle finanze considera una simile procedura inaccettabile sotto il profilo giuridico. Per l'avvenire, ha quindi invitato il DFF a versare indennità di questo tipo in modo tale che non vi siano dubbi sull'oggetto del pagamento e di astenersi quindi rigorosamente dallo stipulare accordi ambigui quanto alle effettive ragioni del versamento. Anche se i costi generati dall'episodio sono stati elevati (434 764 franchi), la soluzione trovata ha permesso di evitare ingenti spese legali, considerato che i tre giuristi avevano avviato ben 23 procedimenti amministrativi.

Sulla base di questa esperienza, la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DFF di adottare opportuni provvedimenti nel quadro della legge sul personale federale (ad es. la rimozione dell'effetto sospensivo automatico in caso di licenziamento) in modo da evitare che, in caso di risoluzione del rapporto di lavoro, vengano avanzate richieste illecite. È necessario bloccare sul nascere i procedimenti d'impugnazione illeciti, intentati fondamentalmente al solo scopo di prolungare il più possibile l'obbligo da parte del datore di lavoro di continuare a versare il salario.

#### **4.1.8 Dimissioni del procuratore generale della Confederazione**

Durante l'esercizio in esame, la Delegazione delle finanze si è occupata delle conseguenze finanziarie determinate dalle dimissioni di Valentin Roschacher, procuratore generale della Confederazione. La risoluzione del rapporto di lavoro è stata definita nel quadro di un accordo che, ai sensi dell'ordinanza sul personale federale, avrebbe dovuto essere autorizzato dal Consiglio federale. Considerato il contenuto, l'accordo in questione, necessitava inoltre dell'approvazione della Delegazione delle finanze, sebbene il Consiglio federale fosse di altro avviso.

Dal luglio 2006 Michel-André Fels ricopre la funzione di procuratore generale ad interim. La Delegazione delle finanze ritiene che l'adozione di un provvedimento sostanzialmente transitorio, ma destinato a durare così a lungo, sarebbe spettata al Consiglio federale e non al capo del DFGP. Alla fine del 2006, invece, il Consiglio federale non aveva ancora trattato formalmente la questione della successione interinale o definitiva di Valentin Roschacher. La Delegazione delle finanze ha pertanto invitato il Consiglio federale ad occuparsene quanto prima.

La Delegazione delle finanze si augura che, in avvenire, il Consiglio federale si attenga scrupolosamente alle disposizioni legali in materia di personale in caso di accordi di risoluzione del rapporto di lavoro con quadri. Lo invita inoltre a rispettare le competenze della Delegazione delle finanze, sancite nell'Accordo del 26 novembre 2002 e nella legislazione sul personale federale.

## **4.2                    Operazioni di credito**

### **4.2.1                Crediti EURO 2008**

Conformemente a quanto richiesto dal Consiglio federale, alla voce EURO 2008 nel preventivo 2006 figurano 790 900 franchi. In occasione della seconda seduta ordinaria 2006 della Delegazione delle finanze, il Consiglio federale ha chiesto che, per questa rubrica, venisse stanziata un'anticipazione ordinaria di 3 409 100 franchi.

Il Consiglio federale ha basato la sua richiesta sulla decisione del 9 dicembre 2005, con la quale ha presentato al Parlamento il secondo messaggio sull'EURO 2008 (messaggio concernente la modifica del decreto federale sui contributi e le prestazioni della Confederazione per i Campionati Europei di calcio 2008, 05.091). Nel messaggio si autorizzava il DDPS a chiedere eventuali finanziamenti mediante credito aggiuntivo. Il Consiglio federale ha giustificato la necessità dell'anticipazione affermando che la direzione del progetto per il settore pubblico aveva iniziato i lavori e che era indispensabile aumentare gli effettivi. Ha inoltre sottolineato l'esigenza di adottare provvedimenti per la sicurezza, la promozione economica, il turismo nonché per progetti e misure in Svizzera.

La Delegazione delle finanze cerca di garantire che la competenza del Parlamento in materia di bilancio non venga compromessa e verifica quindi sempre l'urgenza delle richieste presentate.

I documenti forniti dal Consiglio federale per giustificare l'urgenza della richiesta non erano completi. Per questo la Delegazione delle finanze ha domandato ulteriori informazioni e, in una seduta successiva, ne ha discusso con alcuni rappresentanti del DDPS. Dalle discussioni è emerso che l'urgenza, così come definita nella legge sulle finanze federali, non era giustificata per l'importo nella sua interezza e che le condizioni per il versamento di un'anticipazione ordinaria non erano pertanto soddisfatte. La decisione della Delegazione delle finanze è inoltre stata influenzata dal fatto che le Camere stavano ancora esaminando il secondo messaggio sull'EURO 2008. Il Consiglio nazionale si è occupato di questo messaggio durante la sessione primaverile e il Consiglio degli Stati durante la sessione estiva. Autorizzare il credito

di pagamento prima delle deliberazioni delle Camere avrebbe in qualche modo pregiudicato la loro decisione.

La Delegazione delle finanze ha quindi invitato il Consiglio federale a presentare una nuova richiesta di credito, il cui importo fosse limitato a quanto era strettamente necessario per poter continuare i lavori fino alla sessione estiva 2006. Il rimanente sarebbe poi stato chiesto alle Camere federali con procedura ordinaria nell'ambito del primo supplemento al bilancio.

Il 22 marzo 2006, in occasione della seduta straordinaria della Delegazione delle finanze, il Consiglio federale ha quindi chiesto un'anticipazione ordinaria di 574 000 franchi. Poiché nel frattempo la pianificazione finanziaria era stata aggiornata e le rate annuali dei crediti di pagamento modificate, il Consiglio federale ha ridotto anche l'importo totale del credito aggiuntivo chiesto alle Camere federali, portandolo a 2 443 000 franchi.

La Delegazione delle finanze ha accolto la seconda richiesta di anticipazione ordinaria presentata dal Consiglio federale. Un suo rifiuto avrebbe del resto obbligato i servizi interessati a rinviare i lavori in tutti i settori (eccetto fedpol) nonché l'assunzione del personale e lo svolgimento delle attività dell'ufficio progettuale. Non sarebbe inoltre stato possibile sviluppare gli strumenti di gestione del progetto necessari per consentire alla Confederazione di assumere il coordinamento e la direzione affidatele.

Le Camere federali hanno stanziato il resto del credito aggiuntivo durante la sessione estiva 2006. Le Camere hanno inoltre aumentato i 72 milioni chiesti dal Consiglio federale a 82,5 milioni.

## **4.2.2 Altri crediti**

La richiesta di credito più consistente in assoluto riguardava gli interessi passivi della Confederazione (280 milioni di franchi). La Delegazione delle finanze si è informata in modo approfondito sulla composizione e l'urgenza del credito ed ha appreso che la ragione principale alla base di un simile importo era il calo degli aggi sui prestiti federali.

Altri crediti di una certa importanza riguardavano in particolare una conferenza diplomatica (1,4 milioni di franchi), il finanziamento delle spese d'infrastruttura in vista dello sviluppo del settore dei diritti dell'uomo a Ginevra (5,2 milioni di franchi) e i provvedimenti legati alla crisi del Vicino Oriente (20 milioni di franchi in favore dell'aiuto alla ricostruzione del Libano; 2,4 milioni di franchi per il rimpatrio di cittadini svizzeri).

Un certo numero di domande di crediti, di importo più modesto, hanno dato luogo a discussioni di principio. La Delegazione delle finanze ha, ad esempio, accolto una richiesta di credito provvisorio di 538 000 franchi nonostante il Consiglio federale avesse ricevuto la domanda il 1° novembre 2006 e i lavori in oggetto fossero iniziati nel luglio 2006. La Delegazione delle finanze ha comunque invitato il dipartimento competente ad attenersi in avvenire alle disposizioni legali in materia di gestione finanziaria. La Delegazione ha deciso di non entrare in materia riguardo a una domanda di credito per l'acquisto di vaccini (credito d'impegno di oltre 186 milioni di franchi). Dall'esame di questa pratica è infatti emerso che le ragioni addotte dal Consiglio federale per giustificare l'urgenza del credito non erano fondate. Per

essere valido, il contratto di fornitura avrebbe dovuto essere approvato dal Parlamento entro il 31 dicembre 2006. Poiché, entro questa data, le Camere federali dovevano comunque pronunciarsi in seduta ordinaria sul preventivo 2007 e sul supplemento II al preventivo 2006, la decisione della Delegazione delle finanze era superflua.

*Tabella 2*

### **Andamento dei crediti aggiuntivi dal 1995 al 2006**

Anno	Crediti aggiuntivi in milioni di franchi	in % rispetto al preventivo	Approvati dalla Delegazione delle finanze (in milioni di franchi)	in % dell'importo totale die crediti	Crediti residui (in milioni di franchi)
<b>1995</b>	648	1,5	195	30	2 518
<b>1996</b>	1704	3,9	169	10	1 836
<b>1997</b>	1552	3,5	371	24	1 826
<b>1998</b>	764	1,6	345	45	1 764
<b>1999</b>	962	2,1	532	55	1 620
<b>2000</b>	641	1,4	210	33	935
<b>2001</b>	2968	6,1	1925*	65	1 659
<b>2002</b>	1250	2,4	584	47	1 778
<b>2003</b>	684	1,3	424	62	1 886
<b>2004</b>	631	1,2	227	36	1 821
<b>2005</b>	317	0,6	42	13	1 461
<b>2006</b>	750	1,4	306	41	366

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

La Delegazione delle finanze invita a limitare al minimo indispensabile le richieste di credito con anticipazione ordinaria. Per questo, vaglierà l'urgenza e la necessità delle richieste che le perverranno in base a rigidi requisiti.

## **5 Altri controlli effettuati per dipartimento**

### **5.1 Autorità e tribunali**

#### **5.1.1 Visita informativa al Tribunale penale federale a Bellinzona**

La Sezione 1 della Delegazione delle finanze ha visitato il Tribunale penale federale per verificare a che punto erano i lavori di allestimento di questa nuova autorità giudiziaria. Le nuove competenze federali in materia di diritto penale sono entrate in vigore il 1° gennaio 2002 e, dal 1° aprile 2004, sono state assunte dal Tribunale penale federale. A questo nuovo Tribunale fa capo, sia per competenze che organizzazione, l'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGIF), di cui il Tribunale penale federale nomina i membri. Per quanto riguarda il Ministero pubblico della Confederazione, invece, al Tribunale penale federale compete soltanto la vigilanza tecnica, mentre la vigilanza amministrativa è esercitata dal Consiglio federale o dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

Il Tribunale penale federale giudica in prima istanza le cause penali che, secondo la legge, competono direttamente alla giurisdizione federale. Concretamente, i reati di sua competenza sono definiti negli articoli 336 e 337 del Codice penale e sono crimini e delitti contro gli interessi della Confederazione (ad es. reati commessi da o contro funzionari federali, contro istituzioni federali o persone protette dal diritto pubblico, corruzione, ecc.), reati in materia di esplosivi, reati concernenti la criminalità economica, la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro (se di competenza federale). A ciò si aggiungono le competenze derivanti da leggi federali speciali, come la legge federale sulla navigazione aerea, la legge federale sull'energia nucleare e la legge federale sugli impianti di trasporto in condotta. Il Tribunale penale federale (e più precisamente la I Corte dei reclami penali) ha inoltre ripreso l'attività della vecchia Camera d'accusa del Tribunale federale di Losanna e statuisce quindi sui reclami contro il Ministero pubblico della Confederazione o contro i giudici istruttori federali. Il nuovo Tribunale funge anche da autorità di giudizio nell'ambito di misure coercitive formulate in procedimenti penali federali – in particolare per ricorsi contro ordini di carcerazione o sequestri – e da autorità d'approvazione in materia di controlli telefonici e inchieste mascherate. Infine, esso statuisce sui conflitti di competenza tra i Cantoni.

Le decisioni della Corte penale possono essere impugnate dinanzi al Tribunale federale di Losanna. Dal punto di vista amministrativo, il Tribunale penale federale sottostà unicamente all'alta vigilanza dell'Assemblea federale.

Fino alla fine del 2006, il Tribunale penale federale si componeva di due collegi giudicanti: la Corte penale e la Corte dei reclami penali. Il 1° gennaio 2007 si è aggiunta una seconda Corte dei reclami penali competente per l'assistenza giudiziaria in ambito penale.

Al 1° aprile 2006 gli effettivi del Tribunale penale federale contavano 31 persone per 25 posti a tempo pieno. L'UGIF occupa altre 26 unità a tempo pieno. Un aumento del numero di cancellieri e giudici era previsto entro il 1° gennaio 2007.

Nel 2005 le uscite del Tribunale penale federale (incluse quelle dell'UGIF) sono ammontate a 10,8 milioni di franchi, 6,3 milioni di franchi in meno di quanto preventivato. Secondo il piano finanziario per gli anni 2006–2009, le spese dovrebbero aumentare da 15,8 milioni di franchi nel 2006 a 18,5 milioni nel 2009.

Sulla base della visita effettuata, la Sezione 1 della Delegazione delle finanze ha osservato quanto riportato qui di seguito.

### **Attività del Tribunale penale federale**

Nel 2005 la Corte penale ha liquidato 10 cause, quattro delle quali risalivano all'anno precedente e due sono state rinviate al 2006. Le cause sottoposte al Tribunale penale federale restano alquanto scarse e, alcune di esse, sono peraltro poco rilevanti.

Nel 2005 la Corte dei reclami penali ha liquidato 292 cause, 49 delle quali sono state rinviate al 2006. Le sono inoltre state sottoposte 296 nuove cause, con un netto aumento rispetto all'anno precedente (233).

Considerate le nuove competenze che si aggiungono con l'assistenza giudiziaria in ambito penale, il Tribunale penale federale ha istituito una nuova Corte, per la quale le Camere federali hanno già approvato quattro posti di giudici a tempo parziale (80 %). Il numero di giudici passerà così a 15, come previsto dalla legge.

### **Collaborazione con il Tribunale federale**

Il Tribunale federale ha dovuto dotarsi di un sistema informatico autonomo. Il Tribunale federale non ha infatti offerto una collaborazione in questo senso, precludendo quindi l'accesso alle informazioni che dispone in materia di giurisprudenza penale. Il Tribunale penale federale auspica di poter consultare tali informazioni quanto meno in modo mirato.

### **Relazioni con il Ministero pubblico della Confederazione**

Basandosi sulle informazioni fornite dai Cantoni, il Ministero pubblico della Confederazione ha formulato previsioni piuttosto vaghe circa le cause che saranno intentate dinanzi al Tribunale penale federale. Quest'ultimo ritiene inoltre che la gestione del Ministero non sia efficiente in quanto il lavoro non è distribuito in maniera equanime. Organo di vigilanza tecnica sul Ministero, il Tribunale penale federale critica il troppo tempo investito in casi di assistenza giudiziaria rispetto a quello dedicato alla preparazione di procedure da sottoporre all'Ufficio dei giudici istruttori federali, e ciò nonostante tutto il personale di cui dispone (anche in termini di unità della polizia federale). Dal momento in cui il Ministero pubblico della Confederazione riceve le pratiche dai giudici istruttori intercorre troppo tempo prima dell'emissione dell'atto di accusa. Di conseguenza, le attività del Tribunale penale federale sono ritardate da queste lungaggini. Analizzando le statistiche fornite nel quadro del «Progetto Efficienza», la Delegazione delle finanze ha riscontrato che la distribuzione dei compiti tra il Ministero pubblico della Confederazione e l'Ufficio dei giudici istruttori non è efficace. Alla stessa conclusione è giunta la commissione istituita dal DFGP per studiare la situazione (cfr. n. 5.4.2) e presieduta da Hans-Peter Uster (ex consigliere di Stato del Cantone di Zugo).

### **Relazioni con l'Ufficio dei giudici istruttori federali**

Rispetto al passato, le attività dell'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGIF) rispecchiano maggiormente le previsioni. All'inizio del 2005 l'Ufficio aveva 48 casi in sospenso, 23 nuove istruttorie e 18 liquidate. Il 31 dicembre dello stesso anno i casi in sospenso erano aumentati a 53. Una procedura in sospenso si protrae in media per 488 giorni. L'UGIF ha informato il Tribunale penale federale che nel 2006 avrebbe

potuto occuparsi di 30 istruttorie. Il Tribunale penale federale constata che le istruttorie liquidate dall'Ufficio sono in sensibile aumento.

### **Inquadramento del personale**

Oltre ai problemi connessi con l'inquadramento salariale degli esperti finanziari (cfr. n. 4.1.4), la Sezione 1 della Delegazione delle finanze ha constatato che un giudice istruttore e il vicepresidente di una Corte penale ricevevano assegni supplementari. Conformemente all'articolo 6 capoverso 3 dell'ordinanza sui giudici (RS 173.711.2), soltanto i presidenti del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale possono ricevere assegni supplementari. Il Tribunale penale ha spiegato il primo caso affermando che il Tribunale federale aveva assunto il giudice istruttore in oggetto a tali condizioni e che non sarebbe stato possibile modificarle prima del termine del mandato. Gli assegni supplementari versati al vicepresidente di una Corte penale erano invece giustificati da ragioni linguistiche ed erano comunque limitati nel tempo.

Sulla base del rapporto della Sezione 1, la Delegazione delle finanze ha pertanto formulato le raccomandazioni riportate qui di seguito.

- Nei limiti delle possibilità legali (motivi di ricasazione), il Tribunale penale federale deve fare il possibile per distribuire in modo più equo il carico di lavoro tra le varie Corti, anche se le costrizioni di ordine linguistico e i diversi tempi di disbrigo dei vari casi complicano il raggiungimento dell'obiettivo. Le nuove competenze in materia di assistenza giudiziaria dovrebbero permettere di migliorare la situazione.
- Le relazioni tra il Tribunale penale federale e il Tribunale federale vanno migliorate. La Delegazione delle finanze sollecita l'accesso da parte del primo alle informazioni interne che il Tribunale federale detiene in materia di giurisprudenza penale.
- Il Ministero pubblico della Confederazione deve migliorare senza indugio la propria gestione interna, tenendo conto delle critiche relative alla ripartizione del carico di lavoro e all'incapacità di definire le giuste priorità.
- Il Consiglio federale deve chiarire quanto prima la posizione giuridica del Ministero pubblico della Confederazione, subordinato al Tribunale penale federale sotto il profilo materiale e al DFGP sotto quello amministrativo. La Delegazione raccomanda di semplificare tale subordinazione e rafforzare questa istituzione.
- La Delegazione delle finanze esorta il Tribunale penale federale a presentare proposte per la valutazione delle funzioni degli esperti contabili e finanziari, conformemente all'articolo 7 dell'ordinanza sui rapporti di lavoro del personale del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale (OPersT; RS 172.220.117). Esige inoltre che si verifichi la regolarità degli assegni versati a un giudice istruttore. In mancanza di una base legale che la giustifichi, va inoltre soppressa l'indennità corrisposta al vicepresidente di una Corte.
- Nell'ottica di un sistema retributivo univoco e dell'entrata in funzione del nuovo Tribunale amministrativo federale, la Delegazione delle finanze chiede inoltre all'Ufficio federale del personale di preparare una tabella comparativa delle classi salariali di giudici, cancellieri, segretari generali e loro

supplenti e degli esperti finanziari e contabili. La tabella dovrà inoltre specificare eventuali supplementi di salario.

Molte delle suddette raccomandazioni sono già state seguite. Il Tribunale penale federale ha presentato alla Delegazione delle finanze le proposte di inquadramento degli esperti finanziari e contabili, e si è impegnato a sopprimere quanto prima le indennità versate a un giudice istruttore e al vicepresidente di una Corte. L'UFPER ha infine fornito alla Delegazione delle finanze una tabella comparativa delle classi salariali specificate.

La Delegazione delle finanze è preoccupata per le critiche che il Tribunale penale federale ha mosso contro le modalità di lavoro delle autorità federali di perseguimento in materia penale, soprattutto perché la situazione del posto vacante di procuratore generale non è ancora stata chiarita. La Delegazione delle finanze invita le commissioni parlamentari interessate ad adottare le misure organizzative e legali necessarie affinché la tanto desiderata efficienza del diritto penale federale possa effettivamente concretizzarsi. La Delegazione delle finanze ritiene importante che il perseguimento della criminalità economica sia riconosciuto anche a livello internazionale.

## **5.2 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)**

### **5.2.1 Visita informativa alla Direzione della cooperazione allo sviluppo**

Nel 2005 la Delegazione delle finanze ha analizzato un rapporto del Controllo federale delle finanze sulla prassi della DSC in materia di aggiudicazione dei mandati di cooperazione allo sviluppo. Ogni anno il volume delle aggiudicazioni della DSC nel settore menzionato ammonta a 180 milioni di franchi. Nella maggior parte dei casi, le aggiudicazioni avvengono mediante trattativa privata e non sulla base di un concorso pubblico. In altre parole, la DSC deroga molto spesso alla regola prevista dalla legge federale sugli acquisti pubblici (cfr. art. 13–15, procedura libera o selettiva, LAPub, RS 172.056.1) ed applica una delle due procedure che la legge autorizza solo in casi eccezionali (procedura mediante invito o mediante trattativa privata, cfr. art. 13, 35 e 36 OPAub; RS 172.056.11). Nel suo rapporto il CDF sostiene che la DSC potrebbe sicuramente aumentare i mandati aggiudicati per concorso pubblico.

La Direzione della cooperazione allo sviluppo, dal canto suo, aveva dichiarato di apprezzare lo spunto di riflessione offerto dalle proposte del CDF ma di non voler modificare la sua prassi. La Delegazione delle finanze aveva dunque deciso di discuterne le ragioni con la Direzione. Poiché tuttavia i colloqui non avevano sortito gli effetti sperati, essa aveva ritenuto opportuno affrontare nuovamente la questione nell'ambito di una visita informativa (cfr. rapporto d'attività della DelFin 2005, n. 5.2.2). Nel corso della sesta seduta ordinaria la Delegazione delle finanze ha discusso i risultati della visita, effettuata dalla Sezione 2 nel mese di settembre del 2006, e li ha trasmessi al Consiglio federale.

Come rilevato anche nel rapporto del CDF, la prassi della DSC rispetta le disposizioni legali in materia di aggiudicazione dei mandati. Tuttavia, in quasi l'80 per cento dei casi, essa applica una delle due procedure che la legge autorizza solo in casi eccezionali. La DSC motiva la sua scelta sulla base delle condizioni particolari che vigono nel settore della cooperazione allo sviluppo. Una delle caratteristiche di questa cooperazione è l'estensione sull'arco di più anni dei vari progetti e processi. Spesso, al momento dell'elaborazione del bando di concorso, i progetti non possono essere definiti in modo dettagliato per tutta la loro durata e necessitano, per essere portati a termine, di mandati successivi. Questi mandati, che rappresentano il 20-25 per cento di tutte le aggiudicazioni e assorbono circa il 70 per cento dei mezzi finanziari, sono la ragione essenziale per cui la DSC non applica la procedura di aggiudicazione basata sul concorso pubblico. Essa reputa insensato indire una gara d'appalto, che per di più genera costi importanti, quando è essenziale poter attingere alle esperienze acquisite nell'ambito di un progetto. Essa ritiene inoltre pericoloso per la riuscita di un progetto in corso affidare la responsabilità ad un nuovo mandatario, laddove il progetto resta sostanzialmente invariato. Non da ultimo, il numero dei potenziali aggiudicatari è spesso talmente contenuto da non produrre vere condizioni di concorrenza. La DSC ha tuttavia confermato che i mandati successivi sono oggetto di gare pubbliche d'appalto quando è necessario conferire al progetto un nuovo orientamento.

La conseguenza diretta dell'elevato numero di mandati successivi è la scarsità dei mezzi disponibili per lanciare nuovi progetti: negli ultimi anni sono stati avviati in media 15 nuovi progetti ogni anno. Ad avviso della Sezione, il rinnovo annuale del portafoglio di progetti (che attualmente ne conta circa un migliaio) garantisce la necessaria flessibilità per dedicarsi a nuovi obiettivi. Così come è importante lanciare nuovi progetti è indispensabile portare a termine i progetti in corso se si vuole davvero realizzare il principio del sostegno all'auto-aiuto.

La Sezione ha constatato che negli ultimi dieci anni sono stati realizzati importanti progressi per quanto riguarda la direzione dei progetti, mentre invece sussiste ancora un margine di miglioramento nel settore della valutazione. La Delegazione delle finanze ritiene estremamente positivo il fatto che la DSC, nel corso della sua annuale conferenza stampa, abbia annunciato di voler aumentare l'impegno a favore dello sviluppo di strumenti innovativi per la misurazione qualitativa e quantitativa dell'efficacia dei suoi interventi.

Nel suo rapporto, il CDF aveva fornito l'esempio di diversi Paesi che ricorrono spesso alle gare pubbliche d'appalto. Al riguardo, la DSC aveva riportato l'esempio di alcuni Paesi sottolineando che, di fatto, la concorrenza è spesso soggetta a precise condizioni. La Danimarca, la Norvegia e la Finlandia prevedono un aiuto vincolato: in altre parole, i mandati possono essere affidati solo a imprese nazionali. Altri Stati contemplano invece l'aiuto non vincolato che, tuttavia, è legato a tutta una serie di condizioni. L'Austria, ad esempio, accoglie solo le offerte di Paesi membri dell'UE, mentre la Francia esige che il 50 per cento del valore aggiunto sia realizzato sul proprio territorio. Nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo si constata anche una certa tendenza all'armonizzazione (Dichiarazione di Parigi). La Delegazione delle finanze ritiene importante seguire con attenzione l'evoluzione di questo dossier sul piano internazionale.

La Sezione 2 ha anche vagliato la cooperazione fra i vari servizi della Confederazione. Ne è emerso che nei settori in cui esistono sovrapposizioni e per i compiti che richiedono una certa cooperazione, i servizi coinvolti non collaborano in misura

sufficiente. Ciò è dovuto, in parte, ad uno spirito di competizione distorto che li pone in concorrenza fra loro e alla difficoltà che a volte hanno di abbandonare le proprie posizioni. La Delegazione ha pertanto chiesto al Consiglio federale come intende risolvere il problema o quantomeno ridurne gli effetti. Ad avviso del Consiglio federale i compiti in questione non sono sempre svolti con la dovuta efficienza. I problemi segnalati dalla Delegazione delle finanze rientrano comunque nel discorso più ampio della riforma dell'Amministrazione federale. Nell'ambito del suo mandato di vigilanza, la Delegazione delle finanze vaglierà, a tempo debito, le soluzioni decise dal Consiglio federale.

Un altro problema constatato dalla Sezione è il fatto che spesso i singoli servizi della Confederazione non sanno a quali condizioni i consulenti ai quali hanno affidato un mandato lavorano contemporaneamente per altri servizi (ad esempio i consulenti che sono sotto mandato SECO e DSC). Manca in effetti un elenco delle aggiudicazioni decise negli ultimi anni da tutti i servizi della Confederazione e dunque la possibilità di operare dei confronti. La Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio federale cosa intenda fare per garantire trasparenza e quindi concorrenza in questo settore. A questo scopo essa sostiene anche la raccomandazione che la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) indirizza al Consiglio federale nel suo rapporto del 13 ottobre 2006 («Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione federale: portata, concorrenza, gestione»). In questo rapporto, la CdG-S sostiene altresì la raccomandazione del CDF a favore della creazione di una banca dati federale dei fornitori e dei contratti e di un numero unico di fornitore. Nella sua risposta, il Consiglio federale indica che la realizzazione del progetto per un controllo strategico degli acquisti pubblici permetterà di tener conto delle esigenze della Delegazione. A scadenze regolari la Delegazione delle finanze chiederà informazioni al DFF.

La Delegazione delle finanze seguirà anche in futuro l'evoluzione della prassi della DSC in materia di aggiudicazioni.

## **5.2.2 Esposizioni universali a Saragozza e Shanghai**

Il 29 marzo 2006 il Consiglio federale ha dato il nullaosta alla partecipazione della Svizzera alle esposizioni universali di Saragozza (Spagna) nel 2008 (sul tema: acqua & sviluppo sostenibile) e di Shanghai (Cina) nel 2010 (sul tema: «better city, better life», ossia una città migliore per una vita migliore). Il messaggio sarà presentato al Parlamento nella primavera del 2007. Per le due esposizioni, il Consiglio federale ha fissato un tetto di spesa rispettivamente di 3 e 20 milioni di franchi. Ha inoltre disciplinato la questione delle domande di credito e della loro parziale compensazione da parte dei vari servizi.

La Delegazione delle finanze ha esaminato la decisione del Consiglio federale nel corso della terza seduta ordinaria. In passato, si era già occupata delle esposizioni di Hannover e Aichi (Giappone). La prima aveva infatti reso necessario l'intervento della Delegazione a causa dello sfioramento dei limiti di credito e delle gravi lacune emerse nell'organizzazione del progetto. Alla luce di questa esperienza, la Delegazione aveva chiesto al DFAE di essere tenuta al corrente dell'avanzamento del

progetto riguardante l'esposizione di Shanghai sin dalle fasi iniziali. In particolare, aveva chiesto di ricevere regolarmente informazioni sullo stato dei lavori, sull'utilizzazione dei crediti e sulla gestione finanziaria del progetto.

La responsabile del DFAE aveva assicurato che la Delegazione delle finanze e le commissioni incaricate dell'esame preliminare sarebbero state informate contemporaneamente, nell'ambito della deliberazione del messaggio in Parlamento. Ritenendo che in questo modo avrebbe ricevuto le informazioni troppo tardi per poter intervenire su aspetti importanti dell'organizzazione, la Delegazione ha invitato alla sua quinta seduta ordinaria il direttore di Presenza Svizzera (preposta all'organizzazione), al quale ha chiesto un rapporto dettagliato sullo stato d'avanzamento dei lavori d'organizzazione e del progetto riguardante il padiglione svizzero. Soddisfatta delle informazioni ricevute e del modo in cui Presenza Svizzera intende organizzare l'esposizione, la Delegazione ha trasmesso la sua valutazione al Consiglio federale.

Da uno studio commissionato da Presenza Svizzera sull'immagine del nostro Paese in Cina è emerso che la Svizzera gode di ottima reputazione e dispone quindi di una base ideale per realizzare l'esposizione. Viste le dimensioni dell'esposizione di Shanghai e l'ingenza dei mezzi che Paesi ed espositori intendono investire, Presenza Svizzera si trova a misurarsi con una sfida importante. Sarà infatti essenziale riuscire a realizzare un contributo che attiri l'interesse del pubblico e non passi inosservato nel nugolo degli espositori.

L'aspetto che ovviamente interessa maggiormente la Delegazione delle finanze è la pianificazione finanziaria, la quale prevede che la Confederazione stanzi al massimo 16 milioni di franchi (massimale di spesa). Presenza Svizzera, dal canto suo, dovrà riuscire ad ottenere sponsorizzazioni da parte degli ambienti economici per almeno 4 milioni di franchi o sarà costretta ad attingere alle proprie risorse. La Delegazione delle finanze ritiene si tratti di un'impostazione corretta poiché incentiva Presenza Svizzera ad ottenere il più possibile dagli sponsor privati. Vista l'importanza del mercato cinese, la Delegazione è convinta che i contributi dell'economia privata elvetica non solo raggiungeranno, bensì saranno di molto superiori ai 4 milioni. La Delegazione suggerisce pertanto alle responsabili dei Dipartimenti degli affari esteri e dell'economia di approfittare dei colloqui con gli ambienti economici per stimolarne la partecipazione attiva all'esposizione universale.

Nel caso in cui le sponsorizzazioni fossero molto più elevate, la Delegazione delle finanze non esclude la possibilità di un'impostazione modulare. Il modulo base sarebbe finanziato dalla Confederazione, al cui contributo si aggiungerebbero le erogazioni degli sponsor fino a concorrenza di 4 milioni di franchi. I contributi dell'economia privata superiori a tale importo potrebbero essere utilizzati per presentare altri moduli. Secondo la Delegazione, i moduli supplementari potrebbero rispecchiare i desiderata degli sponsor poiché le finalità dei contributi dell'economia privata non devono obbligatoriamente coincidere con quelle ufficiali. La Delegazione delle finanze ritiene anche possibile impostare la partecipazione svizzera su due livelli: il primo, ufficiale, finanziato principalmente dalla Confederazione e teso a presentare la Svizzera in quanto Paese, e il secondo, privato, finanziato dagli ambienti economici e finalizzato alla promozione dell'economia svizzera.

La Delegazione delle finanze ritiene che una partecipazione più cospicua da parte dell'economia non debba però indurre la Confederazione a diminuire il proprio impegno finanziario. Allo stesso modo, l'organizzazione del progetto deve garantire

che il massimale di spesa della Confederazione, fissato a 16 milioni di franchi, non venga superato.

Il direttore di Presenza Svizzera ha sottolineato l'importanza di mettere il Parlamento in condizione di decidere su un progetto concreto fornendogli, con il relativo messaggio, informazioni quanto più precise. La Delegazione delle finanze, che condivide l'opinione di Presenza Svizzera, ha suggerito al Consiglio federale di verificare con particolare attenzione che, per quanto riguarda le sponsorizzazioni, gli ambienti economici si assumano impegni vincolanti onde evitare che, come in occasione dell'Expo 01/02, ci si ritrovi a fare i conti con importi di gran lunga inferiori a quelli inizialmente prospettati.

Per quanto riguarda l'aspetto contenutistico e artistico del padiglione (ufficiale), sarà la direzione del progetto, e non l'artista, ad avere l'ultima parola. Questo approccio, già sperimentato per l'esposizione di Aichi e condiviso appieno dalla Delegazione, scaturisce dagli insegnamenti tratti dall'esposizione universale di Hannover. La Delegazione ritiene essenziale impostare il contributo elvetico all'esposizione tenendo conto della mentalità e della cultura cinesi.

La Delegazione delle finanze si occuperà sia dell'esame del messaggio concernente l'esposizione universale di Shanghai sia dell'attuazione delle pertinenti decisioni parlamentari.

### **5.2.3 Il principio della rotazione nell'ambito del servizio diplomatico**

A dicembre del 2005, su proposta del DFAE, il Consiglio federale ha nominato numerosi nuovi ambasciatori a capo di diverse missioni. Nella maggior parte dei casi si è trattato di trasferimenti da una sede all'altra. Per la nomina di una nuova capomissione all'Ambasciata svizzera di Nicosia (Cipro), che ha comportato la rivalutazione della funzione, il Consiglio federale ha chiesto, in applicazione dell'Accordo del 2002, il consenso della Delegazione. Nel corso della prima seduta ordinaria del 2006, la Delegazione ha accolto la richiesta condividendo la motivazione addotta dal Consiglio federale, secondo cui la rivalutazione si è resa necessaria a seguito dell'adesione di Cipro all'Unione europea.

La Delegazione delle finanze ha preso spunto da questa vicenda per chiedere alla responsabile del Dipartimento degli affari esteri la ragione delle frequenti rotazioni in seno al corpo diplomatico e chiarimenti sui principi che disciplinano tali trasferimenti. In un breve rapporto il DFAE ha spiegato la sua prassi.

I diplomatici fanno parte del personale trasferibile del DFAE (ossia il 45 % del personale impiegato all'estero) e sottostanno all'obbligo di trasferimento, ossia al cambio di sede e/o funzione ogni 3-4 anni. Il luogo di assegnazione e la funzione da ricoprire sono decisi dal Dipartimento. Il DFAE ritiene assolutamente valido questo principio applicato anche da altri Paesi, poiché consente di trasferire il personale a seconda delle esigenze della rete diplomatica. Assegnare la persona giusta al posto giusto è infatti il principio su cui è imperniata la politica dei trasferimenti. Vi sono tuttavia anche altri fattori che determinano un trasferimento, come, le esigenze

scolastiche dei figli, lo stato di salute o il sesso del funzionario. Se possibile, inoltre, si tiene conto anche delle esigenze del coniuge o del partner.

Il principio della rotazione consente altresì di garantire un buon equilibrio nell'assegnazione a sedi più o meno disagiate e, non da ultimo, impedisce che un diplomatico si abitui al Paese ospite a tal punto da identificarsi più con gli interessi del luogo d'impiego che con quelli elvetic.

La Delegazione ha discusso il rapporto nel corso della terza seduta ordinaria. In linea di massima, essa ritiene giustificata la prassi del DFAE. Tuttavia, la rotazione dei diplomatici a capo di sedi particolarmente importanti quali l'UE o Washington comporta anche notevoli svantaggi, poiché la rete di contatti personali, così importante nelle relazioni diplomatiche, deve essere ritessuta dopo ogni trasferimento.

In una delle prossime occasioni di discussione con la consigliera federale Calmy-Rey, la Delegazione delle finanze intende trattare nuovamente la questione delle rotazioni.

### **5.3 Dipartimento federale dell'interno (DFI)**

#### **5.3.1 Visita informativa all'Ufficio federale della cultura**

Nel mese di ottobre dell'anno in rassegna, la Sezione 3 della Delegazione delle finanze ha presenziato ad una seduta informativa all'Ufficio federale della cultura (UFC), in occasione della quale è stata informata della situazione e delle tendenze in materia di politica culturale della Confederazione.

#### **Compiti, sfide, risorse e competenze**

L'UFC è preposto alla politica culturale della Confederazione, alla salvaguardia del patrimonio culturale e alla promozione della cultura. Obiettivo prioritario della promozione culturale è il sostegno finanziario agli operatori del settore. La salvaguardia culturale invece si prefigge di tutelare il patrimonio culturale esistente. L'UFC si occupa anche di politica linguistica e del miglioramento della situazione dei nomadi in Svizzera. Conformemente al principio della sussidiarietà di cui all'articolo 69 della Costituzione, il mandato culturale pubblico è inteso quale compito comune di Confederazione, Cantoni e Comuni.

Il budget annuale dell'UFC ammonta a 209 milioni di franchi. Di questi, circa il 16 per cento, ossia 33 milioni, è destinato alla Fondazione Pro Helvetia (PH) seconda solo al settore cinematografico, che ne assorbe circa il 20 per cento (42 milioni di franchi).

Sebbene i compiti dell'UFC e di Pro Helvetia siano chiaramente definiti, fanno difetto, nella prassi, una chiara ripartizione dei ruoli e un preciso orientamento strategico. Questa lacuna dovrà essere colmata formulando un mandato di prestazioni per Pro Helvetia nella futura legge sulla promozione della cultura. Inoltre, per evitare doppioni nel settore delle relazioni culturali con l'estero, è stato creato, a livello istituzionale, un apposito organo di coordinamento (il gruppo di lavoro «Pen-

tapartite») in cui sono rappresentati l'UFC, Pro Helvetia, Presenza Svizzera, il DFAE e la DSC.

### **Gruppo museale svizzero**

Da diversi anni ormai il paesaggio museale svizzero è in profonda trasformazione. La fetta di mercato dei musei privati è in costante crescita e con essa la domanda di aiuti pubblici. I musei pubblici, dal canto loro, puntano sempre più sugli aiuti privati pur consapevoli della difficoltà di ottenerli.

Secondo le indicazioni dell'UFC, all'inizio del 2007 sarà posto in consultazione il progetto per una nuova politica museale della Confederazione. Un disegno di legge sarà trasmesso al Parlamento a metà del 2007; l'implementazione della nuova politica museale è attesa per il 2009. L'attuale gruppo MUSEE SUISSE, composto dal Museo nazionale di Zurigo, dal Castello di Prangins e da altri sei musei, deve essere ridimensionato, focalizzato sul suo mandato essenziale e trasformato in un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria. Nel pianificare la sua politica museale, l'UFC parte dall'ipotesi di un budget costante.

La Sezione insiste sull'importanza di una stima realistica dei costi d'esercizio ed esprime preoccupazione per una crescita esponenziale del paesaggio museale. In particolare, è piuttosto scettica nei confronti del mecenatismo che spesso, a causa di costi d'esercizio elevati, comporta per lo Stato un coinvolgimento imprevisto e cospicuo. Tutto ciò relativizza notevolmente la valenza iniziale dell'operato dei privati.

### **Promozione cinematografica**

In questo settore, la gestione dei crediti da parte dell'UFC si rivela difficile: non di rado le somme impegnate durante un esercizio sono versate solo anni più tardi. Colloqui tecnici al riguardo sono in corso fra l'UFC e l'Amministrazione federale delle finanze. In linea di massima, la Sezione ritiene che non si tratti di questioni insolubili.

Delle richieste presentate ogni anno (da 50 a 100), ne vengono normalmente accolte da dieci a quindici. La Sezione cinema dell'UFC vaglia i criteri formali, mentre quelli tecnici sono esaminati dalla commissione di esperti. La decisione finale spetta all'UFC. In risposta ad una specifica domanda della Sezione, l'UFC ha sottolineato che se anche la commissione non è in grado di garantire una totale obiettività, gli esperti che la compongono sono soggetti a regole molto rigide in materia di ricusazione. Ha inoltre ricordato che, alle sedute della commissione, partecipa sempre un rappresentante dell'ufficio. Quest'ultimo ha sottolineato, in particolare, di non voler ricorrere a esperti stranieri.

La Sezione giudica positivamente il fatto che, con un grosso impegno personale, la direzione dell'Ufficio abbia analizzato approfonditamente la situazione. L'impressione lasciata è quella di una direzione ambiziosa con chiari orientamenti e traguardi per il futuro. Fra due o tre anni, sarà possibile verificare il successo delle riforme strutturali perseguite.

## **5.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)**

### **5.4.1 Obbligo di garanzia e di restituzione**

Da diversi anni la Delegazione delle finanze si occupa dell'obbligo di garanzia e di restituzione (SiRück) cui sottostanno i richiedenti l'asilo. Nel 2004 la Delegazione aveva constatato la mancanza di un controllo affidabile delle pratiche SiRück da parte dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR). Da allora, su richiesta della Delegazione, l'Ufficio federale della migrazione, succeduto all'UFR, presenta un rapporto semestrale (cfr. rapporto d'attività della DelFin 2005, n. 5.4.3) che consente alla Delegazione delle finanze di verificare regolarmente la corretta gestione dei conti SiRück. Nel frattempo, questo sistema è stato ulteriormente sviluppato e sostituito da un cosiddetto contributo speciale. Per la fase transitoria la Delegazione ha chiesto una panoramica dei conteggi intermedi e finali in sospenso.

Secondo le indicazioni dell'UFM non ci sono stati cambiamenti importanti nel settore delle misure organizzative dei conti SiRück/contributo speciale. Nuovo è invece il fatto che, da quest'anno, tutti i titolari di un conto di garanzia riceveranno una volta all'anno un estratto conto dettagliato (il primo illustrerà la situazione al 31.12.2005).

Per quanto riguarda le pratiche in sospenso in materia di conteggi finali, il loro numero è sceso da gennaio 2005 a novembre 2005 da 6355 a 2818 per arrivare a sole 2200 a maggio del 2006.

La Delegazione delle finanze prende atto del fatto che si continua a lavorare per la riduzione delle pendenze, la cui evasione sarà sorvegliata dal CDF.

### **5.4.2 Progetto Efficienza**

Nel dicembre 1999 il Parlamento ha approvato una serie di misure tese al miglioramento dell'efficienza e della legalità nell'ambito del perseguimento penale (cosiddetto Progetto Efficienza, EffVor). Alla Confederazione sono state attribuite nuove competenze per lottare contro le più gravi forme di criminalità intercantonale o internazionale. Nell'ambito del programma di sgravio 03 il Parlamento aveva ordinato la sospensione del progetto fino a fine 2006. Diversi tagli erano stati altresì necessari per attuare il piano di rinuncia a determinati compiti (PRC) e per rispettare il tetto massimo di spesa stabilito dal Dipartimento. Nel rapporto semestrale della direzione del progetto EffVor, i crediti sono quantificati in 110,5 milioni di franchi per il 2006, in 108,6 milioni per il 2007 e in 106,8 milioni per il 2008. Stando alla pianificazione finanziaria iniziale (ossia prima del programma di sgravio 03), i crediti preventivati erano pari a 127 milioni per il 2005 e a 142 milioni sia per il 2006 che per il 2007.

Le Commissioni della gestione (CdG) e la Delegazione delle finanze seguono i lavori per l'attuazione del Progetto Efficienza (cfr. n. 3.7.2 del rapporto d'attività 2006 della CdG del 19 gennaio 2007), sotto la responsabilità della CdG del Consiglio nazionale. Mentre quest'ultima analizza in particolare i rapporti semestrali della direzione del progetto, la Delegazione esamina gli aspetti connessi con le finanze federali. Nell'anno in rassegna la CdG-N ha attirato l'attenzione delle Commissioni

delle finanze sull'evoluzione sopraillustrata dei mezzi finanziari ed ha raccomandato di escludere l'EffVor dal piano di rinuncia a determinati compiti. L'assenza di una specifica voce di bilancio per il progetto EffVor non consente alle autorità di vigilanza parlamentari di procedere ad un controllo trasparente.

Allo scadere del periodo di sospensione del progetto (fine 2006), il DFGP ha incaricato l'ex consigliere di Stato zughese Hanspeter Uster di analizzare la situazione del perseguimento penale a livello federale e di presentare proposte concrete sul seguito dei lavori. Il rapporto scaturito dal lavoro dell'organizzazione di progetto Uster, dal titolo «Die Strafverfolgung auf Bundesebene – Situationsanalyse und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen», del 31 agosto 2006, rileva la necessità di intervenire e propone alcune varianti per migliorare la situazione. La Delegazione delle finanze ha preso atto del rapporto della cosiddetta «Commissione Uster».

Il 15 dicembre 2006 il Consiglio federale ha approvato l'orientamento del DFGP secondo cui la Confederazione si concentrerà su procedimenti complessi e dispendiosi. A seguito di tale decisione, il DFGP ha istituito il gruppo di progetto «EffVor2» incaricato di stilare un rapporto particolareggiato sulle possibili varianti d'applicazione del modello 2 proposto dal rapporto Uster («concentrazione delle forze»).

## **5.5 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)**

### **5.5.1 Alta vigilanza sul progetto EURO 2008**

Nel corso della quarta e della sesta seduta ordinaria, la Delegazione delle finanze si è occupata intensamente del progetto EURO 2008. Nel 2005 era ormai chiaro che i campionati europei di calcio del 2008 sarebbero costati alla Confederazione ben 72 milioni di franchi e non 3,5 milioni come preventivato nel messaggio del 2002 (cfr. rapporto d'attività della DelFin 2005, n. 5.5.4). In occasione della sesta seduta ordinaria, la Delegazione ha discusso dell'organizzazione della manifestazione sportiva con il capo del DDPS e con il direttore dell'Ufficio federale dello sport (UFSP). Al Consiglio federale la Delegazione ha chiesto un rapporto a scadenze regolari sullo stato di avanzamento dei lavori.

Durante la prima seduta ordinaria 2006, la Delegazione delle finanze ha nuovamente affrontato il tema dei campionati europei di calcio con il capo del DDPS, il direttore dell'UFSP e i responsabili del progetto EURO 2008. In particolare, ha criticato l'inspiegabile aumento dei costi nell'arco di un periodo così breve ed ha chiesto delucidazioni in merito alla tassazione alla fonte dei compensi ai calciatori. Il capo del DDPS, che ha espresso comprensione per le critiche mosse dalla Delegazione, ha posto l'accento sul fatto che fra la stesura del primo e del secondo messaggio la situazione è notevolmente cambiata, soprattutto per quanto riguarda gli standard di sicurezza.

Nel corso della terza seduta ordinaria, l'UFSP ha presentato alla Delegazione delle finanze il sistema di controllo e di rapporto elaborato in collaborazione con il CDF. Secondo quest'ultimo, i rapporti devono fornire informazioni in merito agli aspetti finanziari, al rispetto dei termini, agli impegni e alle prestazioni (in particolare impegni finanziari e garanzie), ai rischi (in particolare per quanto attiene alle decisioni politiche, alla sicurezza e all'evoluzione dei costi) e allo svolgimento dei

lavori. Il CDF ha altresì chiesto la consegna del rapporto a scadenze semestrali per il 2006 e trimestrali a partire dal 2007 e la sua contemporanea trasmissione alla Delegazione delle finanze. Nell'ambito dell'esame del secondo messaggio, inoltre, le Camere hanno chiesto al Consiglio federale di riferire annualmente sullo stato di avanzamento dei progetti e sull'impiego dei mezzi finanziari stanziati dalla Confederazione (art. 2 del DF del 22 giugno 2006). Anche grazie a questa fonte d'informazioni, la Delegazione potrà seguire con occhio critico la realizzazione del progetto.

In occasione della quinta seduta ordinaria, tenutasi in agosto, la Delegazione delle finanze ha discusso, con i responsabili del progetto, il primo rapporto semestrale. La Delegazione lo ritiene uno strumento utile per accompagnare la realizzazione del progetto EURO 2008. Con un sistema «a semaforo» (verde, giallo, rosso) presenta lo stato di avanzamento dei lavori sia dal profilo generale sia per singoli comparti: sicurezza (comparto 1), infrastruttura e trasporti (comparto 2), promozione economica e turistica (comparto 3) progetti e misure in Svizzera (comparto 4). La Delegazione ha constatato che nel rapporto non vi sono comparti «rossi»; in altre parole, non sussistono problemi particolari. I responsabili del progetto hanno sottolineato che, per quanto riguarda la Confederazione, i lavori procedono secondo la tabella di marcia: per i comparti sicurezza, traffico, promozione economica e turistica, progetti e misure in Svizzera, la pianificazione globale è conclusa. Ritardi, invece, si registrano nei Cantoni e nelle città che ospiteranno le partite dove, ad esempio, a differenza di quanto avvenuto a livello federale, i crediti corrispondenti non sono ancora stati approvati.

La Delegazione ha chiesto nuovamente delucidazioni riguardo alla questione fiscale. Il responsabile del progetto ha spiegato che sia l'Amministrazione federale delle contribuzioni sia le amministrazioni fiscali cantonali ritengono che i compensi dei calciatori debbano sottostare alla tassazione alla fonte, cosa che è invece contestata dalla UEFA. Quest'ultima reputa che si tratterebbe di un cambiamento della prassi visto che, in occasione di alcune partite di Champions League, i compensi dei calciatori non sono stati tassati. La situazione giuridica non è molto chiara e non è escluso che il Tribunale federale sia chiamato a dirimere la questione. La Delegazione delle finanze ha voluto ricordare al Consiglio federale l'importanza della questione fiscale poiché gli introiti derivanti dalla tassazione alla fonte degli elevati compensi dei giocatori potrebbe influire positivamente sul comportamento di voto delle comunità locali che ospiteranno la manifestazione. La Delegazione ha dunque invitato il Consiglio federale a illustrare la sua posizione e le misure previste.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire con attenzione i lavori di preparazione dell'EURO 2008.

## 5.5.2 POLYCOM

La Delegazione delle finanze si occupa già dal 2002 del progetto della rete di radiocomunicazione di sicurezza POLYCOM concepita per collegare le organizzazioni attive sul territorio nazionale nel settore della sicurezza e dei soccorsi. Il progetto fu avviato nel 1996 quando, appurato che molte reti di radiocomunicazione non erano

più a prova d'intercettazione e/o erano sensibili ai guasti, i Cantoni si rivolsero alla Confederazione proponendo la realizzazione di una nuova rete nazionale a prova d'intercettazione. La Confederazione raccolse il suggerimento e, con decisione del 21 febbraio 2001, il Consiglio federale approvò il principio del finanziamento comune da parte della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e delle organizzazioni coinvolte.

Ogni anno, all'inizio di marzo, la Delegazione delle finanze riceve dal DDPS un rapporto sullo stato del progetto. Il rapporto 2006 (riguardante il periodo dall'1.3.2005 al 28.2.2006) è stato discusso nel corso della terza seduta ordinaria. Il prossimo rapporto e dunque i dati aggiornati saranno disponibili per la terza seduta ordinaria del 2007.

Passi importanti sono stati compiuti nel periodo in rassegna in materia di copertura cantonale. I progressi sono imputabili, da un lato, ai disagi causati dalle inondazioni dell'agosto 2005, che misero parzialmente fuori uso le reti private di comunicazione (reti di telefonia mobile) e, dall'altro, dalle esigenze organizzative legate ai campionati europei di calcio (EURO 2008). A fine 2005 l'infrastruttura radiofonica era operativa su tutto il territorio dei Cantoni di Argovia, Glarona, Neuchâtel e Turgovia e nel grande agglomerato di Losanna. La parte di rete del Corpo delle guardie di confine, che è aggregata alle reti parziali dei Cantoni di frontiera di Argovia, Neuchâtel e Turgovia, è a disposizione delle organizzazioni di sicurezza e di soccorso sui rispettivi territori cantonali. Il Corpo delle guardie di confine dispone inoltre di altre parti di rete operative nella zona di confine dei Cantoni di Basilea Città, Ginevra, Giura e Sciaffusa. Nei Cantoni di Nidvaldo e Vaud la realizzazione della rete è iniziata. Il 29 novembre 2006 il Consiglio di Stato zurighese ha autorizzato un credito d'opera di circa 33,5 milioni di franchi e un importo annuo ricorrente non superiore a 1,3 milioni di franchi per l'esercizio della rete. Il 20 settembre 2006 il Parlamento del Cantone di Basilea Città ha votato all'unanimità il credito per l'introduzione di POLYCOM.

Il rapporto 2006 presenta per la prima volta i costi d'investimento e d'esercizio consolidati. L'UFPP ha verificato la previsione di spesa risalente a cinque anni fa e l'ha consolidata.

Le esigenze supplementari degli utenti della rete in termini di copertura radio e di sicurezza tecnica comportano spese supplementari rispetto a quanto indicato nel rendiconto del 2005. La quota delle spese d'investimento a carico della Confederazione per l'infrastruttura di rete è aumentata da 335 a 368 milioni di franchi; quella dei Cantoni è passata da 140 a 155 milioni. L'importo complessivo degli investimenti a carico della Confederazione è quantificato in 403 milioni di franchi, 71,1 dei quali per crediti d'impegno. A fine 2005 risultavano effettivamente spesi 138,1 milioni.

Nel 2004 le spese ricorrenti erano stimate attorno al 10–15 per cento del totale degli investimenti (media calcolata su più anni). Ora, per la prima volta, la quota della Confederazione relativa a queste spese ha potuto essere quantificata più concretamente: per gli anni 2006–2012 si calcola un importo di 125 milioni di franchi per manutenzione, connessioni, servizio modifiche e *release*. Le spese sono imputabili al Corpo delle guardie di confine (55 milioni per la manutenzione delle stazioni di base), alla Difesa (25 milioni per la manutenzione dei commutatori principali e secondari) e all'UFPP (41 milioni per connessioni, servizio modifiche, *release* e 4 milioni per l'istruzione). A fine 2005 erano stati spesi 13,7 milioni di franchi.

Il DDPS e l'UFPP ritengono che l'intera rete POLYCOM dovrebbe essere pronta per il 2012. I possibili fattori di rischio sono, secondo l'UFPP, un impegno carente da parte dei Cantoni (rischio più o meno elevato), l'andamento delle spese ricorrenti, l'equipaggiamento dei siti di trasmissione e l'evoluzione delle esigenze (in entrambi i casi: rischio medio).

La Delegazione delle finanze ha preso atto del fatto che il progetto POLYCOM procede speditamente. La realizzazione della rete avanza infatti senza intoppi. La Delegazione seguirà l'evoluzione dei costi e tornerà ad occuparsi del progetto nel 2007 durante la terza seduta ordinaria.

### **5.5.3 Settori segreti del DDPS**

Alla Delegazione delle finanze spetta anche la vigilanza finanziaria concomitante sui settori segreti del DDPS. Si tratta, da un lato, della vigilanza su installazioni tecniche e beni d'armamento che richiedono mezzi finanziari cospicui e che, per motivi di segretezza, sono accessibili ad una sola delegazione di vigilanza (parola chiave: Onyx), dall'altro, della vigilanza concomitante sulla gestione finanziaria nel settore dei servizi d'informazione.

La Delegazione delle finanze si è occupata in particolare del progetto Onyx e dell'elenco dei progetti classificati segreti. Durante la prima seduta ordinaria 2006, la Delegazione ha discusso con il capo del DDPS lo stato di avanzamento del progetto Onyx. Il consigliere federale Schmid ha ribadito l'efficacia del sistema ed ha assicurato che la realizzazione procede secondo la tabella di marcia e nel rispetto dei costi preventivati. A seguito di questa discussione, la Delegazione ha verificato con una richiesta indirizzata al servizio giuridico dei Servizi del Parlamento le sue competenze legali in seno ai settori segreti del DDPS e i limiti di tali competenze nella collaborazione (scambio di informazioni) con la Delegazione delle Commissioni della gestione (DCG).

Nel corso della terza seduta ordinaria la Delegazione delle finanze ha preso atto dell'elenco dei progetti che il DDPS è tenuto a trasmetterle. Essa ha avuto un colloquio con il responsabile dipartimentale della Divisione della guerra elettronica (GE) il quale, in quanto responsabile del funzionamento delle installazioni tecniche (antenne), ha confermato di ricevere riscontri positivi da coloro che richiedono le informazioni raccolte con il sistema, ma non è stato in grado di fornire indicazioni fondate sulla loro effettiva utilità. Durante la quarta seduta ordinaria, la Delegazione ha quindi deciso di andare a visitare gli impianti Onyx a Zimmerwald. In occasione di tale visita, la Delegazione si è informata sui metodi di acquisizione delle informazioni. La discussione avuta con i responsabili sulla questione dell'efficacia e dell'utilità delle informazioni non ha tuttavia soddisfatto la Delegazione delle finanze che ha deciso di consultare altri uffici della Confederazione che beneficiano delle prestazioni di Onyx. In occasione della sua visita informativa, la Sezione 2 ne ha discusso con alcuni rappresentanti della SECO, responsabili dei permessi d'esportazione (cfr. n. 5.7.3).

A Zimmerwald la Delegazione delle finanze ha nuovamente avuto la possibilità di prendere visione dell'elenco dei progetti classificati segreti e di farsi un quadro generale dei servizi d'informazione in Svizzera. La presentazione curata da tali servizi ha corroborato l'opinione della Delegazione delle finanze secondo cui la vigilanza finanziaria concomitante deve occuparsi in particolare del Servizio informazioni strategico (SIS), il quale procede regolarmente a transazioni che, dal profilo tecnico finanziario, sarebbe bene sorvegliare (ad es. pagamenti per le informazioni). Il Servizio informazioni militare (SIM) e il Servizio informazioni delle Forze aeree (SIFA) sono unità organizzative numericamente molto più piccole che, per le informazioni necessarie al loro lavoro, si rivolgono al SIS. Quest'ultimo le procura con uno dei vari metodi di acquisizione delle informazioni utilizzato dai servizi d'informazione (intercettazioni o impiego di agenti). Sempre il SIS trasmette al sistema Onyx le domande d'informazione.

Dopo la visita a Zimmerwald, la Delegazione delle finanze ha riflettuto sulla sua attività di vigilanza ed ha concluso che va rafforzata nel settore dei progetti segreti. Ad avviso della Delegazione, la situazione potrebbe essere migliorata intensificando in particolare la collaborazione con la DCG che, secondo l'articolo 53 capoverso 2 della legge sul Parlamento (RS 171.10), vigila sull'attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi di informazione strategica. Fino ad ora, la collaborazione si è basata su una convenzione del 1993 che definisce unicamente chi vigila, quali settori vanno vigilati e quali criteri devono essere applicati. Le esperienze raccolte nel corso degli anni hanno evidenziato la necessità di rielaborare la convenzione per definire i termini della collaborazione (procedure, scadenze, diritti e compiti delle due delegazioni). Entrambe le Delegazioni convengono sulla necessità di approfondire la cooperazione affinché questo delicato settore pubblico possa essere sottoposto ad un'adeguata vigilanza parlamentare.

In occasione della sessione autunnale a Flims, la Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione si sono incontrate per una seduta straordinaria durante la quale hanno fatto il punto della situazione ed hanno deciso di elaborare una nuova convenzione di collaborazione. Il progetto è stato prima discusso separatamente e poi adottato, durante la sessione invernale, nel corso di una seduta comune. La nuova convenzione è stata trasmessa per conoscenza anche al Consiglio federale. Oltre a disciplinare il flusso delle informazioni, essa introduce un'importante novità riguardo alla collaborazione fra le due delegazioni: le segreterie propongono congiuntamente progetti riguardanti settori di competenza sia della Delegazione delle finanze che della DCG. Si tratta, segnatamente, di progetti che comportano un elevato impiego di mezzi (come Onyx) e un certo rischio per la politica nazionale. Poiché la DCG riceve regolarmente la documentazione relativa alle prestazioni fornite da Onyx e conosce in dettaglio l'intero settore, essa può valutare al meglio se il sistema risponde alle attese e se le stesse informazioni potrebbero essere ottenute diversamente, a costi inferiori (ad esempio utilizzando agenti piuttosto che installazioni tecniche).

In tempo per l'esame del preventivo, la Delegazione delle finanze comunicherà alle Commissioni delle finanze e alle competenti sottocommissioni la propria opinione riguardo a eventuali provvedimenti da adottare nel preventivo.

La Delegazione delle finanze si occuperà anche in futuro dei settori segreti e della vigilanza finanziaria sui servizi d'informazione, avvalendosi di una collaborazione ancora più stretta con la Delegazione delle Commissioni della gestione.

#### **5.5.4 Visita informativa al DDPS: politica del personale**

A causa dei mutamenti nell'esercito (passaggio da Esercito 95 al più piccolo Esercito XXI), il DDPS è costretto a ridurre considerevolmente l'organico civile, poiché un esercito più piccolo necessita di meno personale amministrativo.

In occasione della visita al DDPS, la Sezione 3 della Delegazione delle finanze ha chiesto chiarimenti sulle modalità che hanno consentito al Dipartimento di far fronte a una riduzione di personale senza precedenti in seno all'Amministrazione e sui costi che ne sono derivati. È stata altresì discussa la situazione degli alti ufficiali superiori, poiché in passato la Delegazione delle finanze ha dovuto esprimersi più volte su proposte di prepensionamento di quadri superiori dell'esercito.

I collaboratori del DDPS sono circa 13 500 ovvero quasi il 40 per cento dell'organico dell'Amministrazione federale (a maggio 2006). Si tratta di personale amministrativo, personale d'esercizio, militari di professione, piloti militari di professione, militari a contratto temporaneo e insegnanti specialisti. La soppressione di posti, che tocca la Segreteria generale, il settore Difesa, armasuisse e l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP), interessa tutte le funzioni civili a tutti i livelli gerarchici, comprese le funzioni di comando militare. A causa della nota penuria di organico, i tagli non riguardano invece il personale professionista militare, ossia militari di professione e militari a contratto temporaneo. Al contrario, il loro numero dovrebbe aumentare di 700–800 unità, compensando tale aumento con un'ulteriore riduzione del personale civile. Per il DDPS (senza GEMAP), questo significa sopprimere circa un terzo degli impieghi civili (3200 posti), ovvero ridurre i costi del personale da 1266,6 milioni del 2002 a 1013,3 milioni nel 2011 (queste cifre comprendono le riduzioni d'organico decise nell'ambito del PS 03 e del piano di rinuncia a determinati compiti; stato del preventivo 2007).

Sotto il profilo gerarchico, la responsabilità suprema è del capo del DDPS. Nel settore del personale, la responsabilità tecnica è affidata al capo del personale del Dipartimento. La transizione verso Esercito XXI è iniziata con un cambiamento della cultura aziendale, misure di sviluppo del personale e la definizione di obiettivi chiari riguardo alle strutture. I vertici dipartimentali hanno emanato principi in materia di «migrazione» del personale onde garantire il passaggio alle strutture del DDPS XXI secondo criteri unitari e socialmente sostenibili. In futuro, le strutture dovranno essere snelle, con responsabili gerarchici per un numero di sottoposti non inferiore a quattro. Sempre nell'ottica della semplificazione gerarchica occorrerà altresì evitare i doppioni.

L'intero processo di riduzione del personale è sorvegliato con un sistema di controllo che permette di stilare un quadro delle riforme e della politica del personale del DDPS: sviluppo dell'organico e degli impieghi, costi dei pensionamenti anticipati secondo il piano sociale e l'ordinanza sulle prestazioni in caso di pensionamento

anticipato di dipendenti in speciali rapporti di servizio (OPPA; RS 510.24)), controllo del passaggio al DDPS XXI, numero delle assunzioni esterne, approvazione delle nuove strutture, riduzione dei costi generali, trasferimento di persone e di posti. Spetta al capo del personale del DDPS informare il capo del Dipartimento e il segretario generale.

La Sezione ha potuto convincersi del fatto che gli strumenti per la sorveglianza funzionano. Il sistema di controlling ha evidenziato che tutto è proceduto secondo i piani presso la Segreteria generale, l'UFPP e armasuisse, mentre nel settore Difesa ci sono stati grossi problemi. Per molto tempo gli obiettivi di riduzione dell'organico erano vaghi cosicché non è stato possibile procedere ovunque, e sin dall'inizio, in modo mirato. La «migrazione» del personale ha inoltre subito ritardi poiché, all'avvio di Esercito XXI, non tutte le strutture erano adeguatamente preparate. Particolarmente deplorabile è stato il fatto che la soppressione di posti a livello di stato maggiore e di comando e il concetto «Front vor Büro» (priorità al lavoro sul terreno piuttosto che al lavoro in ufficio) non sono stati realizzati nei termini stabiliti. Nella fase iniziale si è dunque registrata una penuria di personale militare sul fronte dell'istruzione, cosa che ha suscitato malcontento e insicurezza.

Visti i piani di riduzione degli effettivi, i responsabili del Dipartimento hanno riconosciuto la necessità di adottare provvedimenti straordinari. Innanzitutto è stato decretato il divieto di licenziare collaboratori anziani e di lunga data (di 55 e più anni, con 20 e più anni di servizio). Poi è stato stabilito di stanziare 10 milioni di franchi in più all'anno, per il periodo 2005–2008, per i pensionamenti anticipati previsti dal piano sociale. Per lo stesso triennio è stato inoltre creato un «centro di supporto», funzionante come un ufficio di collocamento temporaneo, in grado di impiegare al massimo 100 collaboratori. Compito primario dei collaboratori del centro, i cui costi salariali complessivi non devono superare i 10 milioni di franchi all'anno, è provvedere all'espletamento delle pratiche di liquidazione del materiale di Esercito 61 e Esercito 95. Infine, sono stati creati 289 posti supplementari a tempo determinato per militari a contratto temporaneo (per il periodo 2005–2007/08) e 100 posti a tempo determinato per militari di professione (per il periodo 2005–2008), per un costo complessivo di circa 100 milioni di franchi.

I costi del piano sociale per gli anni 2006–2010 (stato di pianificazione al 24.04.2006) oscillano fra i 62 e i 71 milioni di franchi all'anno. La maggior parte di questi mezzi è destinata al finanziamento dei pensionamenti anticipati. Per quanto riguarda i cambiamenti d'impiego e le partenze, all'interno del DDPS è stato possibile ricollocare 150 persone nel 2004 e 146 nel 2005. Poche invece le persone alle quali è stato possibile offrire un nuovo impiego nell'Amministrazione federale: 6 nel 2004 e 10 nel 2005. Leggermente migliore il risultato ottenuto al di fuori dell'Amministrazione con 8 persone collocate nel 2004 e 19 nel 2005. I collaboratori che hanno lasciato il DDPS rappresentano una fetta importante della riduzione degli effettivi. Nel 2005 le partenze sono state 492, di cui 15 licenziamenti. Tutti i licenziamenti decisi prima della seduta informativa sono stati confermati dalla Commissione di ricorso in materia di personale. Stando ai documenti di pianificazione, non si possono escludere ulteriori licenziamenti futuri, sebbene il licenziamento rappresenti sempre l'ultima ratio.

La riduzione delle dimensioni dell'esercito ha reso superfluo un certo numero di alti ufficiali superiori (dai brigadieri ai comandanti di corpo) i quali, negli ultimi anni, hanno beneficiato del prepensionamento. Questo provvedimento ha richiesto l'autorizzazione della Delegazione delle finanze (cfr. n. 4.1.3). La Sezione ha appre-

so, con soddisfazione, che in futuro si assisterà a provvedimenti di questo tipo solo in casi rari.

Sono stati discussi inoltre i piani del Dipartimento per il settore degli alti ufficiali superiori (alti uff. sup.). La strategia dipartimentale prevede anche per gli ufficiali di milizia la possibilità di rivestire il ruolo di alto ufficiale superiore. L'articolo 10 dell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione dell'esercito prevede infatti che le funzioni superiori di comando devono essere occupate da un numero adeguato di ufficiali di milizia.

Una soluzione già adottata consiste nell'assegnare la funzione di alti ufficiali superiori a ufficiali di milizia, che la esercitano a titolo accessorio per un periodo da 4 a 6 anni. Gli ufficiali, che mantengono il rapporto di lavoro preesistente, sono impiegati sulla base di un contratto di prestazioni, allo scadere del quale, ritornano al datore di lavoro originario o sono assunti con un contratto a tempo determinato. Nel caso di un mandato di prestazioni, il DDPS versa le indennità corrispondenti al datore di lavoro. La Delegazione delle finanze giudica positivamente questa soluzione che contribuisce a ridurre il numero dei prepensionamenti e, contemporaneamente, consente ufficiali di milizia di accedere alle funzioni di alto comando per un periodo di tempo limitato.

Abitualmente, il pensionamento anticipato è motivato dal fatto che, durante il servizio attivo (servizio in funzione del bisogno), il personale professionista militare è chiamato spesso a prestare molte ore supplementari. In questi casi, il lavoro supplementare è compensato con il pensionamento anticipato. La Delegazione delle finanze si chiede se non sarebbe però più opportuno remunerare le prestazioni supplementari al momento in cui sono fornite e applicare così al personale militare le stesse regole di pensionamento valide per tutti gli altri collaboratori della Confederazione. Questa soluzione avrebbe un duplice vantaggio: quello di evitare una fidelizzazione forzata del personale professionista militare interessato a non perdere il diritto al pensionamento anticipato, ma anche quello di contrastare la tendenza in base alla quale, da una certa età in poi, gli ufficiali istruttori – attualmente in sottouno – passano a funzioni amministrative o di stato maggiore. Se il numero di queste funzioni è diminuito dopo il ridimensionamento dell'esercito, il bisogno di ufficiali e sottoufficiali di professione è invece aumentato per effetto del nuovo piano di istruzione di Esercito XXI (più militari di professione in qualità di istruttori). In assenza di questa «gabbia dorata», crescerebbe l'incentivo, dopo alcuni anni in qualità di ufficiale di professione, a cercare un impiego al di fuori del DDPS.

La Sezione ha discusso questa problematica con i rappresentanti del Dipartimento il quale la sta esaminando sulla base di analisi approfondite. Il DDPS ritiene tuttavia necessaria una soluzione transitoria.

La Delegazione delle finanze ha constatato che il DDPS ha affrontato la notevole riduzione d'organico rispettando gli obiettivi. Le difficoltà sorte sono state rilevate e affrontate con un efficace sistema di controlling. Le esperienze del DDPS saranno utili agli altri dipartimenti chiamati a ridurre il proprio personale.

La Delegazione continuerà a seguire la strategia del Dipartimento per quanto riguarda le carriere degli alti ufficiali superiori. Per la Delegazione delle finanze

è essenziale che il sistema di assunzione di questi ufficiali e di pianificazione della loro carriera comporti il minor numero possibile di pensionamenti anticipati.

### **5.5.5                    armasuisse Immobili: vendita di immobili non più utilizzati**

In occasione della quinta seduta ordinaria, il Controllo federale delle finanze ha presentato alla Delegazione delle finanze un rapporto sulla procedura di liquidazione degli immobili di armasuisse non più utilizzati. Il CDF ha limitato la propria analisi alla vendita e, in particolare, alla struttura e alle modalità del processo di liquidazione previste dalla Strategia immobiliare del DDPS.

Il CDF ha avuto modo di constatare che le condizioni per assicurare la parità di trattamento fra i potenziali acquirenti sono state rispettate. Sussiste invece un margine di miglioramento per quanto riguarda la rappresentazione di un ciclo completo di vendita, la documentazione e il sistema di rendicontazione. Al momento dell'analisi mancavano ancora un certo numero di strumenti e di rilevazioni in grado di dimostrare che per ogni oggetto erano state create le migliori condizioni di vendita possibili. Per il CDF il processo di vendita va rappresentato nel suo insieme: per ogni oggetto deve essere elaborata un'adeguata strategia di vendita; tutte le informazioni e i dati relativi ad un oggetto con buone probabilità di trovare un acquirente devono essere rapidamente accessibili affinché sia possibile stimare il possibile prezzo di vendita. Per concretizzare le diverse raccomandazioni, la sezione di armasuisse preposta agli immobili ha deciso una serie di misure da applicare entro la fine del 2007.

A conclusione dell'esame del rapporto del CDF, la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DDPS di trasmetterle una relazione per illustrare la situazione e la strategia sul fronte delle vendite e della gestione degli immobili e per esporre le modalità secondo cui i costi e i proventi delle vendite sono calcolati e inseriti nel budget.

La Delegazione delle finanze si occuperà del rapporto sulla vendita degli immobili non più utilizzati nella terza seduta ordinaria 2007. Ha altresì deciso di fare della liquidazione del materiale non più necessario all'esercito (compresi installazioni e immobili) una delle sue priorità del 2007.

## 5.5.6 Indennità per i piloti militari di professione

In sede di presentazione del suo ultimo rapporto d'attività alla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, la Delegazione delle finanze è stata invitata ad esaminare le indennità versate ai piloti militari di professione che volano solo occasionalmente.

Le indennità ai piloti militari di professione e ad altre categorie di personale che espletano diverse funzioni negli aeromobili del DDPS (ad es. operatori o fotografi di bordo di professione) sono disciplinate dall'ordinanza dipartimentale sulle indennità per il servizio di volo e il servizio di lancio con il paracadute del DDPS (ordinanza sulle indennità di volo del DDPS; RS 172.220.111.342.1). L'articolo 2 capoverso 1, in combinato disposto con l'allegato 1, sancisce che i piloti militari di professione ricevono un'indennità per il frequente impegno nel servizio di volo e per il maggiore rischio. Le indennità per i piloti militari di professione ammontano a:

Anno di servizio	Indennità in franchi
dal primo al terzo anno	27 000
dal quarto al sesto anno	37 000
dal settimo al nono anno	47 000
dal decimo anno	57 000

L'ordinanza sulle indennità di volo presuppone lo statuto di pilota militare di professione. Essa non sancisce pertanto un numero minimo di ore di volo al di sotto del quale un pilota non rientra nel campo d'applicazione. Il «Swiss Air Force Administration Manual» fissa il minimo regolamentare a 20 ore all'anno. Né i documenti forniti dal DDPS né la discussione durante la prima seduta ordinaria hanno contribuito a chiarire la questione, ragione per cui la Delegazione ha chiesto al DDPS informazioni supplementari.

Oltre alla questione del numero minimo delle ore di volo, andrebbe stabilito se l'indennità versata al pilota, invece di essere fissata a forfait in funzione degli anni di servizio, non debba piuttosto essere calcolata sulla base delle ore effettivamente volate.

Non appena disporrà delle informazioni richieste, la Delegazione delle finanze si occuperà approfonditamente del sistema di pagamento applicato ai piloti militari di professione e riferirà successivamente alla Commissione delle finanze.

## **5.6 Dipartimento federale delle finanze (DFE)**

### **5.6.1 Visita informativa all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione**

A fine maggio 2006 una Sezione della Delegazione delle finanze si è recata all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) per una visita informativa. Le discussioni hanno riguardato l'entrata in vigore del Nuovo modello contabile e la trasformazione dei quattro fornitori di prestazioni informatiche interni alla Confederazione in uffici gestiti con mandato di prestazioni e budget globale (fatta eccezione per il fornitore di prestazioni del DDPS). Dal 1° gennaio 2007, data in cui sarà efficace la trasformazione, entrerà in vigore la fatturazione interna delle prestazioni informatiche fra uffici GEMAP e beneficiari.

In vista dell'introduzione nel 2007 dell'«ottica dei crediti», già nel 2005 e nel 2006, le prestazioni interne in ambito informatico e della telecomunicazione sono state fatturate pro forma. La nuova «ottica dei crediti» si distingue dal precedente modello per il fatto che gli investimenti per la dotazione di base di un posto di lavoro e per le successive eventuali integrazioni (hardware e software) devono essere registrati presso il fornitore delle prestazioni e non presso il beneficiario. I fornitori delle prestazioni ottengono i corrispondenti mezzi finanziari fatturando le prestazioni al beneficiario. Complessivamente, l'UFIT fattura agli altri servizi della Confederazione prestazioni per un totale di circa 650 milioni di franchi, corrispondenti a un quarto di tutte le prestazioni fatturate internamente.

La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che, benché i lavori per il preventivo 2007 siano avanzati, molto resta ancora da fare e da chiarire nel settore dell'informatica e della telecomunicazione. Secondo la Delegazione, il dibattito politico è ostacolato in particolare dal fatto che non vi è uniformità nelle cifre fornite agli organi parlamentari riguardanti i bisogni effettivi in termini di investimenti nuovi e sostitutivi. A seconda delle stime presentate, l'importo dei mezzi necessari può risultare doppio di quello indicato nel preventivo e nel piano finanziario. La Delegazione delle finanze ritiene indispensabile che, in queste situazioni, i servizi competenti assicurino una gestione professionale dei rischi e mettano i risultati a disposizione dei competenti organi parlamentari. Una volta identificati e misurati i rischi, è decisivo, ad avviso della Delegazione, che i beneficiari delle prestazioni ne siano a conoscenza e si assumano la corresponsabilità delle decisioni prese.

La Delegazione delle finanze ritiene che le decisioni per gli investimenti nel settore informatico e della telecomunicazione della Confederazione debbano fondarsi su un'analisi professionale dei rischi. Se, in base a una tale analisi, gli investimenti vengono posposti, la responsabilità di questa decisione va chiaramente precisata.

## 5.6.2 Tesoreria federale

Nel 2005 la Delegazione delle finanze si è recata alla Tesoreria federale per una visita informativa (cfr. rapporto d'attività della DelFin 2005, n. 5.6.2). I temi affrontati durante i colloqui con i rappresentanti dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e della Tesoreria federale sono stati la gestione della Tesoreria in generale e il nuovo impianto organizzativo delle strutture di vigilanza e di controlling. Nel rapporto 2005 la Delegazione affermava di approvare le riforme organizzative avviate e si impegna a seguirne l'avanzamento nel 2006.

Così, in occasione della quinta seduta ordinaria 2006, la Delegazione delle finanze ha invitato i responsabili dell'Amministrazione federale delle finanze e della Tesoreria federale a un colloquio di aggiornamento. La discussione ha tratto spunto dal rapporto dell'AFF sullo stato di attuazione delle riforme e da un rapporto del Controllo federale delle finanze che, avvalendosi di esperti esterni, analizzava la riorganizzazione e il sistema di controllo interno della Tesoreria federale. In particolare sono stati discussi il sistema dei rapporti standardizzati, per una migliore analisi dei rischi (il cosiddetto *risk-controlling reporting*), la pianificazione delle liquidità e la copertura dei rischi valutari. La Delegazione ha potuto constatare che le nuove strutture e i nuovi processi di vigilanza sono operativi. Come da essa richiesto, l'Amministrazione federale delle finanze ha inoltre provveduto a rafforzare l'organico del neocostituito organo di vigilanza *Asset Liability Committee* (ALCO) con un rappresentante della Banca nazionale svizzera, in modo da farvi confluire know-how esterno all'Amministrazione.

La gestione dei mezzi della Tesoreria, centralizzata presso l'AFF, si basa da un lato su valori empirici, che tengono conto sia dell'andamento stagionale dei bisogni sia dei dati effettivi degli anni precedenti e, dall'altro, sulle previsioni risultanti da un'indagine condotta a metà di ogni anno, presso i singoli dipartimenti, in merito ai possibili crediti residui. La Delegazione delle finanze ha preso atto del metodo di pianificazione delle liquidità e ne riconosce i limiti dovuti, non da ultimo, al principio dell'annualità del modello contabile della Confederazione. La Delegazione constata altresì che i rischi valutari non sono assunti dai singoli uffici bensì dalla Tesoreria federale. Per il momento, il metodo scelto, le perdite e i ricavi effettivi non danno adito a contestazioni.

La Delegazione delle finanze ritiene sostanzialmente conclusa la fase di consolidamento della riforma della Tesoreria e appoggia l'impegno dei responsabili tesoro al continuo miglioramento dell'impianto organizzativo. Essa continuerà anche in futuro a verificare ogni anno la professionalità dei metodi di lavoro della Tesoreria coinvolgendo il CDF ed esperti esterni.

## 5.6.3 Regia federale degli alcool

Durante la quinta seduta ordinaria, la Delegazione delle finanze ha preso atto di un rapporto di verifica del CDF nel quale l'organo di controllo attesta di non poter confermare la regolarità e la legalità degli acquisti pubblici operati dalla Regia degli alcool (RFA). Al riguardo, il Controllo federale delle finanze sottolinea in particola-

re le conoscenze insufficienti della RFA e le lacune rilevate nell'applicazione delle disposizioni legali.

Nel suo rapporto, il CDF affronta anche la questione della formazione del prezzo pagato per l'alcool indigeno prodotto dalle distillerie industriali. Conformemente all'articolo 11 capoverso 6 della legge sugli alcool, il prezzo pagato al produttore deve corrispondere al prezzo medio di costo dell'alcool della stessa qualità importato dalla RFA. La legge stabilisce altresì che per fissare questo prezzo si può tenere equamente conto delle spese effettive di produzione, ivi inclusi l'interesse e l'ammortamento del capitale investito. Il CDF ha richiamato l'attenzione della Delegazione delle finanze sul fatto che il prezzo pagato per l'alcool indigeno è superiore del 22 per cento a quello dell'alcool di qualità comparabile prodotto all'estero; questo pone la questione della priorità della legge federale sull'alcool rispetto alla legislazione riguardante gli acquisti pubblici.

Viste le conclusioni del rapporto di verifica del CDF, la Delegazione ha ritenuto opportuno procurarsi informazioni più dettagliate sulla formazione del prezzo pagato per l'alcool indigeno prodotto dalle distillerie industriali. Contemporaneamente, ha chiesto al capo del DFF come intende colmare le lacune organizzative constatate in seno alla RFA che, pur tenendo una contabilità indipendente, è subordinata al DFF sotto il profilo amministrativo. Nel corso della sesta seduta ordinaria, la Delegazione ha esaminato i documenti supplementari ricevuti. Il capo del Dipartimento ha sottolineato, tra l'altro, gli obiettivi che si intendono perseguire mediante la contabilizzazione dei costi di produzione nel prezzo delle bevande distillate prese in consegna dalla RFA. Il responsabile del Dipartimento ha spiegato che l'attuale sistema di fissazione del prezzo ha il duplice scopo di preservare la produzione indigena di alcool in un mercato mondiale fortemente sovvenzionato e di compensare le perdite dovute alla riduzione dei dazi d'importazione in modo da non dover sovvenzionare i produttori indigeni come invece avviene all'estero. Dal parere del capo del Dipartimento la Delegazione delle finanze ha concluso che la forma organizzativa della RFA e, in questo contesto, la stessa politica svizzera sugli alcool saranno sottoposte ad una verifica approfondita nell'ambito del progetto di analisi del portafoglio dei compiti della Confederazione.

La Delegazione delle finanze accoglie con favore il fatto che le questioni sollevate saranno oggetto di un approfondito esame nell'ambito del progetto di analisi dei compiti della Confederazione. Essa invita il Consiglio federale a tener conto degli aspetti riguardanti la politica svizzera sugli alcool.

#### **5.6.4 Modifica delle raccomandazioni per la presentazione dei conti (Swiss GAAP RPC)**

Alla fine del 2005, la Delegazione delle finanze ha appreso che la Commissione per le raccomandazioni concernenti la presentazione dei conti aveva modificato con effetto retroattivo la norma Swiss GAAP RPC 16 che disciplina la presentazione dei conti da parte dei datori di lavoro in riferimento agli obblighi di previdenza professionale. La ragione di questa modifica è stata la revisione dell'ordinanza sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.441.1) in

vigore dal 1° gennaio 2005. Essa impone agli istituti di previdenza svizzeri di allestire il conto annuale conformemente alle raccomandazioni contabili Swiss GAAP RPC 26. Tutti gli elementi patrimoniali devono essere contabilizzati al loro valore reale. Per i rischi connessi agli investimenti dei fondi di cassa pensione è necessario costituire una riserva di fluttuazione. Per il calcolo dei capitali di previdenza e degli accantonamenti tecnici sono ammessi sia il metodo dinamico che quello statico.

La nuova raccomandazione Swiss GAAP RPC 16 fa riferimento alla RPC 26. In passato, per i regimi d'assicurazione basati sul primato delle prestazioni, occorreva tenere conto dell'evoluzione dei salari ed eventualmente dell'indicizzazione delle rendite utilizzando per l'allestimento del budget il metodo di calcolo dinamico. In base alle nuove disposizioni, il datore di lavoro non è più tenuto a procedere a calcoli supplementari qualora l'istituto di previdenza professionale allestisca i suoi conti annuali conformemente alla norma Swiss GAAP RPC 16. Laddove quest'ultimo calcoli il capitale di previdenza sulla base di un metodo statico, anche il datore di lavoro, in applicazione della norma Swiss GAAP RPC 16, può calcolare con lo stesso metodo gli eventuali scoperti affinché figurino nel proprio budget quali impegni di previdenza. Calcoli supplementari sulla base del metodo dinamico, pur sempre corretto dal profilo materiale, non sono dunque più necessari. Il datore di lavoro è tuttavia libero di procedervi e di iscrivere in bilancio gli accantonamenti corrispondenti quando i valori così ottenuti risultano superiori a quelli derivanti dal calcolo statico. Il datore di lavoro che presenta i propri conti secondo le norme RPC ha dunque la possibilità di sciogliere in tutto o in parte gli accantonamenti realizzati in precedenza sulla base del metodo dinamico, se stando ai calcoli statici dell'istituto di previdenza, detti accantonamenti non risultano più necessari.

La Delegazione si è informata presso il capo del DFF e i rappresentanti dell'AFF sulle ragioni di fondo che hanno portato all'adeguamento della norma RPC 16 e ha chiesto al CDF un rapporto sulle conseguenze per la Confederazione. Ne è emerso che la modifica della RPC 16 riguarda solo le FFS. Tutte le altre imprese della Confederazione applicano già le norme contabili internazionali IAS (*International Accounting Standard*). La nuova norma è stata applicata per la prima volta ai conti annuali 2006. Se le FFS dovessero decidere di adottare un metodo di calcolo statico, si avrebbero ripercussioni sul budget e sul conto economico. Nel budget le FFS dovrebbero introdurre un accantonamento per poter onorare gli impegni nei confronti della cassa pensione, ma potrebbero sciogliere gli accantonamenti realizzati in base alla RPC 16. Per quanto riguarda il conto economico, l'adeguamento di questa norma comporterebbe verosimilmente uno sgravio poiché gli impegni nei confronti della cassa pensione sarebbero probabilmente inferiori.

La Delegazione delle finanze ha inoltre voluto chiarire se la riduzione degli accantonamenti consentirà alle imprese della Confederazione di rimborsarle le somme che a suo tempo aveva stanziato per la costituzione degli accantonamenti. La Delegazione pensa in particolare alla RUAG: nel 2001 e nel 2002 la Confederazione versò complessivamente 457 milioni di franchi a una fondazione patronale. Di questi, 269 milioni sono stati stanziati in base a calcoli secondo la norma RPC. Gli altri 188 milioni sono stati calcolati in base alla norma IAS poiché la RUAG ha deciso di passare dallo standard RPC all'IFRS (*International Financial Reporting Standard*). Se il passaggio al primato dei contributi, deciso per tutta l'Amministrazione centrale, si dovesse applicare anche alla RUAG, i nuovi calcoli dovrebbero evidenziare una riduzione del fabbisogno finanziario. Nessun accordo stabilisce, tuttavia, che nel caso in cui vengano modificati gli standard, le risorse accordate dalla Confederazio-

ne debbano esserle rimborsate. In quanto proprietaria delle imprese, la Confederazione potrebbe comunque decidere di rimborsarsi utilizzando le riserve libere.

Non è ancora possibile stimare l'impatto dell'adeguamento della norma Swiss GAAP RPC 16 sull'Amministrazione federale poiché diversi sono i fattori che vanno presi in considerazione. Si può tuttavia affermare con certezza che il passaggio dal primato delle prestazioni al primato dei contributi costituisce un cambiamento fondamentale che avrà ripercussioni notevoli sugli impegni di previdenza professionale.

La Delegazione delle finanze ritiene che occorra chiarire in dettaglio l'impiego dei profitti derivanti dallo scioglimento degli accantonamenti. Tornerà ad occuparsi del dossier quando disporrà dei risultati dei conteggi.

## **5.7 Dipartimento federale dell'economia (DFE)**

### **5.7.1 Sinergie tra i laboratori di massima sicurezza e visita informativa**

Nel rapporto d'attività 2005, la Delegazione delle finanze informava le Camere federali dei risultati degli accertamenti condotti sull'economicità dell'Istituto di virologia e di immunoprofilassi (IVI) e dell'attesa decisione del Consiglio federale in merito alla costruzione di un nuovo laboratorio nazionale di massima sicurezza (cfr. rapporto d'attività della DelFin 2005, n. 5.7.3 nonché messaggio 06.049 sugli immobili DDPS 2007). L'analisi di fattibilità e utilità commissionata dalla Delegazione e le conclusioni del Consiglio federale sono state trasmesse al Controllo parlamentare dell'Amministrazione nel gennaio 2006. La Delegazione ha preso atto della posizione del Consiglio federale il quale ritiene che l'integrazione nelle strutture dell'IVI del futuro laboratorio nazionale di massima sicurezza nel settore della medicina umana non rappresenti un'opzione valida né sotto il profilo tecnico né tantomeno sotto quello finanziario. La Delegazione ha trasmesso i risultati dell'analisi alle competenti sottocommissioni delle Commissioni delle finanze.

La Commissione del Consiglio nazionale è giunta alla conclusione che gli aspetti finanziari, segnatamente i costi d'investimento e d'esercizio, non sono stati analizzati in maniera sufficientemente approfondita ed ha pertanto incaricato la Delegazione delle finanze di procedere a ulteriori accertamenti. Si trattava di esaminare la validità dell'analisi di fattibilità e di utilità, nonché di vagliare attentamente vantaggi e svantaggi di un raggruppamento dei laboratori di riferimento in termini di sicurezza, ricerca e cooperazione scientifica. La Delegazione delle finanze ha sollecitato il Consiglio federale a procedere alla verifica supplementare chiesta dalla Commissione delle finanze e a inoltrare al Parlamento i risultati. Al Consiglio federale è stato anche consigliato di presentare il dossier al Parlamento non nell'ambito del messaggio sugli immobili del DDPS, bensì in un messaggio speciale. Il CDF è stato contemporaneamente invitato ad esprimere un secondo parere sul messaggio.

In risposta a quanto chiesto dalla Delegazione delle finanze, il Consiglio federale ha incaricato una società di consulenza esterna di procedere ad un'ulteriore valutazione del progetto. Tenuto conto della fattibilità, dell'efficienza e dei costi, il rapporto

peritale, trasmesso anche alla Delegazione, conclude che la soluzione proposta è preferibile a tutte le altre varianti discusse. Il Consiglio federale ha pertanto rinunciato ad un messaggio speciale. La Delegazione delle finanze ha trasmesso i risultati delle sue indagini alle Commissioni della politica di sicurezza e alle Commissioni delle finanze che seguono il dossier sia in qualità di commissioni incaricate dell'esame preliminare sia nell'ambito della procedura di corapporto.

### **5.7.2 Esame dei sussidi nel settore dell'aiuto agli investimenti nelle regioni montane**

In un rapporto peritale presentato nella terza seduta ordinaria, il CDF aveva sottolineato che gli investimenti per i lavori di risanamento e di rinnovo di alcune ferrovie di montagna avrebbero potuto aumentare il rischio di perdite economiche. Al riguardo va sottolineato che l'aiuto agli investimenti dovrebbe servire innanzitutto al finanziamento di nuove strutture e non al loro mantenimento. Sebbene, in termini assoluti, il disavanzo effettivamente registrato per l'intero settore cui si applica la legge sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (settore LIM) possa essere considerato modesto, il CDF reputa il rischio di perdite economiche nel settore dei progetti per impianti di trasporto a fune proporzionalmente elevato. Non da ultimo, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ipotizza ulteriori perdite dell'ordine di 5 fino a 10 milioni di franchi, se anche i prossimi inverni saranno altrettanto miti.

La situazione problematica nel settore della promozione dei progetti per impianti di trasporto a fune ha indotto la SECO, nell'autunno 2002, a introdurre una moratoria dei provvedimenti di promozione. Contemporaneamente, i Cantoni sono stati invitati a elaborare strategie di promozione proprie e a indicare le condizioni alle quali, in futuro, progetti di questo tipo potranno essere sostenuti. La nuova politica di promozione imperniata sul risanamento strutturale e su una più efficace creazione di valore aggiunto è stata inserita nella Nuova politica regionale.

La Delegazione delle finanze ha constatato che la SECO ha riconosciuto i rischi ed ha avviato misure adeguate per rimediarvi. La Delegazione continuerà comunque a seguire con attenzione l'evoluzione delle perdite.

### **5.7.3 Visita informativa alla Segreteria di Stato dell'economia**

A fine novembre 2006, la Sezione 2 della Delegazione si è recata alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) per una visita informativa. Scopo della visita era, tra l'altro, ottenere informazioni sulle riforme previste nei settori della promozione del commercio estero (OSEC, SOFI, SIPPO) e della promozione dell'immagine svizzera (Presenza Svizzera, Svizzera Turismo, LOCATION Switzerland), nonché verificare in che misura le raccomandazioni espresse a seguito della visita alla SECO nel 2004 erano state concretizzate (cfr. rapporto di attività della DelFin 2004, n. 5.7.1). I membri della Delegazione hanno altresì chiesto chiarimenti sulla collaborazione interdipartimentale nel settore della vigilanza sulle esportazioni di materiale bellico.

La Delegazione delle finanze ha accertato che la SECO stava elaborando un messaggio globale sulla promozione della piazza economica 2008 – 2011 con il quale, per la prima volta, sarà possibile sottoporre al Parlamento tutti gli strumenti di promozione della piazza economica svizzera e i relativi decreti di finanziamento. Il messaggio contempla capitoli dedicati alla politica a favore delle PMI, alla promozione delle esportazioni, alla politica turistica e alla promozione dell'immagine. Il 18 ottobre 2006 il Consiglio federale ha licenziato il progetto del messaggio ai fini della procedura di consultazione. Va sottolineato al riguardo il calendario piuttosto serrato per l'esame parlamentare di questo complesso dossier. Se, nella peggiore delle ipotesi, l'esame in parola non potesse essere concluso entro i termini previsti, sarebbe necessario quantomeno garantire la continuazione del finanziamento alle organizzazioni esistenti. La Delegazione richiama l'attenzione della SECO sulla necessità di prevedere questa ipotesi nelle future pianificazioni e raccomanda di garantire il finanziamento delle organizzazioni esistenti prorogando il credito quadro. La Delegazione insiste soprattutto sulla necessità di evitare una procedura d'urgenza.

La visita informativa del 2004 è stata l'occasione per la Delegazione delle finanze di conoscere il giudizio del nuovo direttore in merito alla nuova impostazione organizzativa della SECO. Ne è emerso che le gerarchie piatte introdotte, composte da tre livelli, presentano svantaggi sistemici in particolare riguardo alle possibilità di promozione e di aumento salariale. La Delegazione constata che non è ancora stato possibile trovare una soluzione in grado di rendere questo modello organizzativo, assolutamente valido sotto il profilo dell'economia aziendale, interessante per i collaboratori. Il progetto di riforma del sistema salariale avviato dalla Confederazione consentirà tuttavia di soddisfare questa richiesta della Delegazione in quanto si presta bene all'esame delle possibilità che meglio si adattano all'introduzione di modelli alternativi di organizzazione.

Per quanto riguarda la vigilanza sulle esportazioni di materiale bellico, la Delegazione delle finanze ha accertato l'esistenza e il sostanziale buon funzionamento di strutture organizzative alla base del flusso di informazioni tra i servizi che raccolgono informazioni e quelli che decidono delle esportazioni di materiale bellico e di beni a duplice impiego. La Delegazione delle finanze ha tuttavia rilevato che i processi di lavoro che regolano lo scambio di informazioni sono ancora perfettibili. In una comunicazione scritta ha richiamato l'attenzione di tutti i servizi coinvolti su questa lacuna.

Il calendario per l'esame parlamentare è estremamente serrato. La SECO è invitata a considerare la «peggiore delle ipotesi», affinché, laddove l'esame in Parlamento di questo dossier fosse ritardato, non sia necessario ricorrere alla procedura d'urgenza per garantire il finanziamento delle organizzazioni esistenti.

#### **5.7.4 Istituto universitario federale per la formazione professionale**

A fine agosto 2006, la Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni complementari sull'Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP) che ha sostituito l'Istituto svizzero di pedagogia per la formazione professionale

(ISPFP). In particolare, essa ha chiesto chiarimenti sulle basi legali che reggono l'Istituto universitario, sul nuovo statuto giuridico, sugli obiettivi, l'organizzazione, le risorse personali e le prestazioni che è chiamato a fornire. Poiché è emerso, in particolare, che il nuovo statuto comporta cospicui costi supplementari, la Delegazione ha sollevato la questione fondamentale delle ragioni che hanno portato a dotare l'IUFFP di personalità giuridica propria, tanto più che da nessuna delle disposizioni di cui all'articolo 48 della legge federale sulla formazione professionale (LFPr, RS 412.10) deriva l'obbligo per l'«istituto di formazione superiore» di disporre di personalità giuridica propria.

Secondo le informazioni fornite dal DFE, le spese preventivate per l'ISPFP dai vari uffici federali sono state decurtate per cui, in definitiva, il nuovo Istituto genera costi supplementari per soli 1,3 milioni di franchi.

Le ragioni di questi costi supplementari, che dovranno essere assorbiti dall'Istituto attraverso un aumento dell'efficienza, sono: diversi uffici federali non hanno trasferito al nuovo istituto la totalità dei contributi corrispondenti ai costi effettivi dell'ISPFP; l'Istituto universitario, in quanto istituto autonomo, non può più beneficiare delle prestazioni e dei vantaggi offerti dall'Amministrazione federale (deve concludere autonomamente contratti d'assicurazione per cose e persone, e per l'acquisto di mobili e di materiale di cancelleria nonché per le spese di viaggio non può più approfittare delle condizioni di favore accordate alla Confederazione.); infine, l'ordinanza IUFFP gli ha assegnato nuovi compiti come la formazione per il «master of science in formazione professionale» senza attribuirgli nuovi mezzi.

Anche se, nel caso specifico, i costi supplementari risultano contenuti, la Delegazione delle finanze giudica problematico l'insorgere di costi addizionali connessi all'assunzione di personalità giuridica da parte di un'unità organizzativa.

La Delegazione delle finanze continuerà ad occuparsi della questione dell'autonomia giuridica in particolare in vista della riorganizzazione del cosiddetto modello dei quattro cerchi dell'Amministrazione federale. In futuro, la necessità dell'autonomia giuridica andrà esaminata anche alla luce dei possibili costi supplementari.

## 5.7.5 Expo.02

Negli ultimi anni la Delegazione delle finanze ha seguito attentamente l'Expo.02 chiedendo, a scadenze regolari, informazioni sull'evoluzione finanziaria del progetto (cfr. rapporto d'attività della DelFin 2005, n. 5.7.1).

Durante il periodo in rassegna, la Delegazione delle finanze ha preso atto, con soddisfazione, di una lettera di audit che il Controllo federale delle finanze ha inviato a tutti gli uffici federali per richiamare l'attenzione sugli insegnamenti tratti dall'esperienza dell'Expo. Essa si è altresì occupata della situazione finanziaria dell'Expo in liquidazione. Dai conti al 31.12.2005 risulta che l'attivo netto ammonta a circa 12,7 milioni di franchi. Una volta regolate tutte le pendenze in termini di crediti e di debiti, la Confederazione dovrebbe ottenere un rimborso di una decina di milioni di franchi.

Nel 2006 sono state discusse anche le indennità di partenza versate per contratto ai membri della direzione generale dell'Expo.02. La Delegazione insiste sul fatto che, in futuro, per progetti simili, occorrerà rinunciare a pattuire indennità di tale portata. L'esame dell'organizzazione del progetto EURO 08 dimostra che in questo caso le raccomandazioni del CDF sono state rispettate. I responsabili sono indennizzati sulla base di mandati o di contratti a tempo determinato in base alle disposizioni applicate al personale della Confederazione.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire con attenzione la questione della remunerazione dei responsabili dei progetti non solo nell'ambito di EURO 08, ma anche per tutti i progetti futuri di portata simile.

## **5.8 Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)**

### **5.8.1 Risanamento dei siti contaminati**

Conformemente all'articolo 32 della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01), dal 1° gennaio 2000 la Confederazione preleva una tassa per lo smaltimento dei rifiuti. Il ricavato di tale tassa è destinato al finanziamento delle indennità per il risanamento dei siti contaminati, secondo quanto previsto dall'ordinanza in materia (OTaRSi; RS 814.681). Tale finanziamento si basa dunque sul principio della causalità ed è garantito da un fondo istituito a tale scopo. All'inizio del 2006, l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), incaricato del dossier, aveva già ricevuto domande di indennità per oltre 120 milioni di franchi. Nel primo supplemento al budget 2006, il Consiglio federale ha dunque chiesto un credito d'impegno di 200 milioni di franchi per indennizzare le domande presentate e quelle future riguardanti il triennio 2006–2009.

La Delegazione delle finanze ha invitato l'UFAM a fornirle informazioni sull'impiego di questo credito.

Esistono in Svizzera 60 000 siti inquinati che i Cantoni devono iscrivere in un catasto pubblico. La Confederazione può indennizzare la creazione di questo catasto nella misura di 500 franchi per sito, il che equivale a un indennizzo complessivo di 30 milioni di franchi.

Sono ora previsti indennizzi anche per le indagini e la sorveglianza di siti inquinati che non necessitano di un risanamento, come anche per le indagini riguardanti i siti che risultano non inquinati. L'importo preventivato per i prossimi 5 anni a carico della Confederazione è pari a 10 milioni di franchi.

Attualmente si contano 32 siti contaminati di dimensioni diverse. Il loro risanamento costerebbe complessivamente 760 milioni di franchi. Per il momento, l'importo stanziato a tal fine è di 150 milioni. Di questi, 120 sono destinati alla discarica di Kölliken. I costi per il risanamento totale di questa discarica sono preventivati attorno ai 700 milioni di franchi e dovranno assunti dai Cantoni di Argovia e di Zurigo e dalla città di Zurigo. Il tasso di indennizzazione dei costi da parte della Confederazione è del 17,614 per cento. Gli altri 30 milioni riguardano 28 progetti di risana-

mento in diversi Cantoni. Infine, 10 milioni sono destinati al risanamento di piazze di tiro.

La Delegazione intende seguire da vicino l'impiego di questo finanziamento speciale basandosi su rapporti stilati dall'UFAM a scadenze regolari.

### **5.8.2 Servizio per compiti speciali: ammortamento di un credito da emolumenti**

Nel corso di una verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato che un'autorità d'istruzione penale non aveva saldato fatture del 2004 e 2005 per un importo di 164 000 franchi, riguardanti prestazioni di sorveglianza telefonica fornite dal Servizio per compiti speciali nel settore delle telecomunicazioni (SCS) della Segreteria generale del Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (SG-DATEC). Nei conti del SCS, tuttavia, tale credito risultava ammortizzato.

L'articolo 16 della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; RS 780.1) prescrive che gli offerenti di prestazioni di telecomunicazione ricevono dall'autorità che ha ordinato la sorveglianza un'indennità appropriata per le spese. L'ordinanza del 7 aprile 2004 sulle tasse e indennità nell'ambito della sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.115.1) fissa all'articolo 2 le tasse e le indennità che vanno versate ai fornitori di prestazioni di telecomunicazione.

Insieme al CDF, la Delegazione delle finanze ritiene che la riscossione di emolumenti da parte del SCS e la corresponsione di indennità per la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni rispondono alle esigenze legali. La copertura nella misura dell'80 per cento dei costi delle prestazioni di telecomunicazione dei fornitori del SCS appare corretta. La parità di trattamento fra i beneficiari delle prestazioni presuppone che anche le autorità cantonali paghino come tutte le altre autorità per i servizi richiesti.

La SG del DATEC ha fornito le seguenti delucidazioni: le fatture in questione non sono state saldate perché il caso in questione e le basi legali applicabili hanno dato adito a discussioni. Visti i rischi procedurali, essa ha quindi deciso di rinunciare ad un procedimento legale.

La Delegazione delle finanze non condivide questo parere. In effetti, dal momento in cui una prestazione è domandata e fornita, la buona fede fra i diversi pubblici uffici esige che la prestazione sia remunerata secondo gli emolumenti previsti per legge. Se tuttavia le basi legali presentano effettivamente la lacuna cui la SG-DATEC fa riferimento nelle sue osservazioni, allora è necessario colmarla immediatamente. È in questo senso che la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DATEC di esigere il pagamento delle fatture non ancora saldate o, in alternativa, di creare le basi legali necessarie a garantire la riscossione degli emolumenti.

La SG-DATEC ha quindi deciso di procedere ad una verifica della legislazione in vigore. Al termine ha sostenuto l'inutilità di adeguare le basi legali poiché dal 2005 le fatture sono emesse in una nuova forma e non hanno più dato adito a contestazio-

ni. Per quanto riguarda invece il credito di 164 000 franchi, la SG-DATEC ha sostenuto l'impossibilità di intervenire sull'ammortamento del credito.

La Delegazione delle finanze non può dirsi soddisfatta di questa conclusione. Si rivolgerà quindi nuovamente alla SG-DATEC per ottenere chiarimenti più dettagliati e, se necessario, per esigere il recupero del credito in sofferenza.

## **6 Conclusioni**

Uno dei punti di forza della Delegazione delle finanze è la sua competenza in termini di alta vigilanza concomitante, che le consente di intervenire presso il Consiglio e l'Amministrazione federali durante il processo di gestione finanziaria e di correggere, laddove sia ancora in tempo, un'evoluzione indesiderata o costosa.

Negli ultimi anni, gli interventi tempestivi della Delegazione delle finanze hanno dato i loro frutti. Il rigore delle sue verifiche ha contribuito ad ispirare una maggiore disciplina budgetaria.

La Delegazione delle finanze ringrazia il Consiglio federale e l'Amministrazione per aver migliorato la gestione delle finanze e per l'impiego complessivamente efficace e parsimonioso delle risorse pubbliche.

La riconoscenza della Delegazione delle finanze va estesa anche a tutti i collaboratori della sua segreteria per il loro instancabile dinamismo nonché al Controllo federale delle finanze per l'alta vigilanza esercitata sulle finanze. Come di consueto, il CDF ha svolto il suo compito con efficacia, lungimiranza e abnegazione al servizio dei cittadini del nostro Paese.

