



Fideiussioni per navi d'alto mare

Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018

Parere del Consiglio federale

del 28 settembre 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto delle Commissioni della gestione del 26 giugno 2018 concernente l'inchiesta sulle fideiussioni per la flotta svizzera di navi d'alto mare.

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

28 settembre 2018

In nome del Consiglio federale:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Contesto

Per garantire l'approvvigionamento di beni di prima necessità in Svizzera, dal 1959 la Confederazione accorda ad armatori svizzeri fideiussioni per l'acquisto di navi d'alto mare.

Dal 2008 la navigazione d'alto mare è in crisi, e con essa anche le navi finanziate con fideiussioni della Confederazione. Nel maggio 2017 il Consiglio federale ha dovuto chiedere al Parlamento un prestito supplementare di 215 milioni di franchi a seguito del ricorso a garanzie per 13 navi d'alto mare.

Il 4 luglio 2017 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG-N/S, di seguito «CdG») hanno istituito un gruppo di lavoro per valutare se fosse necessario l'intervento dell'alta autorità di vigilanza parlamentare. Alla luce degli accertamenti svolti, le CdG hanno deciso il 25 settembre 2017 di avviare un'inchiesta. Quest'ultima si è focalizzata in via prioritaria sulle attività di vigilanza del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) sull'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) e si è anche occupata della supervisione del Dipartimento federale degli affari esteri (UFAE) sull'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM), delle informazioni destinate al Consiglio federale nonché degli insegnamenti tratti da questo caso per le altre fideiussioni e per la gestione dei rischi della Confederazione. Sono stati oggetto dell'inchiesta, infine, anche il mandato conferito dal DEFR al Controllo federale delle finanze (CDF) di condurre un'inchiesta amministrativa e alcuni aspetti relativi al suo svolgimento.

Il 26 giugno 2018 le CdG hanno presentato i risultati dell'inchiesta, riassunti in un rapporto, e chiesto al Consiglio federale di esprimersi entro il 1° ottobre 2018 in merito alle loro constatazioni e raccomandazioni.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto delle CdG del 26 giugno 2018. Sulle diverse constatazioni e raccomandazioni prende posizione come segue:

Constatazioni

Il Consiglio federale prende conoscenza del fatto che dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare le CdG non avvertono il bisogno di intervenire sulla supervisione del DFAE sopra l'USNM¹.

L'Esecutivo condivide le constatazioni sostanziali delle CdG sulla vigilanza e, in particolare, sul fatto che l'UFAE abbia informato il DEFR in modo insufficiente e

¹ L'interazione tra USNM e UFAE non è stata oggetto dell'inchiesta perché questa sarà svolta dalla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin).

poco strutturato sulle conseguenze della crisi nella navigazione marittima e sui rischi legati alle fideiussioni per le navi d'alto mare. Lo stesso dicasi per la posizione passiva e poco critica del DEFR in merito ai problemi segnalatigli dall'UFAE nelle note informative e alla mancata tematizzazione di questi problemi nei colloqui gestionali tra il capo del DEFR e la direzione dell'Ufficio federale in questione. Il Consiglio federale prende inoltre atto della critica all'assegnazione del mandato al CDF e a determinati aspetti operativi legati al suo svolgimento da parte di quest'organo di vigilanza.

È indiscusso che sulle fideiussioni per navi d'alto mare sia necessario intervenire a livello esecutivo e di vigilanza. Dopo lo scoppio della crisi, nel 2015, il DEFR ha immediatamente adottato una serie di misure per far fronte ai vari problemi. Da quel momento il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) vengono informati regolarmente sugli sviluppi nelle fideiussioni in questione.

Raccomandazioni

<i>Raccomandazione 1</i>	Verbalizzazione e archiviazione adeguate dei colloqui sulla gestione
--------------------------	--

Le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere con i mezzi appropriati affinché i verbali relativi ai colloqui sulla gestione siano stilati e archiviati nel modo adeguato e affinché nella prassi le prescrizioni vigenti concernenti la gestione degli atti e l'archiviazione siano rispettate.

Il Consiglio federale condivide questa raccomandazione. Le valutazioni e i processi decisionali devono essere trasparenti e rintracciabili. È importante che nei colloqui gestionali tra il capo del DEFR e le direzioni degli uffici gli affari di rilievo e i rispettivi risultati siano tematizzati e messi adeguatamente a verbale. La documentazione disponibile sulle fideiussioni per navi d'alto mare non soddisfa queste condizioni. Il DEFR ha già adottato le dovute misure.

Nel contempo il Consiglio federale tiene a sottolineare che non tutti gli scambi tra il capo del DEFR e la direzione di un ufficio devono essere messi a verbale. Le valutazioni e decisioni di fondo che concernono affari finanziariamente o politicamente rilevanti per il Dipartimento e per le unità amministrative competenti devono essere trasparenti e rintracciabili anche a posteriori. Le CdG ritengono che i messaggi di posta elettronica non siano uno strumento adatto per verbalizzare una riunione tra capo del DEFR e direzione dell'ufficio. Secondo il Consiglio federale la rintracciabilità non dipende tanto dalla forma scelta, quanto piuttosto dalla chiarezza e sistematicità con cui i colloqui gestionali vengono rilevati e archiviati. A questo proposito il DEFR precisa che tali colloqui non vengono più verbalizzati mediante le e-mail, bensì in apposite note separate.

Prossimi passi: il Consiglio federale è favorevole alla proposta delle CdG di verbalizzare adeguatamente i colloqui gestionali. Ritiene però che le basi legali vigenti

(in particolare l'art. 22 dell'ordinanza del 25 novembre 1998² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione) siano sufficienti. I capi dei dipartimenti e i loro stati maggiori attueranno questa raccomandazione ove necessario.

Raccomandazione 2 **Esame della struttura organizzativa dell'UFAE**

Le CdG chiedono al Consiglio federale di esaminare la struttura organizzativa dell'UFAE a livello di condotta, di valutare in particolare la possibilità di creare la funzione a tempo pieno di direttore dell'Ufficio e presentare alle CdG un rapporto in materia. La struttura di milizia a livello dei settori specialistici deve essere mantenuta. I vantaggi della funzione del delegato devono essere indicati. In questo contesto occorre chiarire la ripartizione delle competenze sia in seno all'Ufficio sia tra la direzione dell'Ufficio e quella del Dipartimento. Il Consiglio federale è inoltre invitato a esaminare in questo contesto l'opportunità di integrare l'UFAE in un altro ufficio.

Persuaso che questa raccomandazione sia da considerarsi realizzata, il Consiglio federale respinge l'idea di riesaminare le strutture organizzative dell'approvvigionamento economico del Paese e dell'UFAE.

Dall'acuirsi della crisi delle fidejussioni, nell'estate 2015, il DEFR ha già adottato diverse misure per migliorare la governance e l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese e del relativo Ufficio federale. Il coinvolgimento dell'economia a livello strategico e gestionale, attraverso i quadri dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico, è di fondamentale importanza per garantire l'approvvigionamento economico. Si è quindi provveduto a rafforzare la funzione del delegato aumentandone il grado occupazionale dal 25 al 40 per cento e a completare i quadri di milizia del settore della navigazione d'alto mare coinvolgendo esperti navali indipendenti. Per tener conto delle lacune riscontrate dalle CdG, il dossier delle fidejussioni per navi d'alto mare è stato integrato nel settore della logistica dell'UFAE e quindi – in termini strategici e operativi – nel sistema di milizia dell'approvvigionamento economico del Paese. In base all'indagine condotta dal CDF, il DEFR ha inoltre attuato un pacchetto di misure a tutto campo (concernente tra l'altro la governance, la compliance, il sistema di controllo interno, il reporting finanziario degli armatori, il monitoraggio di mercato permanente, la gestione dei rischi, la revisione interna, lo stanziamento di ulteriori risorse e il reperimento di know-how esterno in materia di navigazione marittima). La ripartizione delle competenze tra la direzione dell'UFAE e i vertici del DEFR è stata chiarita. I compiti e le responsabilità del delegato, del suo sostituto e dei settori di milizia specializzati sono disciplinati in modo trasparente nel regolamento d'ufficio.

L'integrazione dell'UFAE in un altro ufficio va respinta per i seguenti motivi:

La struttura dell'approvvigionamento economico del Paese con alla sua guida un delegato (a titolo accessorio) proveniente dal mondo dell'economia è unica. Ciò permette di elaborare e realizzare misure efficienti, economiche, efficaci in situazio-

² RS 172.010.1

ni di crisi e condivise dagli ambienti economici. Nell'affrontare e superare un'eventuale crisi, l'economia si assume pertanto le proprie responsabilità.

La premessa per il suo coinvolgimento è la possibilità di contattare direttamente il capo del DEFR, fatto che richiede la subordinazione diretta del delegato. Nel contempo, ai fini della ripartizione dei compiti, l'organizzazione deve essere saldamente integrata nell'Amministrazione federale e collaborare con i Cantoni.

Un ulteriore riesame dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese potrebbe generare incertezze e ripercuotersi negativamente su importanti progetti in corso (tra cui la digitalizzazione dei processi di rifornimento, la sicurezza informatica e l'approvvigionamento energetico e farmacologico). Ciò, a sua volta, potrebbe ostacolare il coinvolgimento dell'economia.

Prossimi passi: alla luce di quanto esposto, non è necessario riesaminare nuovamente la struttura organizzativa dell'approvvigionamento economico del Paese ovvero dell'UFAE.

Raccomandazione 3 Indipendenza dell'organo incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa

Le CdG invitano il Consiglio federale a precisare la disposizione dell'articolo 27d capoverso 1 lettera b OLOGA, secondo cui l'organo d'inchiesta non deve lavorare nell'ambito di attività sotto inchiesta.

L'imparzialità degli organi inquirenti è una condizione imprescindibile per garantire indagini adeguate e incontestabili.

Il Consiglio federale dà seguito alla richiesta delle CdG di chiarire i requisiti di indipendenza dei soggetti coinvolti nell'inchiesta. Interpreta la richiesta nel senso che una relativa precisazione giuridica può essere ottenuta sul piano interpretativo o – se necessario – attraverso un adattamento normativo dell'OLOGA. È importante chiarire le incertezze concernenti i requisiti di indipendenza degli organi inquirenti tematizzate dalle CdG durante le loro indagini.

Prossimi passi: la Cancelleria federale è incaricata di esaminare i requisiti di indipendenza degli organi inquirenti conformemente all'articolo 27d capoverso 1 OLOGA e – se necessario – proporre precisazioni. Se dall'esame dovesse emergere che vi è la necessità di adeguare l'OLOGA, il Consiglio federale avvierà i relativi lavori legislativi entro la fine del 2019.

Raccomandazione 4 CDF e inchieste amministrative

Le CdG chiedono al Consiglio federale di chiarire esplicitamente se è lecito e opportuno che il CDF (o i suoi responsabili), quale organo superiore di vigilanza finanziaria e autorità indipendente, svolga inchieste amministrative su incarico di dipartimenti nel quadro della vigilanza sulle unità amministrative.

Raccomandazione 5 Questioni di ordine generale sulle inchieste amministrative

Le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare se, in virtù dell'articolo 27d OLOGA, un'inchiesta amministrativa può essere affidata solo a persone o se può essere affidata anche ad autorità; dovrà inoltre esaminare in che misura il fatto che un superiore sorvegli l'impiegato della Confederazione incaricato di svolgere l'inchiesta può influire sull'indipendenza di quest'ultimo.

Raccomandazione 6 Centro di competenza per le inchieste amministrative

Le CdG chiedono al Consiglio federale di verificare la possibilità di creare, a livello di Confederazione (p. es. in seno all'Ufficio federale di giustizia), un centro di competenze per le inchieste amministrative incaricato di fornire consulenza all'autorità che ordina l'inchiesta e al mandatario incaricato di svolgere l'inchiesta, in particolare per quanto concerne le questioni giuridiche.

L'articolo 27d capoverso 2 OLOGA dispone che l'inchiesta può essere affidata a «persone» estranee all'Amministrazione federale. Un'inchiesta amministrativa può quindi essere svolta internamente o affidata a terzi esterni. Il suo obiettivo è accertare se sussiste un fatto che esiga un intervento d'ufficio per salvaguardare l'interesse pubblico (art. 27a OLOGA).

Sotto la guida della direttrice supplente, la signora B. Christ, il CDF aveva previsto di condurre presso l'UFAE e l'USNM dall'11 maggio al 26 giugno 2016 un audit in materia di vigilanza e comunicazione (cfr. mandato d'inchiesta del DEFR di inizio maggio 2016, n. 1).

Il Consiglio federale prende atto delle riserve espresse dalle CdG in merito all'assegnazione del mandato al CDF. Affidando l'inchiesta amministrativa alla direttrice supplente B. Christ, il DEFR intendeva evitare eventuali doppioni (ossia potenziali sovrapposizioni tra l'audit del CDF e l'inchiesta amministrativa condotta da altri soggetti). Vista l'indipendenza del CDF di cui all'articolo 1 capoverso 2 della legge del 28 giugno 1967³ sul controllo delle finanze (LCF) e le sue ampie competenze di controllo di cui all'articolo 6 LCF, il DEFR ha ritenuto che ci fossero i migliori presupposti per un'inchiesta amministrativa imparziale e tecnicamente impeccabile, tanto più che risultavano soddisfatti anche i requisiti di cui all'articolo 27d capoverso 1 lettera c OLOGA, cioè che l'inchiesta amministrativa fosse commissionata a persone «alle quali non è affidato contemporaneamente un procedimento disciplinare o altro procedimento di diritto del personale nello stesso affare». Il fatto che nel 2010 il CDF abbia valutato in modo poco critico le modalità di gestione delle fideiussioni da parte dell'UFAE non è stato reputato dal DEFR di per sé come recante pregiudizio all'indipendenza necessaria per svolgere un'inchiesta amministrativa sulla concessione, il trattamento e il controllo delle fideiussioni, tanto più che né il personale della direzione e del team associato né l'attuazione del mandato stesso sollevano dubbi circa l'indipendenza degli organi investigativi.

³ RS 614.0

Le CdG si chiedono se secondo l'articolo 27d capoverso 1 OLOGA un'inchiesta amministrativa possa essere affidata solo a persone fisiche o anche ad autorità. Per il Consiglio federale il termine «persone» si riferisce a soggetti sia fisici sia giuridici. L'articolo 27d capoverso 1 OLOGA stabilisce inoltre i requisiti personali che le persone coinvolte in un'inchiesta amministrativa devono soddisfare, indipendentemente dal fatto che svolgano le loro funzioni all'interno dell'Amministrazione come collaboratori di un'autorità (p. es. presso il servizio giuridico della segreteria generale di un dipartimento) o al di fuori di essa (p. es. come avvocati specializzati in inchieste amministrative). Neppure il Tribunale amministrativo federale contesta la competenza del CDF a condurre la presente inchiesta amministrativa e, quindi, la liceità dell'assegnazione di tale indagine al CDF (A-6908/2017 e A-7102/2017).

Il Consiglio federale constata che per le CdG sussistono notevoli incertezze circa l'assegnazione e lo svolgimento di inchieste amministrative. Già solo in considerazione dell'importanza dell'inchiesta amministrativa come particolare strumento di vigilanza costituzionale dei servizi pubblici è indispensabile chiarire le questioni giuridiche che per le CdG rimangono aperte, eliminando così le incertezze giuridiche esistenti.

Il Consiglio federale prende atto del rimprovero espresso dalle CdG perché varie questioni giuridiche non sarebbero state esaminate a sufficienza prima e durante l'inchiesta amministrativa sulla concessione e gestione delle fidejussioni per navi d'alto mare. Diverse questioni giuridiche sollevate dalle CdG saranno chiarite in modo approfondito. I risultati contribuiranno ad aumentare la certezza del diritto. Il Consiglio federale dovrà in particolare chiarire esplicitamente se è lecito e opportuno che il CDF (o i suoi responsabili), quale organo superiore di vigilanza finanziaria e autorità indipendente, svolga inchieste amministrative su incarico di dipartimenti nel quadro della vigilanza sulle unità amministrative (raccomandazione 4). Bisognerà inoltre chiarire se in futuro un'inchiesta amministrativa può essere affidata a persone sia fisiche sia giuridiche e in che misura il fatto che un superiore sorvegli il delegato della Confederazione incaricato di svolgere l'inchiesta possa influire sull'indipendenza di quest'ultimo (raccomandazione 5).

Per l'Esecutivo non c'è però motivo di valutare l'ipotesi di istituire un centro di competenza per inchieste amministrative (raccomandazione 6). Già oggi le autorità competenti (in particolare la Cancelleria federale e l'Ufficio federale di giustizia) possono, se necessario, chiarire rapidamente le questioni che si pongono e fornire consulenza ai committenti di tali inchieste. Un tale «centro di competenza», il cui valore aggiunto non è per niente evidente, genererebbe oneri amministrativi e finanziari sproporzionati rispetto ai pochi casi che si presenterebbero.

Prossimi passi: la Cancelleria federale è incaricata di svolgere le verifiche richieste insieme all'Ufficio federale di giustizia entro la fine del 2019. In questo contesto dovrà valutare se coordinarsi con il Controllo parlamentare dell'amministrazione che sta correntemente analizzando inchieste amministrative e procedure disciplinari. Alla proposta di istituire un centro di competenza, per contro, non sarà dato seguito.

Inchiesta amministrativa

Il Consiglio federale prende atto delle critiche relative all'assegnazione del mandato al CDF e delle lacune emerse durante l'inchiesta e menzionate dalle CdG. È disposto a effettuare i chiarimenti giuridici necessari e a riferire in merito entro la fine del 2019. Indipendentemente da questa formalità va ricordato che dopo l'assegnazione dell'inchiesta amministrativa al CDF, a inizio maggio 2016, quest'ultimo ha presentato al DEFR il 25 agosto successivo i primi risultati intermedi riassunti in un rapporto straordinario. Tali risultati hanno permesso al DEFR di tracciare a grandi linee la rotta da seguire nel gestire il dossier delle fideiussioni per navi d'alto mare.

Nel rapporto dell'inchiesta amministrativa il CDF aveva formulato una serie di raccomandazioni, nel frattempo attuate ed efficaci. Il Consiglio federale ritiene che nell'ambito delle fideiussioni per navi d'alto mare i risultati del rapporto abbiano permesso di compiere sostanziali passi avanti sul piano esecutivo. Il DEFR è convinto che con il trasferimento di questo dossier nel settore della logistica, con la sua migliore integrazione organizzativa nel sistema di milizia e con la professionalizzazione della vigilanza, richiesta dal CDF, siano state adottate misure atte a prevenire sviluppi indesiderati.

Raccomandazione 7

Esame dell'integrazione di determinati obblighi nella gestione del rischio

Le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare se le fideiussioni e gli altri obblighi analoghi contratti dalla Confederazione che ancora non figurano nella gestione del rischio debbano invece esservi integrati.

Il Consiglio federale condivide l'opinione delle CdG. In occasione del reporting dei rischi 2017 il Servizio di coordinamento preposto alla gestione dei rischi – facente capo all'Amministrazione federale delle finanze – aveva sollecitato le unità amministrative a rivalutare ogni anno i loro impegni eventuali (tra cui le fideiussioni e gli impegni di garanzia) in vista della loro registrazione nel sistema di gestione dei rischi della Confederazione. Una tale registrazione è necessaria se l'adempimento dei compiti e il raggiungimento degli obiettivi di un'unità amministrativa sono a rischio (nel qual caso sussiste un rischio come definito nel risk management della Confederazione), se la probabilità di rischio è alta e le sue conseguenze sono gravi (essenzialità) e se il rischio può essere tenuto sotto controllo. Gli impegni eventuali, che figurano tutti nel consuntivo della Confederazione, vengono inoltre registrati nel sistema di gestione dei rischi della Confederazione se soddisfano questi tre criteri. La guida relativa alla gestione dei rischi è stata adeguata in questo senso nell'ottobre 2017 (cfr. punto 6.5). Le verifiche richieste dalle CdG sono quindi state effettuate e messe in atto.

Prossimi passi: in occasione della gestione annuale dei rischi, l'AFF richiamerà sistematicamente l'attenzione delle unità amministrative sulla necessità di riesaminare i loro impegni eventuali nell'ottica di registrarli nel sistema di gestione dei rischi della Confederazione secondo i criteri vigenti.

Raccomandazione 8 Esame dell'elaborazione di disposizioni uniformi per l'esecuzione di fideiussioni e obblighi analoghi

Le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare se, alla luce della crisi delle fideiussioni per la navigazione d'alto mare, occorre elaborare disposizioni uniformi concernenti la concessione di fideiussioni o obblighi analoghi.

Il Consiglio federale comprende questa raccomandazione delle CdG. Fa però notare che il campo d'applicazione delle fideiussioni è estremamente eterogeneo: spazia dalle garanzie di credito della Confederazione nei confronti della Banca nazionale svizzera per prestiti al FMI alle fideiussioni per investimenti da parte di aziende commerciali che in questo modo si procurano più facilmente del capitale di rischio. Non è possibile formulare direttive che tengano debitamente conto di questa diversità e che siano nel contempo sufficientemente concrete per poter fungere da bussola.

Il Consiglio federale provvederà affinché le disposizioni legali sulle fideiussioni contenute negli atti normativi speciali siano impostate secondo le prescrizioni dalla legge del 5 ottobre 1990⁴ sui sussidi in modo tale che a livello esecutivo l'aspetto dei rischi sia preso maggiormente in considerazione. Nei loro processi di sovvenzione le unità amministrative dovranno disciplinare le procedure di richiesta, concedere eventualmente garanzie limitate (p. es. rinuncia alla responsabilità solidale, condivisione dei rischi con il creditore) e stabilire una procedura di controllo che garantisca la notifica tempestiva dei casi critici e l'adozione di misure precauzionali per evitare danni. Tuttavia, a causa delle varie regole sancite da leggi speciali e dei diversi obiettivi perseguiti con le fideiussioni e le garanzie, tali misure non possono essere generalizzate. I provvedimenti che puntano al contenimento dei rischi devono essere adottate caso per caso in funzione della situazione specifica.

Prossimi passi: nelle procedure legislative e nelle procedure di domanda il Consiglio federale, i dipartimenti e gli uffici federali competenti presteranno ancora più attenzione all'aspetto dei rischi, conformemente a quanto disposto dalla legge sui sussidi.

