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 2009

del 17 marzo 2010

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 51 capoverso 4 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (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 federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (LCF, RS 614.0), il Controllo federale delle finanze sottopone ogni anno alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale un rapporto sulla portata e sugli aspetti più importanti dell'attività di revisione, sugli accertamenti e sulle valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze e sui relativi motivi.

Vi presentiamo di seguito una panoramica dei principali affari esaminati nel 2009.

17 marzo 2010

In nome della Delegazione delle finanze delle Camere federali:

Il presidente, Hans Altherr, consigliere agli Stati

Il vicepresidente, Arthur Loepfe, consigliere nazionale

Compendio

Il presente rapporto d'attività contiene in forma sintetica i temi più importanti che sono stati trattati con particolare attenzione dalla Delegazione delle finanze nel 2009.

La revisione dell'Accordo fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale concernente la vigilanza in materia di diritto del personale ha potuto essere completata. Conformemente al nuovo Accordo 2009, anche in futuro determinate misure in materia di personale saranno soggette all'approvazione della Delegazione nel quadro della vigilanza concomitante: in particolare le classificazioni, le nuove nomine e i passaggi di posti nelle classi superiori di stipendio della Confederazione. Questa vigilanza comprende ora anche il settore delle unità autonome della Confederazione: la Delegazione delle finanze dovrà pertanto essere consultata in merito a nuovi atti normativi in materia di diritto del personale prima che questi ultimi siano proposti al Consiglio federale.

Per quanto concerne le competenze dell'Ufficio federale del personale (UFPER), la Delegazione delle finanze ha fatto notare al Consiglio federale che tutta l'Amministrazione federale trarrebbe vantaggio dal coordinamento centralizzato presso l'UFPER degli affari concernenti il personale e delle risorse umane della Confederazione. Nel corso degli anni nell'Amministrazione federale sono state adottate numerose normative speciali. Nell'ambito di una revisione della LPers e dell'OPers, occorre pertanto semplificare e definire centralmente i parametri principali della politica del personale. Nella valutazione delle risorse umane l'UFPER dovrebbe poter apportare liberamente le proprie competenze al fine di sgravare in modo effettivo e duraturo le finanze della Confederazione.

Nella valutazione delle richieste di credito al di fuori del preventivo e dei suoi periodici aggiornamenti la Delegazione delle finanze attribuisce particolare importanza al criterio dell'urgenza. E questo soprattutto perché la decisione della Delegazione delle finanze è adottata al posto di un decreto delle Camere federali. Nel 2009 la Delegazione delle finanze ha approvato tutte le richieste di credito per un ammontare di circa 103 milioni di franchi (84 milioni dei quali per le misure di prevenzione alla pandemia). In alcuni casi ha deplorato il fatto che una pianificazione accurata avrebbe consentito di chiedere il relativo credito seguendo la normale procedura per i crediti aggiuntivi.

Anche nel 2009 la Delegazione delle finanze si è informata sullo stato della gestione dei rischi della Confederazione e sui possibili miglioramenti per quanto riguarda obiettivi, istruzioni chiare e relativa applicazione. In considerazione del fatto che determinati rischi possono comportare ogni volta anche conseguenze finanziarie, la gestione dei rischi della Confederazione assume un'enorme importanza sotto il profilo dell'evoluzione delle sue finanze. Per evitare eventuali doppijoni nell'alta vigilanza su questo settore, un membro è stato nominato nel gruppo di lavoro ad hoc delle Commissioni della gestione.

All'inizio del 2009 il Consiglio federale ha deciso una nuova strategia di attuazione nell'ambito della verifica dei compiti della Confederazione. Il pacchetto di riforme è stato smembrato e sarà attuato secondo calendari di riforma stabiliti individualmente dai dipartimenti. La Delegazione delle finanze ha dovuto prendere atto che se dal canto loro i dipartimenti avevano elaborato nel 2009 una serie di proposte, il Consiglio federale ha deciso soltanto nel corso del mese di febbraio 2010 sul seguito e misure concrete potranno essere attuate soltanto nel quadro del preventivo 2011. Essa esaminerà la relativa attuazione in collaborazione con le Commissioni delle finanze.

La legge sull'alcool, che risale a quasi ottant'anni fa, non è più adeguata all'attuale realtà economica e di politica sociale. Le ingerenze statali sono eccessive, le procedure complicate e dispendiose. A livello di Confederazione 11 uffici si occupano di questioni legate all'alcool. La Delegazione delle finanze condivide l'obiettivo del Consiglio federale di verificare, in occasione della revisione totale della legge sull'alcool, anche i compiti a livello federale e di proporre corrispondenti misure di razionalizzazione. Essa si aspetta che la revisione della legge produca una chiara semplificazione strutturale nell'Amministrazione federale. Essa seguirà con attenzione la tematica sotto questo aspetto.

Per quanto riguarda la gestione immobiliare all'estero, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha rilevato una comunicazione insufficiente tra l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e una regolamentazione poco chiara a livello di competenze. Considerata la notevole importanza finanziaria di questo settore, la Delegazione delle finanze ha preso spunto dalle constatazioni del CDF per approfondire la questione e discutere anche le possibili soluzioni. In collaborazione con l'UFCL, il DFAE ha nel frattempo intrapreso i passi necessari per migliorare la gestione immobiliare. In particolare, sono state chiaramente definite le rispettive competenze ed è stata migliorata la trasparenza dei costi.

La Delegazione delle finanze si è occupata dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera durante una visita informativa effettuata presso la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). In quell'occasione si è anche interessata alla riorganizzazione della DSC, oltre che delle condizioni quadro, degli strumenti e del controllo dei risultati per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo. Lo scopo della riorganizzazione è di rendere più efficiente il lavoro e di dotare la DSC di strutture di direzione maggiormente operative. In tal senso, la Delegazione ritiene che sia essenziale distinguere in modo chiaro uno strumento di controllo come l'audit da uno strumento di gestione come il controlling. Valutazioni mirate permetteranno inoltre di appurare se i progetti hanno raggiunto l'effetto desiderato. In linea generale, le nuove strutture di controllo permettono di valutare meglio l'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera.

Nell'agosto del 2009 il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto, atteso da tempo, che fa il punto sulla strategia e il finanziamento delle scuole svizzere all'estero. Il rapporto illustra tre varianti di sviluppo, anche se non chiarisce quale di queste il Consiglio federale intende adottare. Solo su esplicita domanda della Delegazione delle finanze il Consiglio federale ha dichiarato la propria preferenza.

Il Consiglio nazionale, dando seguito a una richiesta della sua Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC-N), ha incaricato il Consiglio federale di preparare una revisione di legge che vada nel senso indicato dalla variante prescelta, la quale prevede l'aggiornamento e l'ottimizzazione del modello attuale.

Nel gennaio del 2009 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha chiesto alla Delegazione delle finanze di valutare la procedura di approvazione dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria. La Delegazione delle finanze ha incaricato il CDF di elaborare uno studio di fattibilità. La valutazione ha lo scopo di verificare l'opportunità e la trasparenza della procedura di approvazione. Nell'ambito dei lavori sin qui effettuati, il CDF ha rilevato che le prescrizioni in materia di riserve legali non possono considerarsi ottimali nella misura in cui non si fondano su un approccio orientato ai rischi. Il rapporto finale del CDF dovrebbe essere presentato nel corso dell'estate del 2010.

L'applicazione degli Accordi di Schengen e di Dublino comporta per la Confederazione un notevole impiego di risorse umane e finanziarie. Per questo motivo, anche nel 2009 la Delegazione delle finanze ha seguito da vicino i lavori in quest'ambito. I diversi progetti avanzano perlopiù secondo i piani, anche se si dovranno ancora affrontare alcune importanti tappe. In considerazione di alcune incertezze sul fronte delle scadenze non si possono escludere costi supplementari finora non preventivati.

Le risorse supplementari per le procedure di asilo e di naturalizzazione hanno indotto la Delegazione delle finanze a chiedere al Dipartimento di giustizia e polizia (DFGP) di presentarle un rapporto sugli sviluppi nel settore dell'asilo. La Delegazione ha preso atto della difficoltà di valutare le ripercussioni finanziarie derivanti dall'applicazione dell'accordo di associazione a Dublino, anche perché è molto difficile prevedere gli sviluppi nel settore dell'asilo. La Delegazione delle finanze ritiene che anche in questo settore il preventivo debba continuare a essere allestito in modo realistico, fondandosi sui dati più recenti ma riservandosi comunque la possibilità di assegnare, nel caso si dovessero verificare sviluppi imprevisti, crediti aggiuntivi per mezzo di precise e circostanziate richieste.

Per quanto riguarda gli acquisti del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) il CDF è giunto alla conclusione che i margini conseguiti da RUAG sui mandati del DDPS sono in media leggermente inferiori a quelli realizzati sui mandati di terzi. Alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) la Delegazione delle finanze ha quindi potuto confermare l'assenza di sovvenzionamenti trasversali. Nell'ambito di una verifica del controlling strategico degli acquisti presso armasuisse, il CDF ha rilevato che nemmeno il DDPS contesta l'importanza di disporre di un numero di fornitore unico. Armasuisse ha tuttavia optato per una soluzione la cui opportunità ed efficacia suscita alcuni dubbi nella prospettiva della Confederazione. Per la Delegazione delle finanze questo esempio dimostra ancora una volta come progetti complessi comuni a vari Dipartimenti spesso non siano condotti in modo corretto.

Dalle verifiche svolte dal CDF nell'ambito dei progetti informatici del DDPS risulta che il settore della guerra elettronica è operativo, mentre il DDPS non dispone di una strategia globale e la collaborazione in seno al Dipartimento è carente. Diffi-

coltà di varia natura in seno al DDPS hanno portato lo scorso ottobre alla decisione del Capo dell'esercito di sospendere ulteriori crediti per i progetti C4ISTAR. Una parte di questi crediti è stata nel frattempo liberata, mentre la parte riguardante i restanti 300 milioni di franchi è stata sottoposta a condizioni. In considerazione dei problemi rilevati nello sviluppo dei vari sistemi informatici e di condotta dell'esercito, la Delegazione delle finanze ha deciso di approfondire le varie questioni nel corso di una visita informativa nel 2010.

Pacchetto di misure volte a rafforzare il sistema finanziario svizzero: la Delegazione delle finanze ha constatato con soddisfazione che la Confederazione ha potuto liquidare il suo impegno con UBS lo scorso agosto conseguendo complessivamente un ricavo netto di circa 1,2 miliardi di franchi. Indipendentemente da ciò, la Delegazione ha ricordato a più riprese al capo del DFF le condizioni alle quali nell'ottobre del 2008 aveva approvato il credito urgente di 6 miliardi di franchi per rifinanziare UBS (miglioramento della protezione dei depositanti, garanzia della concessione di crediti, adeguamenti nel settore del governo d'impresa). La Delegazione continuerà a seguire con occhio critico l'attuazione del pacchetto di misure.

In un rapporto sulla strategia informatica della Confederazione, il CDF constata che il mandato del Consiglio federale del maggio 2007 relativo all'accertamento dei ruoli, dei compiti e delle competenze del Consiglio informatico e dell'organo strategico non è stato ancora attuato e che l'osservanza delle norme e degli standard è sorvegliata soltanto in parte. A quanto pare emergono ambiguità anche nell'ambito del campo di applicazione dell'ordinanza sull'informatica. In considerazione dei mezzi finanziari impiegati, la Delegazione delle finanze ritiene che una rapida riforma del settore informatico e l'utilizzo di sinergie siano obiettivi prioritari. Ha perciò chiesto al Consiglio federale di presentarle entro il giugno 2010 uno scadenzario per attuare l'intervento parlamentare Noser (07.3452) e di comunicarle quali decisioni di principio sono state prese per quanto riguarda il campo di applicazione dell'ordinanza sull'informatica.

Nel maggio 2009 la Delegazione delle finanze si è informata in modo approfondito sui punti principali e sullo stadio di attuazione delle misure di stabilizzazione congiunturali. In un'ottica di politica finanziaria sono state discusse soprattutto le ripercussioni sulle finanze federali e sul freno all'indebitamento. È stata affrontata inoltre la questione inerente al modo di valutare l'efficacia delle misure. La Delegazione ha preso atto dell'intenzione del Consiglio federale di sottoporre le misure a una valutazione. Si riserva il diritto di incaricare a tempo debito il CDF di effettuare accertamenti supplementari.

Il pacchetto di misure decise dal Consiglio federale a fine gennaio 2009 per sgravare il mercato del latte, che prevedeva un impegno supplementare della Confederazione dell'ordine di 14 milioni di franchi, ha dato lo spunto alla Delegazione delle finanze per assumere costantemente informazioni dall'Ufficio federale dell'agricoltura sull'evoluzione del mercato del latte. È così venuta a conoscenza del fatto che questo pacchetto di misure ha in particolare consentito di smaltire le giacenze di burro. Inoltre nell'estate la categoria si è organizzata in una «interprofessione del latte». Nell'ottobre 2009 il Consiglio federale ha stanziato altri 4,5 milioni di franchi prelevati dal fondo per l'importazione di burro. La Delegazione delle finanze

intende continuare a tenersi informata sugli sviluppi della politica agricola e sulle conseguenze per le finanze della Confederazione.

Nell'ambito della nuova perequazione finanziaria, dal 1° gennaio 2008 le strade nazionali sono diventate di proprietà della Confederazione. Questa riorganizzazione dovrebbe consentire un risparmio annuo di 100 milioni di franchi. Secondo la stima effettuata lo scorso anno dall'Ufficio federale delle strade (USTRA) si risparmieranno da 10 a 25 milioni di franchi nella manutenzione corrente e da 110 a 180 milioni con la rinuncia ad alcuni elementi dei progetti. Il guadagno di efficienza derivante dall'ottimizzazione della prassi d'acquisto e dalla concentrazione dei compiti del committente non sono ancora stimabili. L'USTRA valuterà nel dettaglio i risparmi alla fine del 2010.

Indice

Compendio	4602
Elenco delle abbreviazioni	4609
1 Mandato e organizzazione	4612
1.1 Compiti e competenze della Delegazione delle finanze	4612
1.2 Organizzazione della Delegazione delle finanze e affari trattati	4612
1.3 Collaborazione con il Controllo federale delle finanze	4613
1.4 Coordinamento con le Commissioni di vigilanza	4614
1.5 Decesso di Ernst Leuenberger	4615
2 Temi trasversali	4616
2.1 Affari in materia di personale	4616
2.1.1 Nuovo Accordo 2009 con il Consiglio federale concernente la vigilanza in materia di diritto del personale	4616
2.1.2 Competenze dell'Ufficio federale del personale	4617
2.1.3 Valutazione globale delle risorse umane nel 2009	4618
2.1.4 Rapporto sulla retribuzione dei quadri 2008	4619
2.1.5 Pensionamento anticipato di determinate categorie di personale	4619
2.1.6 Riorganizzazione della formazione e del perfezionamento nell'Amministrazione federale	4620
2.2 Crediti	4621
2.2.1 Domanda d'assistenza amministrativa da parte degli USA	4621
2.2.2 Strategia di affari pubblici nei confronti degli USA	4621
2.2.3 Misure di prevenzione alla pandemia	4622
2.2.4 Protezione diplomatica e consolare	4623
2.2.5 Altre pratiche riguardanti i crediti	4624
2.3 Altre questioni trasversali	4625
2.3.1 Gestione dei rischi della Confederazione	4625
2.3.2 Verifica dei compiti della Confederazione	4625
2.3.3 Gestione mediante mandati di prestazione e preventivi globali (GEMAP)	4626
2.3.4 Ispettorati delle finanze dell'Amministrazione federale	4627
2.3.5 Autorità di vigilanza sugli alcool; revisione della legislazione sull'alcool	4628
3 Altri controlli effettuati per dipartimento	4629
3.1 Autorità e tribunali	4629
3.1.1 Visita informativa della Sottodelegazione 1 alla Delegazione amministrativa	4629
3.1.2 Revisione dei servizi del Tribunale amministrativo federale	4629
3.2 Dipartimento federale degli affari esteri	4630
3.2.1 Gestione immobiliare all'estero	4630
3.2.2 Visita informativa della Sottodelegazione 2 alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione	4631
3.2.3 Efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera	4632

3.3 Dipartimento federale dell'interno	4633
3.3.1 Scuole svizzere all'estero	4633
3.3.2 MeteoSvizzera	4634
3.3.3 Procedura di approvazione dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria	4635
3.3.4 Visita informativa della Sottodelegazione 3 all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali	4636
3.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia	4637
3.4.1 Applicazione degli Accordi di Schengen e di Dublino	4637
3.4.2 Accoglienza di ex detenuti di Guantánamo	4638
3.4.3 Risorse supplementari per le procedure di asilo e di naturalizzazione	4639
3.5 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	4640
3.5.1 Acquisti del DDPS	4640
3.5.2 Sistemi elettronici di condotta e di esplorazione; progetti informatici del DDPS	4641
3.5.3 La gestione immobiliare del DDPS	4642
3.5.4 Progetto Polycom; perfezionamento del sistema di preallarme e allarme	4644
3.6 Dipartimento federale delle finanze	4646
3.6.1 Pacchetto di misure intese a stabilizzare il sistema finanziario svizzero	4646
3.6.2 Finanze federali: situazione attuale e prospettive	4647
3.6.3 Organo strategia informatica della Confederazione	4648
3.6.4 Verifica nel settore dei sussidi per le costruzioni	4650
3.6.5 Risanamento della Cassa pensioni delle Ferrovie federali svizzere (FFS)	4650
3.7 Dipartimento federale dell'economia	4651
3.7.1 Misure di stabilizzazione congiunturale	4651
3.7.2 Visita informativa della Sottodelegazione 1 presso l'Ufficio federale dell'agricoltura	4652
3.8 Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	4654
3.8.1 Perequazione finanziaria nel settore delle strade nazionali	4654
4 Conclusioni	4655

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
AI	Assicurazione invalidità
armasuisse	Aggruppamento armasuisse
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BLEs	Base logistica dell'esercito
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CIC	Consiglio informatico della Confederazione
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP FFS	Cassa pensioni delle Ferrovie federali svizzere
CPS	Commissione della politica di sicurezza
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CSC	Conferenza dei sussidi federali versati per le costruzioni
CSEC-S	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati
CSEC-N	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
DA	Delegazione amministrativa
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
DRE	Direzione delle risorse e della rete esterna
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
EURO	Campionati europei di calcio
FFS	Ferrovie federali svizzere
FISP	Ispettorati delle finanze della Confederazione
GBL	Galleria di base al Lötschberg
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazioni e preventivo globale
H1N1	Influenza suina
IPG	Indennità per perdita di guadagno
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura; Legge sull'agricoltura (RS 910.1)

LAMal	Legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (RS 832.10)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze; Legge sul Controllo delle finanze (RS 614.0)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LISE	Legge federale del 9 ottobre 1987 concernente il promovimento dell'istruzione dei giovani Svizzeri all'estero (RS 418.0)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale; Legge sul Parlamento (RS 171.10)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LSR	Legge federale del 16 dicembre 2005 sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori; Legge sulla sorveglianza dei revisori (RS 221.302)
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NMC	Nuovo modello contabile della Confederazione
NPC	Nuova perequazione finanziaria
N-SIS	Sezione nazionale del Sistema d'informazione Schengen
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OgeEm	Ordinanza generale dell'8 settembre 2004 sugli emolumenti (RS 172.041.1)
OILC	Ordinanza del 5 dicembre 2008 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (RS 172.010.21)
ONG	Organizzazione non governativa
OParl	Ordinanza dell'Assemblea federale del 3 ottobre 2003 relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare; Ordinanza sull'amministrazione parlamentare (RS 171.115)
OPers	Ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3)
OSIC	Organo strategia informatica della Confederazione
PC	Prestazioni complementari dell'AVS e AI
PF	Politecnici federali
PMI	Piccole e medie imprese
Q-SAT	Quality-Self-Assessment-Tool
RFA	Regia federale degli alcool
RNL	reddito nazionale lordo
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SAP	Analisi di sistema e sviluppo di programmi
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
seg./segg.	segunte/i
SIS II	Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione
SP	Servizi del Parlamento

TAF	Tribunale amministrativo federale
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UE	Unione europea
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USTRA	Ufficio federale delle strade
VIS	Sistema d'informazione sui visti

Rapporto d'attività della Delegazione delle finanze delle Camere federali 2009

1 Mandato e organizzazione

1.1 Compiti e competenze della Delegazione delle finanze

Conformemente all'articolo 51 capoverso 2 LParl, la Delegazione delle finanze è incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione finanziaria. Essa fa rapporto alle Commissioni delle finanze e formula proposte (art. 51 cpv. 4 LParl). 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).

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 1 LCF, la Delegazione delle finanze riceve tutti i rapporti e atti relativi alla vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze (CDF). Svolge inoltre visite informative e sopralluoghi di controllo presso i servizi della Confederazione.

In base a un accordo rinnovato con il Consiglio federale nel 2009, la Delegazione delle finanze esercita anche un diritto di veto su determinati provvedimenti relativi alla retribuzione dei quadri superiori; si rinvia al numero 2.1.1.

Conformemente all'articolo 169 Cost., l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alle delegazioni speciali di commissioni di vigilanza previste dalla legge. L'articolo 154 capoverso 2 LParl conferisce in particolare alla Delegazione delle finanze il diritto di consultare documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale o che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di informazione strategico-militari. La Delegazione delle finanze riceve pertanto correntemente e regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federale, corapporti inclusi (art. 154 cpv. 3 LParl).

Conformemente agli articoli 34 capoverso 1 e 28 capoverso 1 LFC la Delegazione delle finanze è competente dell'approvazione, a nome e per conto del Parlamento, dei crediti di spesa urgenti (cosiddetti crediti aggiuntivi con anticipazione ordinaria) e dei crediti d'impegno urgenti. Si rinvia anche al numero 2.2.

1.2 Organizzazione della Delegazione delle finanze e affari trattati

Ognuna delle Commissioni delle finanze delle due Camere designa al proprio interno tre membri e tre sostituti per formare la Delegazione delle finanze, che si costituisce da sé (art. 51 cpv. 1 LParl). Alla presidenza della Delegazione si alternano, ogni dodici mesi, un membro del Consiglio nazionale e uno del Consiglio degli Stati. Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze era così composta: Bruno Zuppiger (presidente), Arthur Loepfe e Marina Carobbio Guscetti per il Consiglio nazionale, Hans Altherr (vicepresidente), Urs Schwaller e Alain Berset per il Consiglio degli Stati. Quest'ultimo è stato designato dalla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati nella Delegazione delle finanze il 12 ottobre 2009. Ha sostituito il Consigliere agli Stati Ernst Leuenberger deceduto a fine giugno.

La Delegazione delle finanze è strutturata in tre sottodelegazioni, ognuna composta di un consigliere nazionale e di un consigliere agli Stati. Queste sottodelegazioni assistono i sette dipartimenti della Confederazione, le autorità e i Tribunali. Di regola ai membri non viene assegnato un dipartimento il cui responsabile appartiene allo stesso partito. I membri sono responsabili dello stesso Dipartimento per almeno due anni.

Nell'anno in rassegna è stato possibile concludere la revisione del Regolamento dell'8 novembre 1985¹ delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze. Si è constatato infatti che questo Regolamento inerente al settore della Delegazione delle finanze non corrisponde più, sotto diversi aspetti, al diritto vigente – in particolare alla legge sul Parlamento – e nemmeno alla prassi. Il 29 giugno 2009 la Delegazione delle finanze ha emanato nuovi principi operativi che in particolare ne disciplinano chiaramente l'organizzazione, i compiti, gli obiettivi e i criteri, i mezzi, il coordinamento e la procedura.

Inoltre anche la revisione dell'Accordo del 2002 tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale in materia di vigilanza e controllo delle misure riguardanti il personale ha potuto essere portata a termine. La revisione era giustificata dal fatto che le basi su cui si fonda l'Accordo sono state parzialmente modificate e le procedure di approvazione necessitano di un'impostazione più chiara. Il nuovo Accordo 2009 definisce con più precisione le competenze della Delegazione delle finanze in materia di alta vigilanza concomitante e le esigenze informative nell'alta vigilanza susseguente. Si rinvia al numero 2.1.1 del presente rapporto.

Nel 2009, la Delegazione delle finanze si è riunita sei volte in seduta ordinaria e sei volte in seduta straordinaria. La seconda seduta ordinaria si è tenuta a Riga in Lettonia. La Delegazione delle finanze si è interessata in particolare alle ripercussioni che l'adesione della Lettonia all'UE ha avuto sulla vigilanza finanziaria di quel Paese. Le tre sottodelegazioni hanno tenuto complessivamente sei sedute informative.

Nell'anno in rassegna il Controllo federale delle finanze (CDF) ha trasmesso alla Delegazione delle finanze 122 rapporti di revisione e di verifica (anno precedente: 125), di cui 63 rapporti importanti per il settore di compiti della Delegazione delle finanze. Quest'ultima ha trattato 108 decisioni del Consiglio federale relative alla gestione finanziaria (anno precedente: 92) e 6 misure concernenti il personale (anno precedente: 16) per i quadri superiori (conformemente all'Accordo 2009; cfr. n. 2.1.1). Inoltre ha trattato e approvato 5 domande di anticipazione (anno precedente: 9) per un importo complessivo di 102,8 milioni di franchi (anno precedente: 6137 milioni di franchi); si rinvia al numero 2.2.

1.3 Collaborazione con il Controllo federale delle finanze

Il mandato legale del Controllo federale delle finanze (CDF) è sancito nella LCF che definisce in particolare:

- i criteri di controllo: regolarità, legalità e redditività (art. 5);
- i compiti di controllo: esame della gestione finanziaria, sistemi interni di controllo, esame dei prezzi e delle applicazioni EED (art. 6);

¹ Regolamento dell'8 novembre 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RS 171.126).

- le perizie, fra l'altro nei settori della contabilità, del traffico dei pagamenti, degli inventari, nonché la consulenza alle Commissioni delle finanze e alla Delegazione delle finanze (art. 7);
- il campo di vigilanza (art. 8) che comprende le unità amministrative centrali e decentralizzate dell'Amministrazione federale, i Servizi del Parlamento, i beneficiari di indennizzi e aiuti finanziari, le organizzazioni con compiti pubblici e le imprese della Confederazione;
- il sostegno agli ispettorati mediante esami dell'efficacia, nonché formazione e perfezionamento (art. 11).

Il CDF definisce ogni anno il programma di revisione e lo sottopone per conoscenza alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale (art. 1 cpv. 2 LCF). Per ogni verifica conclusa redige un rapporto che trasmette alla Delegazione delle finanze unitamente al parere dell'organo oggetto della verifica e a un riassunto (art. 14 LCF). I rapporti del CDF consentono alla Delegazione delle finanze di adempiere il suo mandato di alta vigilanza sulle finanze della Confederazione e, in caso di bisogno, di intervenire presso i dipartimenti o il Consiglio federale. Inoltre, il CDF assiste la Delegazione delle finanze nei preparativi e nell'esecuzione di visite informative, mandati conseguenti a revisione e mandati speciali. Un ulteriore compito è costituito dai mandati che la Delegazione delle finanze può assegnare al CDF in virtù dell'articolo 1 capoverso 2 LCF. Dal canto suo, il CDF può rifiutare mandati speciali che pregiudicano l'attuazione del programma di revisione.

Conformemente all'articolo 2 capoverso 3 LCF, il CDF presenta ogni anno il suo preventivo direttamente al Consiglio federale, il quale lo trasmette, senza modifiche, all'Assemblea federale. Dal canto suo, la Delegazione delle finanze presenta all'Assemblea federale una proposta sul preventivo del CDF che si basa sulle istruzioni del Consiglio federale e sulle direttive dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

Con 20,9 milioni di franchi il preventivo 2010 del CDF si situa leggermente al di sotto del consuntivo 2008 (21,1 milioni); in particolare i contributi al secondo pilastro sono stati inferiori a quanto preventivato. Il preventivo del CDF ammonta sempre a circa lo 0,3 per mille della spesa complessiva della Confederazione. Le spese per il personale ammontano a circa tre quarti delle uscite. Con il personale disponibile, il CDF assolve circa il 90 per cento del programma d'attività annuo e per il restante 10 per cento ricorre ad esperti esterni.

L'8 settembre 2009 il CDF ha ottenuto dall'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) il riconoscimento quale ufficio di revisione ai sensi della LSR. Pur non essendo obbligatorio per l'organo di controllo dell'Amministrazione federale, questo riconoscimento è stato voluto dal CDF per garantire la qualità e la competitività sul mercato del lavoro.

1.4 Coordinamento con le Commissioni di vigilanza

Le commissioni e delegazioni di vigilanza del Parlamento esercitano l'alta vigilanza sull'operato del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale (art. 50 segg. LParl). I loro compiti sono di portata globale e di natura intersettoriale. Considerata la crescente complessità delle attività amministrative 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. Il principio del coordinamento è sancito dall'articolo 49 LParl («Le commissioni di ciascuna Camera coordinano le attività tra di loro nonché con le commissioni dell'altra Camera che trattano le stesse o analoghe questioni»). Il coordinamento è assicurato in particolare mediante le segreterie delle commissioni e delegazioni di vigilanza. Le segreterie delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle finanze pertanto s'incontrano periodicamente al fine di coordinare la loro attività. Nel 2009 hanno tenuto tre sedute.

Laddove necessario e ragionevole, il coordinamento è assicurato anche mediante la collaborazione nelle sottocommissioni o nei gruppi di lavoro. In tal senso dal giugno 2009 esiste un gruppo di lavoro delle Commissioni della gestione che si occupa della gestione dei rischi della Confederazione. Per evitare doppioni fra le due commissioni e delegazioni di vigilanza, a questo gruppo prende parte anche un membro della Delegazione delle finanze (cfr. n. 2.3.1 «Gestione dei rischi della Confederazione»). Nel settore dell'alta vigilanza sulla protezione dello Stato e sui servizi di informazione strategica la collaborazione fra la Delegazione delle finanze e la Delegazione delle commissioni della gestione è disciplinata da una Convenzione che è stata leggermente adeguata nel 2009. Il numero 1 della Convenzione prevede che nel quadro dell'alta vigilanza le due Delegazioni collaborino in particolare su progetti segreti che presentano un elevato rischio politico, richiedono notevoli mezzi finanziari e pongono problemi di gestione finanziaria.

1.5 Decesso di Ernst Leuenberger

Il 30 giugno 2009 è morto all'età di 64 anni il consigliere agli Stati Ernst Leuenberger. Dal 2008 era membro della Delegazione delle finanze che ha anche presieduto nello stesso anno. Dalla sua elezione nel Consiglio degli Stati nel 1999 è stato fra l'altro membro della Commissione delle finanze, della Commissione dei trasporti e, già dal 1998, della Delegazione di vigilanza NFTA.

Il rapporto d'attività della Delegazione delle finanze non è il luogo adatto per rendere merito all'azione politica e professionale di Ernst Leuenberger, peraltro già ampiamente celebrata l'anno scorso. La Delegazione delle finanze si limita soltanto a ricordare che «Aschi» è stato una pietra miliare in campo politico: esprimeva la sua opinione in modo schietto e diretto accompagnandola spesso con un umorismo profondo e del tutto personale. La sua voce era autorevole e con la sua competenza e tenacia si è guadagnato il rispetto anche al di fuori del suo partito.

Ernst Leuenberger sapeva tuttavia anche guardare lontano. Nel discorso in occasione della festa nazionale del Primo di agosto, pronunciato a Olten nel 1998 in veste di presidente del Consiglio nazionale, sostenne che il grosso problema del Paese era l'immagine di una Svizzera «di egoisti, ricettatori, spilorci e perfino di imbrogliatori» che circolava in molti ambienti stranieri. Anche se allora furono gli averi non rivendicati a indurlo a questa constatazione, la sua affermazione continua ad essere attuale anche 12 anni dopo.

La Delegazione delle finanze serberà sempre grande rispetto alla memoria di Ernst Leuenberger.

2 Temi trasversali

2.1 Affari in materia di personale

2.1.1 Nuovo Accordo 2009 con il Consiglio federale concernente la vigilanza in materia di diritto del personale

L'Accordo 2002 tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale in materia di vigilanza e controllo delle misure concernenti i quadri superiori dell'Amministrazione federale e delle aziende legate alla Confederazione necessitava da tempo di un adeguamento per le mutate basi legali. Nel giugno 2008, la Delegazione delle finanze ha esaminato diversi orientamenti possibili per una sua revisione (cfr. rapporto d'attività 2008², n. 2.1.1).

Durante la discussione la Delegazione delle finanze si è chiaramente pronunciata a favore della sua intenzione di mantenere la vigilanza finanziaria concomitante come strumento centrale. Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il Consiglio federale hanno condiviso questa posizione. Conformemente al nuovo Accordo 2009, anche in futuro le seguenti misure in materia di personale saranno soggette all'approvazione della Delegazione:

- classificazione di posti a partire dalla classe di stipendio 32, nonché passaggio di posti in una classe superiore fra la classe 32 e la 38 (art. 36 OPers);
- pensionamenti anticipati nelle classi di stipendio 32–38 nell'ambito di ristrutturazioni (art. 105 OPers);
- indennità in funzione del mercato del lavoro nelle classi di stipendio 32–38 (art. 50 OPers);
- nuova designazione delle funzioni di sostituto direttore e sostituto segretario generale;
- versamento di indennità di partenza nelle classi di stipendio 1–38 superiori a un anno di stipendio (art. 79 cpv. 7 OPers).

Anche l'alta vigilanza susseguente è stata adeguata alle vigenti basi legali. Essa comprende l'annuale rapporto standardizzato del Consiglio federale alla Delegazione delle finanze delle Camere federali sulle decisioni e sulle spese seguenti:

- pensionamento anticipato di determinate categorie di personale nelle classi di stipendio 30–38 (art. 33 OPers);
- prepensionamento nelle classi di stipendio 30–38 (art. 34 OPers);
- premi e indennità nelle classi di stipendio 30–38 (indennità di funzione art. 46 OPers, indennità speciali art. 48 OPers, premi di prestazione art. 49 OPers);
- costi delle rendite versate conformemente all'articolo 79 capoverso 5 OPers nelle classi di stipendio 30–38;
- versamento di indennità in caso di risoluzione del rapporto di lavoro nelle classi di stipendio 30–38 (art. 78 e 79 OPers).

² 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 2008.

- occupazioni accessorie nelle classi di stipendio 30–38 (art. 91 OPers).
- obbligo di fornire tutto o parte del reddito da attività a favore di terzi nelle classi di stipendio 30–38 (art. 92 OPers).
- misure in caso di ristrutturazione nelle classi di stipendio 30–38 (art. 104–106 OPers).
- valutazione della funzione nelle classi di stipendio 24–31 (art. 52 OPers).
- indennità in funzione del mercato del lavoro nelle classi di stipendio 1–38 (art. 50 OPers).

La Delegazione delle finanze esercita ora l'alta vigilanza concomitante anche nel settore delle unità autonome della Confederazione. Questo significa concretamente che i competenti dipartimenti devono sottoporre per consultazione alla Delegazione delle finanze ogni nuovo atto normativo concernente il diritto del personale delle loro unità esterne (come regolamenti e ordinanze sul personale) nonché le modifiche di questi atti normativi prima di proporli al Consiglio federale. Questo disciplinamento riguarda le unità autonome della Confederazione, il cui personale è soggetto alla legge sul personale federale oppure il cui disciplinamento legislativo speciale giustifica condizioni d'assunzione di diritto pubblico sotto la suprema responsabilità del Consiglio federale.

Il nuovo Accordo fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale concernente la vigilanza in materia di diritto del personale (Accordo 2009) è stato firmato il 19 novembre 2009 dal presidente della Confederazione Merz e dal presidente della Delegazione delle finanze, il consigliere nazionale Zuppiger. È entrato in vigore il 1° gennaio 2010 ponendo così le basi affinché la Delegazione delle finanze possa continuare ad esercitare una vigilanza efficace in un settore importante.

2.1.2 Competenze dell'Ufficio federale del personale

Come già menzionato nel rapporto d'attività 2008³, la Delegazione delle finanze sostiene l'Ufficio federale del personale (UFPER) in quanto organo centrale specializzato in materia di personale della Confederazione che mediante il coordinamento e la consulenza assicura l'attuazione coerente della politica del personale della Confederazione, una gestione efficiente delle risorse umane nonché adeguate riforme delle basi legali.

Anche nel 2009 la Delegazione delle finanze ha fatto notare al Consiglio federale che tutta l'Amministrazione federale trarrebbe vantaggio dal coordinamento centralizzato presso l'Ufficio federale del personale (UFPER) degli affari concernenti il personale e delle risorse umane della Confederazione. A tale proposito condivide il decreto del Consiglio federale nel settore della riorganizzazione della formazione e del perfezionamento (cfr. n. 2.1.6). La Delegazione ritiene tuttavia che possano e

³ 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 2008.

debbano essere ancora adottati estesi disciplinamenti centrali in determinate questioni di politica del personale. La Confederazione dispone di un effettivo eterogeneo per il quale sono state emanate normative speciali diventate sempre più numerose. Nell'ambito di una revisione della LPers e dell'OPers, il Consiglio federale intende semplificare e definire centralmente i parametri principali della politica del personale.

La Delegazione delle finanze condivide gli sforzi del Consiglio federale a favore di un'impostazione centralizzata della politica del personale federale. Essa continuerà a sostenere e ad assistere il Consiglio federale e l'UFPER, in particolare nel quadro della imminente revisione delle basi legali.

2.1.3 Valutazione globale delle risorse umane nel 2009

Nel corso dell'anno il Consiglio federale prende unicamente atto delle maggiori necessità dei dipartimenti in termini di personale dettate dall'esecuzione di nuovi compiti, senza però decidere sull'attribuzione di posti supplementari. Questa decisione è presa sempre in estate al momento dell'approvazione del preventivo. La Delegazione delle finanze si è interessata nel 2009 al modo di procedere nella valutazione globale delle risorse umane e in particolare al ruolo svolto dall'Ufficio federale del personale (UFPER) in questo processo. Essa ritiene che i seguenti aspetti siano da osservare in maniera particolare.

L'espletamento di nuovi compiti da parte dell'Amministrazione federale richiede spesso personale supplementare. La Delegazione delle finanze ritiene tuttavia altrettanto importante che compiti di cui la Confederazione non è più responsabile vengano abbandonati e le risorse liberate messe a disposizione per l'adempimento di nuovi compiti. La Delegazione delle finanze ha più volte reso attento il Consiglio federale sulla notevole importanza di un riesame approfondito dei compiti, allo scopo di sgravare in modo effettivo e duraturo le finanze della Confederazione (cfr. n. 2.3.2).

La Delegazione giudica positivamente la dichiarazione di massima del Consiglio federale che le risorse umane devono stare in un rapporto ragionevole con i compiti e, quindi, la relativa decisione di esaminare anche eventuali adeguamenti dell'organico in occasione della sua pianificazione eventuale per il programma di consolidamento 2010.

Secondo la Delegazione delle finanze l'UFPER dovrebbe poter apportare liberamente la propria competenza per quanto riguarda le risorse umane non soltanto nel quadro della valutazione globale delle risorse umane effettuata annualmente, ma anche in occasione della verifica dei compiti della Confederazione e nel quadro del programma di consolidamento 2010 al fine di sgravare in modo effettivo e duraturo le finanze della Confederazione.

2.1.4 Rapporto sulla retribuzione dei quadri 2008

Come auspicato, la Delegazione delle finanze ha potuto prendere atto del rapporto sulla retribuzione dei quadri 2008 già in giugno (invece di ottobre come finora); inoltre per la prima volta il rapporto è stato commentato dall'Ufficio federale del personale (UFPER). La Delegazione delle finanze ritiene importante questa valutazione dell'UFPER del rapporto sulla retribuzione dei quadri che accoglie favorevolmente. Condivide anche la decisione del Consiglio federale di incaricare le aziende della Confederazione di verificare la valutazione della componente variabile dello stipendio sull'arco di almeno due anni conformemente all'articolo 8 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri⁴. Inoltre la Delegazione delle finanze aveva chiesto al Consiglio federale di assumersi le proprie responsabilità e di chiarire le sue strategie riguardo alle differenze fra i sistemi di remunerazione di aziende paragonabili.

La Delegazione delle finanze valuta positivamente gli sforzi del Consiglio federale volti a garantire l'applicazione integrale dei principi contenuti nell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri, nel relativo rapporto esplicativo e nei decreti accompagnatori del Consiglio federale. Per poter valutare meglio la situazione, il Consiglio federale attende ulteriori informazioni nel prossimo rapporto. In particolare si aspetta spiegazioni più precise da parte delle aziende sul sistema salariale, segnatamente sull'orizzonte di valutazione della componente variabile dello stipendio. In parte si auspicano anche valutazioni più dettagliate da parte dei dipartimenti. In base a queste indicazioni sarà possibile valutare se le aziende e gli stabilimenti agiscono secondo i principi del Consiglio federale.

La Delegazione valuta positivamente gli sforzi del Consiglio federale volti a garantire l'applicazione integrale dei principi contenuti nell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri, nel relativo rapporto esplicativo e nei decreti accompagnatori del Consiglio federale. Controllerà lo stato di attuazione nell'ambito del rapporto sulla retribuzione dei quadri.

2.1.5 Pensionamento anticipato di determinate categorie di personale

Alla Delegazione delle finanze vengono periodicamente sottoposti per conoscenza pensionamenti anticipati di determinate categorie di personale. La possibilità di tali pensionamenti è sancita dall'articolo 33 OPers in particolare per determinate categorie di personale del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Sono previsti ad esempio disciplinamenti per gli ufficiali e i sottufficiali professionisti, per il personale del Corpo delle guardie di confine, nonché per gli impiegati soggetti all'obbligo di trasferimento del DFAE. La Delegazione delle finanze constata che nel quadro del passaggio

⁴ Ordinanza del 19 dicembre 2003 sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri superiori e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (Ordinanza sulla retribuzione dei quadri, RS 172.220.12).

dal primato delle prestazioni al primato dei contributi della cassa pensione della Confederazione (Pubblica) sono state adottate soluzioni generose. La Confederazione assume così regolarmente il pagamento di capitale di copertura mancante o paga indennità considerevoli, che generalmente vengono anche versate nella Cassa pensioni.

La Delegazione delle finanze è venuta a conoscenza, nel caso del DFAE e del DDPS, della grande frequenza con la quale negli ultimi anni sono state applicate simili soluzioni e dei conseguenti costi per la Confederazione. Si è quindi informata sulle prospettive future. Le risposte dei dipartimenti evidenziano che i costi annualmente sopportati dalla Confederazione sono considerevoli.

I costi che la Confederazione deve assumersi a motivo dei pensionamenti anticipati per determinate categorie di personale sono considerevoli. La Delegazione delle finanze invita i dipartimenti interessati a fare un uso particolarmente restrittivo di queste possibilità. La Delegazione delle finanze ritiene che questi disciplinamenti particolari debbano essere esaminati con spirito critico nel quadro della prevista revisione della legislazione sul personale federale.

2.1.6 Riorganizzazione della formazione e del perfezionamento nell'Amministrazione federale

Il Consiglio federale ha deciso che dal 1° gennaio 2010 la formazione e il perfezionamento nell'Amministrazione federale saranno garantiti da un unico offerente. In tal modo l'offerta risulterà più coerente e la formazione e il perfezionamento più economici. Il centro di formazione dell'Amministrazione federale sarà annesso all'Ufficio federale del personale (UFPER). Le unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata fungono da committenti influenzando così l'offerta. Le formazioni specialistiche, le formazioni nel settore delle professioni di monopolio e le formazioni destinate a contenuti specifici ai dipartimenti e agli uffici non fanno parte di questa offerta formativa.

La Delegazione delle finanze ritiene che la riorganizzazione della formazione e del perfezionamento nell'Amministrazione federale assicuri un'efficienza e una flessibilità elevate del personale federale. Inoltre la possibilità di ottenere dei certificati accresce il reale valore aggiunto dei collaboratori.

La Delegazione delle finanze è favorevole a una gestione centralizzata di tutta la formazione e di tutto il perfezionamento da parte dell'UFPER, segnatamente in vista di un rafforzamento delle competenze di quest'ultimo.

2.2 Crediti

2.2.1 Domanda d'assistenza amministrativa da parte degli USA

In una seduta straordinaria dell'ottobre 2009 la Delegazione delle finanze ha esaminato diverse richieste di credito del Consiglio federale destinate a garantire l'assistenza amministrativa agli USA nell'affare UBS. L'accordo di assistenza amministrativa con gli USA interessa l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), che tratta le domande, e il Tribunale amministrativo federale (TAF), che deve evadere eventuali ricorsi. Per poter proseguire senza indugio i lavori già avviati, il Consiglio federale ha chiesto crediti aggiuntivi per 11 milioni di franchi a favore dell'AFC; anche il TAF ha chiesto crediti aggiuntivi per circa 1,26 milioni di franchi.

In occasione di un incontro con il direttore dell'AFC e il presidente del TAF, la Delegazione delle finanze ha chiesto maggiori ragguagli sui lavori previsti e sui relativi costi. Oltre ai costi per il personale e per l'informatica, l'AFC deve mettere in conto anche costi di consulenza poiché ragioni di capacità le impongono di ricorrere al sostegno esterno per l'esame degli incartamenti. Il TAF deve prevenire uscite per cinque giudici supplementari, nonché altri costi per il personale e per il potenziamento dell'informatica.

Nella valutazione delle richieste di credito al di fuori del preventivo e dei suoi periodici aggiornamenti la Delegazione delle finanze attribuisce particolare importanza al criterio dell'urgenza. E questo soprattutto perché la decisione della Delegazione delle finanze è adottata al posto di un decreto delle Camere federali. Per questa ragione la Delegazione delle finanze attribuisce un'importanza molto grande alla prova dell'urgenza e della necessità delle richieste di credito. Nella fattispecie le discussioni hanno evidenziato chiaramente che vi erano le premesse per un'anticipazione da parte della Delegazione delle finanze. Il trattato internazionale prevede una tabella di marcia esigente che non consente di ritardare i lavori. Dato che i crediti erano ben motivati anche dal profilo del contenuto, la Delegazione delle finanze li ha approvati.

Essa ha chiesto al Consiglio federale di verificare la possibilità di imputare all'UBS i costi che la Confederazione ha dovuto sopportare per la vertenza fiscale. Nella sua risposta il Consiglio federale conclude che i costi provocati dalla procedura di assistenza amministrativa non possono essere addebitati all'UBS per mancanza di una base legale. L'onere per il sostegno dell'UBS nei tentativi di conciliazione nell'ambito del procedimento civile promosso dagli Stati Uniti sarà per contro addebitato al Dipartimento federale delle finanze (DFF) in base OgeEm.

2.2.2 Strategia di affari pubblici nei confronti degli USA

A metà giugno 2009 il Consiglio federale ha deciso di sostenere con una strategia di affari pubblici i negoziati con gli USA per concludere una convenzione di doppia imposizione e per ridurre i rischi del procedimento contro UBS. Questa sensibilizzazione è rivolta ai membri politicamente influenti dell'Amministrazione e del Congresso, al fine di accrescere la comprensione per le esigenze svizzere, di organizzare e potenziare la rete di contatti politico-economici e di migliorare l'immagine della

Svizzera, della piazza finanziaria svizzera e dell'UBS negli organi d'informazione. L'attuazione di queste misure è stata affidata al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) che ricorrerebbe ai servizi e alla rete di contatti dell'Ambasciata svizzera negli USA. Il DFAE ha inoltre ricevuto il mandato di fare capo ai servizi di un'agenzia statunitense che si occupa di affari pubblici. È stato inoltre autorizzato dal Consiglio federale a chiedere un credito aggiuntivo di 2 milioni di franchi con anticipazione ordinaria e altri 2,5 milioni di franchi da iscrivere nel preventivo 2010 per aumentare il limite di spesa.

A fine agosto 2009 la Delegazione delle finanze ha discusso a fondo con i rappresentanti di Presenza Svizzera della necessità e dell'utilità di tali misure nell'ambito della comunicazione. Per quanto riguarda l'urgenza del credito, essa ha preso atto in particolare che un'approvazione dei fondi nell'ordinario quadro dei crediti aggiuntivi, e quindi unicamente nel dicembre 2009, avrebbe messo in pericolo diverse misure e che esisteva un interesse oggettivo nel difendere efficacemente e tempestivamente gli interessi della Svizzera negli USA. Per non vanificare le misure già avviate, essa ha quindi approvato questa richiesta di crediti anche se con un certo scetticismo. Nella sessione di dicembre del 2009 il Parlamento ha tuttavia respinto il menzionato aumento del preventivo 2010 di 2,5 milioni di franchi.

2.2.3 Misure di prevenzione alla pandemia

A fine agosto 2009, la Delegazione delle finanze ha approvato una richiesta di credito aggiuntivo con anticipazione ordinaria di 84 milioni di franchi per l'acquisto di vaccino contro l'influenza A (H₁N₁, «influenza suina»). Essa ha ottenuto informazioni circostanziate sugli sviluppi dell'operazione da alcuni rappresentanti del Dipartimento federale dell'interno (DFI) ed ha discusso in particolare la formulazione dei contratti, la questione della responsabilità e gli aspetti tecnici dei crediti. Ha preso atto che, in base alle conoscenze epidemiologiche del momento, a partire dall'autunno 2009 si sarebbe dovuto fare i conti con un'ondata pandemica e pertanto occorreva una rapida liberazione di questo credito di pagamento. Nel dicembre 2006 il Parlamento aveva già autorizzato un credito d'impegno di 93 milioni di franchi.

Nel corso dell'autunno 2009 sono emersi come noto in Svizzera alcuni problemi concernenti la disponibilità e la distribuzione del vaccino. Anche la disponibilità della popolazione a farsi vaccinare è stata sensibilmente inferiore alle aspettative. Ben presto è emerso che soltanto una piccola parte delle complessive 13 milioni di dosi di vaccino ordinate sarebbe stata utilizzata. Le discussioni che si sono innescate di conseguenza sull'utilizzazione delle dosi di vaccino in eccesso a favore di Paesi in sviluppo hanno indotto a fine novembre 2009 la Delegazione delle finanze a discutere approfonditamente con il capo del DFI l'impiego dei mezzi promessi e le successive mosse. La Delegazione delle finanze ha potuto prendere atto del fatto che il vaccino acquistato sarebbe stato impiegato prioritariamente per la prevenzione della popolazione svizzera e, in un secondo tempo, per costituire una riserva in caso di una seconda ondata di influenza. Soltanto una volta soddisfatte queste premesse, le dosi di vaccino sarebbero state donate ai Paesi in sviluppo o vendute ad altri Paesi industriali.

A metà dicembre 2009, il Consiglio federale ha definito in questo senso la strategia per un'altra utilizzazione del vaccino pandemico; si garantisce una riserva sufficiente per proteggere l'80 per cento della popolazione, rinunciando così a 4,5 milio-

ni di dosi che dovrebbero in parte essere donate all'OMS e in parte vendute ad altri Paesi. In un comunicato stampa del 28 gennaio 2010, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha fatto sapere che la Svizzera ha venduto 750 000 dosi all'Iran regalando oltre 150 000.

La Delegazione delle finanze ritiene indispensabile riesaminare questa pandemia influenzale, analizzarla e trarne i necessari insegnamenti per il futuro. In caso di nuova pandemia occorrerà in particolare evitare i problemi di prevenzione, di prontezza e di comunicazione emersi l'anno scorso e rinunciare a decisioni di credito a breve termine da parte della Delegazione delle finanze.

2.2.4 Protezione diplomatica e consolare

In una seduta straordinaria nel giugno 2009 la Delegazione delle finanze ha approvato una richiesta di credito di 3 milioni di franchi per affrontare una presa di ostaggi svizzeri nel Mali. Essa ha vincolato l'approvazione alla condizione che, una volta conclusa l'operazione, le venga fatto rapporto su quanto intrapreso per la liberazione degli ostaggi e in particolare sui costi. La Delegazione delle finanze ritiene inoltre urgente trarre i necessari insegnamenti da questa vicenda al fine di evitare che il contribuente venga chiamato alla cassa per le avventure di singoli cittadini.

Nella sua seduta di fine novembre 2009, la Delegazione delle finanze ha discusso un rapporto del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) sui costi che la Confederazione ha dovuto sopportare per il lavoro di prevenzione del DFAE e sulla questione della partecipazione ai costi da parte degli interessati. La Delegazione delle finanze ha preso atto che i costi complessivi per tutte le misure ammontavano a circa 5,5 milioni di franchi. Sulla base del diritto vigente e della prassi svizzera, ai due cittadini svizzeri interessati sono stati computati 20 000 franchi ciascuno per i costi diretti di rimpatrio. La Delegazione delle finanze ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di verificare il conteggio dei costi complessivi presentato dal DFAE e di valutare in particolare il rimborso allo Stato terzo. Il CDF è giunto alla conclusione che i costi complessivi sono stati calcolati correttamente. Sono stati garantiti la trasparenza e l'appropriatezza delle spese. Le operazioni di rimborso al Mali sono documentate.

Sulla base del rapporto del DFAE e del rapporto del CDF, la Delegazione delle finanze ha discusso l'operazione con la responsabile del DFAE durante la sua prima seduta ordinaria a fine gennaio 2010. La discussione si è focalizzata in particolare sui rimborsi al Mali e su come migliorare le misure di prevenzione del DFAE. Nel complesso la Delegazione delle finanze condivide la posizione del CDF che nel suo rapporto ritiene il modo di procedere del DFAE nel noto contesto politico come fondato e appropriato.

2.2.5

Altre pratiche riguardanti i crediti

Oltre alle quattro domande di anticipazioni ordinarie di cui ai numeri precedenti, la Delegazione delle finanze ha dovuto pronunciarsi su un'altra richiesta di credito per un importo di 450 000 franchi per la sostituzione urgente di un motore d'elicottero in dotazione all'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici.

Nel 2009 la Delegazione delle finanze si è così pronunciata complessivamente su cinque pratiche riguardanti crediti per circa 103 milioni di franchi. Escludendo crediti straordinari come quello del 2008 di 6 miliardi di franchi per UBS, questa cifra è leggermente inferiore alla media degli anni precedenti.

L'esiguo numero di crediti supplementari richiesti con urgenza è da un lato motivo di soddisfazione perché significa che l'atteggiamento critico della Delegazione delle finanze porta i suoi frutti. Dall'altro lato, anche nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha constatato che una pianificazione accurata avrebbe consentito di sbrigare pratiche riguardanti singoli crediti secondo la normale procedura definita per i crediti aggiuntivi.

Tabella 1

Andamento dei crediti aggiuntivi con ripercussioni sul finanziamento* dal 1999 al 2009

Anno	Crediti complementari in mio. fr.	in % del preventivo	di cui approvati dalla Delegazione delle finanze (in mio. fr.)	in % dei crediti complementari	Crediti rimanenti in mio. fr.
1999	962	2,1	532	55	1620
2000	641	1,4	210	33	935
2001	2968	6,1	1925 ^a	65	1659
2002	1250	2,4	584	47	1778
2003	684	1,3	424	62	1886
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	7194 ^b	98	1276
2008	6554	11,5	6137 ^c	94	805
2009	593 ^d	1,0	103	17	2136

* dal 2007 senza trasferimenti di crediti

^a di cui 1,248 miliardi di franchi per l'aviazione civile

^b di cui 7,038 miliardi di franchi per l'erogazione dei proventi derivanti dalla vendita dell'oro

^c di cui 6 miliardi di franchi per misure destinate a UBS

^d senza la seconda tappa delle misure di stabilizzazione (aggiunta 1a/2009, 710 mio.)

2.3 Altre questioni trasversali

2.3.1 Gestione dei rischi della Confederazione

Nel 2008 la Delegazione delle finanze ha deciso di attribuire la massima importanza a questo tema e di discuterne nell'ambito di incontri con i capi dei dipartimenti. Essa ha continuato a discuterne anche durante l'anno in rassegna. Si è costantemente informata presso alcuni rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze (DFF) sullo stato del progetto e sui possibili miglioramenti, segnatamente per quanto riguarda gli obiettivi e la necessità di istruzioni chiare come anche della loro concreta applicazione.

Per evitare eventuali doppioni nell'alta vigilanza sul settore della gestione dei rischi, un membro della Delegazione delle finanze è stato nominato nel gruppo di lavoro ad hoc delle Commissioni della gestione. Operativo dal giugno 2009, questo gruppo di lavoro ha sentito i responsabili della gestione dei rischi e del relativo rapporto periodico dei dipartimenti e della Cancelleria federale. Inoltre si è incontrato con i rappresentanti dell'Amministrazione delle finanze del Canton Berna e il capo della divisione Gestione dei rischi della Novartis per capire come sono organizzati la gestione dei rischi e il relativo rapporto periodico in un'amministrazione cantonale e in una grande impresa internazionale. Il gruppo di lavoro intende consolidare la gestione dei rischi e del rapporto periodico della Confederazione.

Alla luce del fatto che determinati rischi possono comportare ogni volta anche conseguenze finanziarie, la gestione dei rischi della Confederazione assume un'enorme importanza sotto il profilo dell'evoluzione delle sue finanze. Anche in futuro quindi la Delegazione delle finanze seguirà da vicino il settore in collaborazione con le commissioni della gestione.

2.3.2 Verifica dei compiti della Confederazione

La Delegazione delle finanze si occupa di questo tema da circa tre anni. L'ultimo rendiconto sullo stato di attuazione di questo ambizioso progetto è stato presentato nel rapporto d'attività per l'anno 2008⁵ (n. 2.3.5). In quell'occasione la Delegazione delle finanze ha fatto riferimento in particolare alla nuova strategia di attuazione decisa dal Consiglio federale all'inizio del 2009. La decisione governativa ha segnato l'abbandono dell'obiettivo originario di definire meglio gli indirizzi di riforma e di pubblicarli in un piano d'azione comune che sarebbe stato sottoposto al dibattito politico. Il pacchetto di riforme sarà invece smembrato e attuato secondo calendari di riforma stabiliti individualmente dai dipartimenti.

La Delegazione delle finanze intravede due rischi in questo cambiamento di strategia: da un lato, la dipartimentalizzazione ostacola l'assunzione della responsabilità generale da parte del Consiglio federale, dall'altro, esiste il pericolo di ulteriori ritardi nell'attuazione del progetto. Nel 2009 la Delegazione delle finanze aveva

⁵ 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 2008.

pertanto previsto di assumere informazioni dettagliate sulla strategia di attuazione. Essa ha dovuto tuttavia prendere atto che se dal canto loro i dipartimenti avevano elaborato tutta una serie di proposte, il Consiglio federale tuttavia avrebbe deciso soltanto nel corso del mese di febbraio 2010 sul seguito. In tal modo misure concrete potranno essere attuate soltanto nel quadro del preventivo 2011.

La Delegazione delle finanze deplora che la strategia originaria di verifica dei compiti sia stata modificata come è già capitato a più riprese per i tempi di attuazione. In collaborazione con le commissioni delle finanze, essa esaminerà globalmente l'attuazione nel quadro del preventivo 2011.

2.3.3 Gestione mediante mandati di prestazione e preventivi globali (GEMAP)

La base legale della GEMAP è costituita dall'articolo 44 LOGA, nonché dagli articoli 42–46 LFC. Durante la fase sperimentale (1996–2001) il progetto di riforma GEMAP è stato valutato in una procedura a più livelli. Nel novembre 2001 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il suo primo rapporto di valutazione attuando in seguito diverse misure di ottimizzazione. Nel suo messaggio del 24 novembre 2004 sulla LFC l'Esecutivo ha formulato la propria strategia nel settore GEMAP proponendosi di presentare un altro rapporto una volta trascorsi quattro anni. Le commissioni parlamentari di vigilanza hanno inoltre auspicato un'analisi della gestione amministrativa orientata alle prestazioni e ai risultati a livello nazionale e internazionale.

Il 4 novembre 2009 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il rapporto di valutazione GEMAP 2009⁶. Sulla base di questo rapporto il Consiglio federale ha inoltre incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di analizzare approfonditamente le opzioni relative ai costi e benefici e di sottoporgli i risultati entro un anno. Tre gli orientamenti da considerare: 1. consolidamento della GEMAP, 2. estensione della GEMAP oppure 3. modello di gestione orientato ai risultati per l'intera Amministrazione federale.

Il rapporto di valutazione GEMAP del 4 novembre 2009 è stato sottoposto per parere alla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S). La Delegazione delle finanze si occuperà dal canto suo degli sviluppi di GEMAP verosimilmente nel 2011 prendendo in considerazione la valutazione della CdF-S e dopo che il DFF avrà valutato le opzioni menzionate.

⁶ Rapporto sulla gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale. Valutazione e procedura ulteriore (Rapporto di valutazione GEMAP) (09.088 – Rapporto di valutazione del Consiglio federale del 4 novembre 2009).

2.3.4

Ispettorati delle finanze dell'Amministrazione federale

Secondo l'articolo 11 LCF, gli ispettorati delle finanze (FISP) della Confederazione sono responsabili del controllo finanziario nel loro ambito. Essi sono direttamente subordinati alla direzione dell'ufficio o dell'azienda, ma nell'adempimento dei loro compiti di controllo sono autonomi e indipendenti. I loro regolamenti sottostanno all'approvazione del Controllo federale delle finanze (CDF) che sorveglia l'efficacia dei controlli degli ispettorati, provvede al coordinamento e può emanare istruzioni tecniche. Gli ispettorati trasmettono al Controllo federale delle finanze tutti i rapporti e gli comunicano i difetti constatati d'importanza fondamentale o con una notevole rilevanza finanziaria. Nell'Amministrazione federale ci sono attualmente 15 ispettorati delle finanze.

Negli anni 2006–2008 il CDF ha portato a termine un esame della qualità e dell'efficacia di tutti gli ispettorati delle finanze. A tal fine ha utilizzato lo strumento dell'autovalutazione qualitativa (Quality-Self-Assessment-Tool o «Q-SAT») messo a disposizione dall'Associazione svizzera di revisione interna. In quell'occasione gli ispettorati hanno eseguito un'autovalutazione che in seguito è stata analizzata dal CDF e valutata per campionatura. Dopo il buon risultato già evidenziato nei due rapporti parziali risalenti a fine 2006 e a fine 2007, il rapporto finale del gennaio 2009 ha confermato la valutazione complessivamente positiva. Il CDF giunge così alla conclusione che vi sono i requisiti fondamentali per un'attività efficace degli ispettorati. Non mancano neppure i requisiti organizzativi e tecnici per un'attività di controllo efficace. La comunicazione dei risultati del controllo giunge tempestivamente ai destinatari e le raccomandazioni sono per lo più attuate sistematicamente. Il CDF individua un piccolo potenziale di miglioramento in particolare nelle carenze conoscenze specialistiche all'interno delle organizzazioni più piccole nonché nella documentazione delle procedure di pianificazione e di verifica.

Sulla scorta dei menzionati rapporti parziali, la Delegazione delle finanze ha discusso anche la questione di un collegamento più stretto fra gli ispettorati e il CDF (nella forma ad esempio di una subordinazione diretta degli ispettorati al CDF). Anche se in tal modo l'autonomia degli organi di revisione nell'Amministrazione federale ne uscirebbe rafforzata, il CDF preferirebbe mantenere l'attuale struttura. Con la soluzione attuale si tiene conto in particolare della responsabilità delle direzioni degli uffici nell'impiego accurato, economico e parsimonioso dei crediti e dei valori patrimoniali loro affidati. Un ispettorato subordinato alla direzione dell'ufficio opera a contatto con l'attività quotidiana e dispone di conoscenze tecniche approfondite specifiche all'ufficio. In questo senso il CDF non ritiene ottimale integrare dal profilo organizzativo un ispettorato in una segreteria generale.

Il CDF aveva già dato vita nel 2007 a una Conferenza dei direttori degli ispettorati per uno scambio di conoscenze, di informazioni e di esperienze. Inoltre, il CDF formulerà in un manuale tecnico vincolante le proprie aspettative riguardo agli standard e ai criteri qualitativi da rispettare.

La Delegazione delle finanze ritiene che l'attuale organizzazione pragmatica degli ispettorati e la loro collocazione a livello di ufficio abbiano dato buoni risultati. Spetta al CDF valutare di volta in volta l'adeguatezza di eventuali deroghe, come l'istituzione di un ispettorato a livello di Dipartimento. La Delegazione delle finanze sostiene di buon grado gli sforzi del CDF a favore di una professionalizzazione degli ispettorati finanziari nella Confederazione.

2.3.5

Autorità di vigilanza sugli alcool; revisione della legislazione sull'alcool

Anche se è stata più volte modificata nel corso degli anni, la legge sull'alcool, che risale a quasi ottant'anni fa, non è più adeguata all'attuale realtà economica e di politica sociale. Le ingerenze statali nel mercato sono eccessive, le procedure complicate e dispendiose. Un quadro della revisione totale dell'inventario rielaborato dei compiti evidenzia 50 servizi (Confederazione, Cantoni, terzi) che attualmente si occupano di compiti politici nel settore degli alcool. A livello di Confederazione 11 uffici si occupano di questioni legate agli alcool svolgendo svariati compiti.

Nel 2007 il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha incaricato un gruppo di lavoro di elaborare un rapporto per verificare i compiti della Confederazione nel settore degli alcool e di proporre misure di razionalizzazione nel settore di attività della Regia federale degli alcool (RFA). Nel suo rapporto interno del 31 agosto 2007 questo gruppo di lavoro ha individuato un notevole potenziale di ottimizzazione nella procedura di imposizione e di controllo, ma anche motivi di intervento strutturale nello svolgimento dei compiti.

La Delegazione delle finanze ha preso spunto dalla complessità e pesantezza delle strutture per approfondire, a fine giugno 2009, la problematica in un colloquio con il direttore della RFA. Essa condivide l'obiettivo del Consiglio federale di verificare, in occasione della revisione totale della legge sull'alcool, anche i compiti a livello federale, di individuare le necessità di intervento strutturale e di proporre corrispondenti misure di razionalizzazione. Secondo la Delegazione delle finanze, questo obiettivo va senz'altro realizzato nel quadro dei summenzionati lavori preliminari (inventario dei compiti, rapporto del gruppo di lavoro) e l'espletamento dei compiti della Confederazione in materia di alcool va ottimizzato. Queste misure dovrebbero consentire una maggiore sinergia fra gli organi di controllo nel settore degli alcool. Inoltre la revisione totale della legge sull'alcool offre la possibilità di verificare il trasferimento dei compiti della RFA all'Amministrazione federale centrale.

Nella sua lettera del 27 agosto 2009 al Consiglio federale la Delegazione delle finanze sottolinea l'opportunità di riservare, nel quadro di questo progetto, un'attenzione particolare alle strutture dirigenziali. Essa ritiene degno di valutazione anche il coinvolgimento di risorse esterne all'amministrazione atte a sostenere un'oggettiva e adeguata semplificazione strutturale. Essa condivide inoltre l'opzione di un abbandono della legislazione orientata al prodotto grazie al nuovo sistema fiscale ancora da concepire.

<p>La Delegazione delle finanze si aspetta che la revisione della legge sull'alcool produca una chiara semplificazione strutturale nell'Amministrazione federale. Essa continuerà a seguire con attenzione la tematica sotto questo aspetto.</p>
--

3 Altri controlli effettuati per dipartimento

3.1 Autorità e tribunali

3.1.1 Visita informativa della Sottodelegazione 1 alla Delegazione amministrativa

In virtù dell'articolo 65 capoverso 1 LParl, la Delegazione amministrativa (DA) esercita la vigilanza sui Servizi del Parlamento (SP), che dal canto loro coadiuvano l'Assemblea federale nell'adempimento dei suoi compiti, così come disposto dall'articolo 64 capoverso 1. Fra i compiti della DA, esplicitati nell'articolo 20 Oparl, rientra la vigilanza della gestione degli affari e delle finanze dei SP. La DA è in particolare competente per l'allestimento del preventivo e del consuntivo dell'Assemblea federale, per la costituzione e la risoluzione dei rapporti di lavoro, per l'approvazione del regolamento interno e per il controllo gestionale e il sistema dei rapporti relativo al personale dei Servizi del Parlamento. Dal canto suo, la Delegazione delle finanze esamina e controlla la gestione finanziaria della Confederazione nella sua globalità. La cooperazione e il coordinamento fra le due delegazioni sono sanciti in una convenzione del 1999.

La visita effettuata nel dicembre del 2009 ha permesso di informarsi sulle competenze e i metodi operativi delle due delegazioni, oltre che sulla loro reciproca collaborazione. In quell'occasione sono state affrontate questioni riguardanti la vigilanza finanziaria sui SP, la procedura da adottare in caso di sorpassi di credito e l'approvazione della classificazione delle posizioni quadro dei SP. Si è inoltre discusso del sensibile aumento del numero di impieghi registrato negli scorsi anni presso i SP. Oltre al miglioramento osservato nel settore delle relazioni pubbliche, la Delegazione delle finanze ha preso atto che le prestazioni fornite al Parlamento – anche con l'ausilio di un sistema informatico sempre più complesso – si sono sviluppate in modo sensibile, che taluni compiti di natura amministrativa sono stati assunti dall'Amministrazione federale e che la sicurezza nel Palazzo del Parlamento è stata notevolmente rafforzata. Nel contempo, anche i SP sono tenuti ad attuare la riduzione dell'1 per cento del credito del personale, decisa dal Parlamento nell'ambito del preventivo 2010. La direzione dei SP e la DA sono chiamate a soddisfare le varie esigenze degli organi del Parlamento e dei deputati, rispettando nel contempo le decisioni dello stesso Parlamento in materia di finanze.

In conclusione, questa visita informativa ha permesso di rilevare che la collaborazione fra le due delegazioni si è consolidata e che il Controllo federale delle finanze (CDF) garantisce una vigilanza indipendente sulle finanze dei SP. La convenzione del 1999 deve tuttavia essere riveduta e aggiornata. In particolare, la vigilanza esercitata dalla Delegazione delle finanze in materia di rapporti di lavoro deve essere adeguata sul piano materiale alla convenzione stipulata nel 2009 con il Consiglio federale (cfr. n. 2.1.1).

3.1.2 Revisione dei servizi del Tribunale amministrativo federale

Dal 1° gennaio 2007 il Tribunale amministrativo federale (TAF) ingloba in un'unica autorità giudiziaria indipendente 36 fra Commissioni federali di ricorso e Servizi dipartimentali dei ricorsi. L'istituzione di questa nuova struttura ha comportato

l'adozione di una serie di misure organizzative nei settori delle finanze, della contabilità e del personale. Ciò ha indotto il CDF a effettuare nel 2009 una revisione dei servizi da cui è risultato che, per quel che riguarda la contabilità e la gestione del personale, tutto funziona regolarmente. Il CDF ha formulato raccomandazioni riguardanti in particolare il sistema interno di controllo, per il quale esiste un potenziale di ottimizzazione. Il CDF ha inoltre auspicato l'adozione di misure nei settori dell'attribuzione dei diritti di accesso SAP, della documentazione e del controllo dei conti. Il TAF ha assicurato che le raccomandazioni verranno senz'altro applicate.

Il CDF ha ravvisato invece problemi in ambito salariale: infatti, il TAF aveva attribuito un'indennità di residenza troppo elevata ai suoi funzionari in servizio a Zollikofen (classe 13 al posto della 12). Il CDF, sostenuto dall'Ufficio federale del personale (UFPER), ha ritenuto che per una decisione del genere mancassero le necessarie basi legali e ha chiesto al TAF di attribuire ai suoi collaboratori un'indennità di residenza conforme alle prescrizioni vigenti, almeno fino a quando non vengano introdotte esplicite deroghe. Nel frattempo, il TAF ha corretto l'indennità di residenza così come richiesto.

3.2 Dipartimento federale degli affari esteri

3.2.1 Gestione immobiliare all'estero

In due rapporti di revisione (concernenti le Ambasciate di Svizzera in Albania e a Mosca) il CDF ha posto l'accento su vari problemi riguardanti la gestione immobiliare all'estero. È stata in particolare rilevata una comunicazione insufficiente tra il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e una regolamentazione poco chiara a livello di competenze. Considerate le notevoli implicazioni finanziarie della gestione immobiliare della Confederazione, la Delegazione delle finanze ha preso spunto dalle constatazioni del CDF per approfondire la questione con i responsabili del DFAE e dell'UFCL, discutendo anche possibili soluzioni.

In collaborazione con l'UFCL, il DFAE ha quindi intrapreso i passi necessari per migliorare la gestione immobiliare, particolarmente onerosa all'estero. Il DFAE e l'UFCL hanno concluso una convenzione nel quadro di un'ordinanza che disciplina in modo chiaro i compiti e le competenze dell'UFCL. L'UFCL è incaricata di mettere a disposizione dell'Amministrazione federale civile i locali di cui necessita, inclusi gli immobili all'estero. Analogamente a quanto avviene in Svizzera con il modello dei locatari, i costi generati all'estero sono imputati alla Direzione delle risorse e rete esterna (DRE), garantendo in tal modo una migliore trasparenza dei costi. In futuro l'UFCL sarà in grado di certificare i costi per ogni singola rappresentanza all'estero. Il nuovo disciplinamento verrà applicato a partire dal 2010.

La Delegazione delle finanze si rallegra per la convenzione fra il DFAE e l'UFCL: per la Confederazione la gestione immobiliare riveste infatti una grande importanza finanziaria, non solo in Svizzera ma anche all'estero.

3.2.2

Visita informativa della Sottodelegazione 2 alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione

La visita informativa che la Sottodelegazione 2 ha effettuato nel febbraio del 2009 è servita in particolare a fare il punto sulla riorganizzazione della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e sulle condizioni quadro, gli strumenti e il controllo dei risultati per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, l'aiuto ai Paesi dell'Est e l'aiuto umanitario. La Delegazione delle finanze si era peraltro già occupata dell'argomento nel 2008 (cfr. rapporto d'attività 2008⁷, n. 3.2.3).

La riorganizzazione della DSC prevede un radicale cambiamento della sua organizzazione e dei suoi metodi di lavoro, nonché una concentrazione tematica e geografica più accentuata delle sue attività. Scopo principale è dotare la DSC di strutture di direzione più efficienti e più operative. Anche la collaborazione con altri servizi del DFAE e dell'Amministrazione federale sarà migliorata; in futuro la DSC sarà inoltre caratterizzata da strutture direttive più trasparenti e più snelle. A tale scopo, i settori dell'Ispettorato delle finanze e dell'Audit sono stati integrati alla Segreteria generale del DFAE. La DSC continuerà tuttavia a disporre di un sistema interno di controlling, che svolge anche verifiche sistematiche sul posto.

La Sottodelegazione 2 approva l'orientamento della riorganizzazione. È consapevole che gli sforzi intrapresi daranno frutto solo dopo un certo tempo. Per quanto riguarda il controlling, la Sottodelegazione ha avuto l'impressione che il sistema nel suo complesso sia relativamente ampio e costoso. Consapevole di questa problematica, la DSC ha adottato alcuni miglioramenti già in fase di riorganizzazione. In tal senso è essenziale distinguere in modo chiaro uno strumento di controllo come l'audit da uno strumento di gestione come il controlling.

La Sottodelegazione si è anche occupata della questione riguardante l'attribuzione dei mandati. Nell'ambito della cooperazione bilaterale allo sviluppo è molto importante che l'attribuzione di mandati da parte della DSC avvenga nel modo più accurato possibile. Ai fini di una maggiore efficienza, e sempre che ciò sia possibile e opportuno, la DSC dovrebbe creare una situazione di concorrenza. La strategia preferita dalla Delegazione delle finanze, che prevede di acquisire beni e prestazioni direttamente sul posto, è condivisa anche dalla DSC.

Si è anche discusso di aiuto multilaterale e bilaterale. Nel caso in cui l'aumento allo 0,5 per cento del reddito nazionale lordo dei mezzi a disposizione della cooperazione allo sviluppo non dovesse aver luogo, la Svizzera non potrà mantenere i suoi contributi multilaterali al livello attuale, in conseguenza della decisione presa dal Parlamento nel dicembre del 2008⁸ di ridurre al 40 per cento dell'undicesimo credito quadro la quota destinata alle istituzioni multilaterali. Visto il contesto attuale, la DSC calcola che per il prossimo credito quadro tale quota dovrebbe essere del 46 per cento. Senza un aumento dei mezzi, la Svizzera si vedrà costretta a ritirarsi da alcuni progetti di aiuto multilaterale.

⁷ 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 2008.

⁸ Decreto federale concernente la continuazione della cooperazione tecnica e l'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo (decreto federale dell'8 dicembre 2008).

La Delegazione delle finanze seguirà la riorganizzazione della DSC, interessandosi in particolare al sistema di controlling.

3.2.3 Efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera

Conformemente alle direttive dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), nel 2008 la Svizzera ha destinato 2210 milioni di franchi all'aiuto pubblico allo sviluppo, ossia il 9 per cento in più rispetto al 2007. Tale incremento di 189 milioni di franchi si spiega soprattutto con l'aumento delle spese per i richiedenti d'asilo provenienti dai Paesi in via di sviluppo. Il rallentamento dell'economia, che nel 2008 si è tradotto in una diminuzione del reddito nazionale lordo (RNL) del 2,4 per cento, ha influito anche sulla quota di RNL destinata all'aiuto pubblico allo sviluppo. Espressa in percentuale, tale quota è passata dallo 0,37 per cento nel 2007 allo 0,41 per cento nel 2008.

Nei due decreti federali dell'8 dicembre 2008 concernenti i crediti quadro sulla continuazione della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario della DSC, nonché la continuazione del finanziamento dei provvedimenti di politica economica e commerciale della SECO, il Parlamento aveva chiesto al Consiglio federale di sottoporli nel corso del 2009 un messaggio relativo a un credito quadro complementare volto a incrementare entro il 2015 la componente dell'aiuto pubblico allo sviluppo della Svizzera allo 0,5 per cento del RNL.

Il 21 ottobre 2009 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il rapporto sui decreti federali dell'8 dicembre 2008 concernenti la continuazione della cooperazione allo sviluppo⁹. Il documento illustra quali ripercussioni potrebbe avere sulle finanze e sulla politica dello sviluppo un aumento dell'aiuto pubblico allo sviluppo allo 0,5 per cento del RNL. Secondo il rapporto, per poter raggiungere tale obiettivo entro il 2015 la crescita annua delle spese annue dell'aiuto pubblico allo sviluppo dovrebbe ammontare al 7,1 per cento. I fondi supplementari accumulati rappresenterebbero 775 milioni di franchi per il periodo 2010–2013 e 963 milioni di franchi per il periodo 2014–2015. A ciò bisogna contrapporre il programma di consolidamento del bilancio federale. Il Consiglio federale ha infatti incaricato il Dipartimento federale delle finanze di elaborare un programma che permetta di sgravare il bilancio di 1,5 miliardi di franchi l'anno rispetto al piano finanziario 2011–2013.

La Delegazione delle finanze è consapevole del peso finanziario della cooperazione allo sviluppo. Per questa ragione si è interessata alle basi di valutazione adottate dall'OCSE in materia aiuto pubblico allo sviluppo, alla loro applicazione e all'efficacia dei mezzi investiti.

La Delegazione delle finanze ha trattato queste questioni in occasione di un incontro con la responsabile del DFAE e il direttore della DSC. Quest'ultimo ha spiegato che la DSC, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, ha il compito esplicito di sviluppare e realizzare i suoi propri progetti, attivandosi in tal modo a livello opera-

⁹ Rapporto sulla continuazione della cooperazione allo sviluppo (09.078 – Rapporto del Consiglio federale del 21 ottobre 2009).

tivo. Ha insistito sull'importanza che la cooperazione svizzera possa continuare a contribuire alla creazione di un valore aggiunto, valorizzando sul posto il proprio capitale di conoscenze e di esperienze. Per questa ragione, uno degli scopi dichiarati della riorganizzazione della DSC (cfr. rapporto d'attività 2008, n. 3.2.3) è di rendere più efficiente e maggiormente operativa la cooperazione allo sviluppo. La riduzione al minimo dei costi generali («overhead») non è un obiettivo in sé della DSC poiché, in questo caso, la stessa dovrebbe limitare la propria azione ai trasferimenti.

Nell'ambito della riorganizzazione della DSC si è proceduto anche alla ristrutturazione del controlling interno. Inoltre, l'Ispettorato centrale delle finanze è stato subordinato alla Segreteria generale del DFAE. Secondo la responsabile del DFAE queste misure hanno permesso di elevare la frequenza dei controlli. Le valutazioni, oltre a verificare i principi di regolarità e di legalità dei conteggi relativi ai progetti, permettono anche di appurare se gli stessi progetti hanno raggiunto l'effetto desiderato.

La Delegazione delle finanze si felicita per l'adozione di nuove strutture di controllo nell'ambito della cooperazione allo sviluppo: attraverso valutazioni mirate esse miglioreranno la trasparenza in materia di gestione di progetti e nei conteggi relativi a tali progetti. Nel 2010 il CDF terminerà una verifica nel settore dell'aiuto ai Paesi dell'Est, volta a determinare in che misura i fondi destinati all'aiuto allo sviluppo vengono effettivamente investiti nel progetto e in che misura coprono invece le relative spese amministrative (costi «overhead»). A tempo debito, la Delegazione delle finanze verrà informata dal CDF sui risultati della verifica.

3.3 Dipartimento federale dell'interno

3.3.1 Scuole svizzere all'estero

Il Dipartimento federale dell'interno (DFI) aveva annunciato da tempo un rapporto sulla strategia e il finanziamento delle scuole svizzere all'estero. Nonostante le esplicite richieste delle due Commissioni delle finanze, il documento non era ancora disponibile né al momento dell'esame del preventivo 2008 né di quello del 2009. Nel 2008, in occasione della quinta seduta ordinaria della Delegazione delle finanze, il capo del DFI ha comunicato che, nell'ambito della verifica dei compiti della Confederazione, si sarebbe proceduto a un'analisi approfondita della situazione delle scuole svizzere all'estero e che i suoi risultati sarebbero stati ripresi nel rapporto annunciato. Finalmente, con una mozione depositata il 5 maggio 2009 la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha incaricato il Consiglio federale di presentare, contemporaneamente al preventivo 2010, il rapporto sulla situazione delle scuole svizzere all'estero.

Il 19 agosto 2009 il Consiglio federale ha approvato il rapporto «Scuole svizzere all'estero. Bilancio e prospettive»¹⁰. Il documento presenta l'attuale modello di promozione, ne illustra le basi legali e le implicazioni sul piano pedagogico, organizzativo e politico. Il rapporto propone tre alternative al modello esistente: la prima prevede una sospensione di qualsiasi forma di sostegno da parte della Confederazione; la seconda mira a un dimezzamento del credito a preventivo, che verrebbe in tal modo ridotto a 10 milioni di franchi l'anno; la terza alternativa prevede invece che la presenza della Svizzera nel settore della formazione all'estero venga rafforzata, attingendo ai 20 milioni di franchi attualmente a disposizione.

La Delegazione ha rilevato che il rapporto, pur illustrando i tre diversi modelli con i rispettivi vantaggi e svantaggi, non precisa quale di queste varianti intende adottare il Consiglio federale. Per questa ragione, la Delegazione delle finanze ha invitato il Consiglio federale a tenerla informata sugli sviluppi successivi e sulle necessarie modifiche di legge. In una lettera del 27 gennaio 2010 il Consiglio federale ha dichiarato la sua preferenza per la terza variante: aggiornamento e ottimizzazione del modello di promozione esistente e mantenimento dell'attuale credito a preventivo a 20 milioni di franchi l'anno. La realizzazione di questo modello comporta una revisione della LISE. L'oggetto è nel frattempo passato al vaglio della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N), che lo ha esaminato sulla base del rapporto del Consiglio federale. Dando seguito a una proposta della stessa Commissione, nel corso della sessione invernale 2009 il Consiglio nazionale ha deciso all'unanimità di incaricare il Consiglio federale di preparare una revisione di legge che vada nel senso indicato dalla terza variante. L'oggetto è passato in seguito alla CSEC-S per un ulteriore esame. La trattazione dell'oggetto da parte della Delegazione delle finanze è quindi conclusa.

3.3.2 MeteoSvizzera

L'esecuzione dei compiti e la modalità di finanziamento di MeteoSvizzera sono state oggetto negli ultimi anni di ripetute critiche. Per questo motivo il DFI ha incaricato il CDF di condurre una valutazione approfondita dell'ufficio. Sulla base del rapporto redatto dal CDF, nel dicembre del 2008 il DFI è stato incaricato dal Consiglio federale di mettere subito in cantiere una riforma generale di MeteoSvizzera e di sottoporla entro la fine del 2009 le varie proposte di riforma.

Il DFI ha esaminato tre varianti: 1) MeteoSvizzera si concentra unicamente sui suoi principali campi di attività; 2) fornisce anche servizi di meteorologia aeronautica; oppure 3) fornisce anche prestazioni commerciali sul mercato. La Delegazione delle finanze ha preso atto della decisione del Consiglio federale di voler prendere in considerazione e approfondire la variante 3. In tal senso, occorre tener conto di diverse condizioni quadro, in particolare per quanto riguarda l'attendibilità del computo dei costi, la compensazione di eventuali perdite, il potenziale di centralizzazione delle sedi e le possibilità di esternalizzazione. Entro la fine del 2010 il DFI dovrà presentare al Consiglio federale un rapporto sullo stato dei lavori e sui successivi passi.

¹⁰ Rapporto sulle Scuole svizzere all'estero. Bilancio e prospettive (Rapporto del Dipartimento federale dell'interno in adempimento alla mozione 09.3465 della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 5 maggio 2009, approvato dal Consiglio federale il 19 agosto 2009).

La Delegazione delle finanze tornerà ad occuparsi della questione a tempo debito.

3.3.3 Procedura di approvazione dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria

Nel gennaio del 2009 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di valutare la procedura di approvazione dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria. La CdG-N, ritenendo che le questioni in materia rientrino perlopiù nella sfera di competenze della Delegazione delle finanze, ha invitato quest'ultima a integrare nel suo programma di lavoro le domande formulate dalla Sottocommissione della CdG-N, competente in materia, riguardanti la procedura di approvazione dei premi delle casse malati da parte dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) conformemente all'articolo 61 LAMal. Nella sua seduta di inizio febbraio 2009 la Delegazione delle finanze, dopo aver esaminato la proposta, ha incaricato il CDF di allestire uno studio di fattibilità.

Nel suo rapporto intermedio del 3 agosto 2009, il CDF ha constatato che la verifica può essere realizzata. Essa prenderà in esame la procedura di approvazione dei premi dell'assicurazione malattie obbligatoria da parte dell'UFSP, allo scopo di valutarne l'opportunità e la trasparenza. Ci si concentrerà sui seguenti aspetti: esecuzione del mandato di vigilanza da parte dell'UFSP; graduazione dell'importo dei premi quando i costi divergono secondo i Cantoni e le regioni; suddivisione chiara dei costi e dei ricavi delle diverse assicurazioni malattie, ma anche fra l'assicurazione di base e le assicurazioni complementari; composizione ed evoluzione delle spese amministrative; prescrizioni legali riguardanti le riserve e gli investimenti; comportamento delle cosiddette casse a buon mercato e selezione del rischio.

Nel quadro dello studio di fattibilità, il CDF ha già potuto ricavare i primi risultati. È emerso in particolare che le basi legali per la vigilanza e la procedura di approvazione dei premi sono complete e che l'UFSP dispone di tutte le informazioni che gli servono. Occorrerà valutare il modo in cui l'UFSP interpreta queste informazioni e quali insegnamenti ne trae. Il CDF ha inoltre rilevato che le prescrizioni in materia di riserve legali non possono considerarsi ottimali nella misura in cui non si fondano su un approccio orientato ai rischi. Ha inoltre rilevato che le disposizioni riguardanti gli investimenti dell'assicurazione di base risultano formulate in maniera eccessivamente generica; la differenza essenziale rispetto ad analoghe disposizioni di altre assicurazioni sociali è data dal fatto che la quota azionaria non è limitata per legge. L'UFSC ha quindi intrapreso i passi in vista del riesame e della revisione di queste direttive.

Il rapporto finale del CDF dovrebbe essere presentato nel corso dell'estate del 2010. A quel punto la Delegazione delle finanze tornerà ad occuparsi della questione.

3.3.4

Visita informativa della Sottodelegazione 3 all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Il 25 marzo 2009 la Sottodelegazione 3 della Delegazione delle finanze ha effettuato una visita informativa all'UFAS: lo scopo era di fare il punto sui dossier di competenza dell'ufficio, in particolare per quel che riguarda la situazione finanziaria nel settore dell'AVS e dell'AI.

Duramente colpiti dalla crisi che ha scosso i mercati finanziari, i conti annuali dell'AVS, dell'AI e dell'IPG si sono chiusi con una perdita sugli investimenti pari a 4,8 miliardi di franchi. Il rendimento è stato del -18,2 per cento. Contrariamente al risultato sugli investimenti, quello riguardante la ripartizione è stato positivo, facendo segnare un utile di 541 milioni. Al 31 dicembre 2008 lo stato del fondo AVS, AI e IPG era il seguente: AVS 38 452 milioni, AI -12 756 milioni, IPG 1486 milioni. La strategia d'investimento per il 2010 prevedeva una diminuzione della parte azionaria, in modo da disporre di una riserva di liquidità pari al 50 per cento del totale delle spese ordinarie. A fine 2008 raggiungeva il 51,6 per cento del totale delle spese ordinarie dell'AVS, dell'AI e dell'IPG.

Per quanto riguarda le prospettive finanziarie, le tendenze per l'AVS sono chiare. Tra il 2025 e il 2040 i beneficiari di una rendita saranno il doppio di quanti erano nel 2005. Se non si farà nulla, entro la fine degli anni 2020 le casse dell'AVS saranno vuote. Una diversa evoluzione della situazione economica o del tasso d'interesse potranno spostare di qualche anno il realizzarsi di questa situazione, che resta ad ogni modo incontrovertibile. La data fissata per la prossima revisione dell'AVS è il 2013-2015.

Dal canto suo, l'UFAS ha presentato un piano di risanamento dell'AI articolato in tre fasi: la 5ª revisione della legge sull'AI, il finanziamento complementare limitato nel tempo e la 6ª revisione della legge sull'AI.

I risultati provvisori della 5ª revisione, con cui ci si prefiggeva di ridurre l'effettivo delle nuove rendite, sembrano indicare una diminuzione significativa di tale numero rispetto al 2003 (-40 %). Se tali cifre fossero confermate, la situazione dell'AI si stabilizzerà. Il problema da affrontare sarà allora quello legato all'eredità del passato. La seconda misura di risanamento prevede un ponte di finanziamento fra la 5ª e la 6ª revisione, che consiste in un aumento dell'IVA di 0,4 punti percentuali; inoltre, gli interessi sul debito dell'AI saranno coperti dalla Confederazione. La prima fase della 6ª revisione prevede da un lato adeguamenti che permettano di uscire dal beneficio della rendita, dall'altro un nuovo sistema di finanziamento. La seconda fase della 6ª revisione persegue un equilibrio durevole dei conti. Esso verrà conseguito in particolare attraverso un riesame delle rendite attuali.

Per la Sottodelegazione 3 è indispensabile che le misure stabilite vengano attuate, in modo che la situazione del fondo non si degradi. In tal senso, ritiene molto importante che la votazione popolare sull'AI abbia un esito positivo (l'aumento dell'IVA di 0,4 punti percentuali è stato accettato in votazione popolare il 27 settembre 2009).

Per quel che concerne la previdenza professionale, il grado di copertura degli istituti professionali è passato dal 117 per cento della fine del 2007 al 102,6 per cento della fine del 2008, scendendo addirittura al 100,2 per cento a fine febbraio 2009. Il calo è dovuto essenzialmente alla grave situazione venutasi a creare sui mercati finanziari. L'adozione di misure di risanamento è necessaria se si vuole evitare che aumenti la proporzione delle casse con un tasso di copertura inferiore al 90 per cento. La Sotto-

delegazione 3 è concorde con l'UFAS nel ritenere che non si può più indugiare con l'applicazione delle misure di risanamento per le casse pensioni. Tali misure sono da adottare ogni volta che il tasso di copertura scende al di sotto del 100 per cento. La Sottodelegazione è inoltre dell'avviso che all'insieme delle casse pensione debbano essere applicate condizioni identiche. È stato infine posto l'accento sull'importanza della votazione sul tasso di conversione, il cui esito sarà decisivo ai fini della conservazione dell'intero sistema.

Durante la visita si è parlato anche dell'istituzione di un registro nazionale delle famiglie. Diversi sono gli scenari prospettati, sia per quel che riguarda il finanziamento, sia per quanto attiene alla data dell'entrata in vigore. Per concludere, è stato fatto il punto sulla questione riguardante gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia. La Sottodelegazione 3 è del parere che un prolungamento del programma dovrà sottostare a condizioni minime, da stabilire: ciò vale tanto per gli aspetti finanziari quanto per le condizioni di attribuzione cui dovranno sottostare i beneficiari. Occorre assolutamente evitare che i Cantoni adottino pratiche diverse fra loro.

3.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia

3.4.1 Applicazione degli Accordi di Schengen e di Dublino

Dal 2008 la Delegazione delle finanze accompagna da vicino il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) nell'ambito dell'applicazione degli Accordi di Schengen e di Dublino. Oltre a ricevere dal DFGP un rapporto semestrale, la Delegazione conduce sull'argomento regolari colloqui con la responsabile del Dipartimento. L'applicazione degli Accordi di associazione di Schengen e di Dublino è un progetto estremamente complesso, ma che riveste grande importanza per la Svizzera. La Delegazione delle finanze ha preso atto con soddisfazione che l'adesione della Svizzera allo spazio Schengen/Dublino avanza secondo i piani.

Il 12 dicembre 2008 è stato posto in vigore per la Svizzera l'acquis di Schengen, ad eccezione dei controlli delle persone per i voli interni. Tali controlli sono poi stati aboliti come previsto il 29 marzo 2009, con il nuovo orario di volo. Sul piano operativo, la prima fase dell'applicazione degli Accordi di Schengen e di Dublino si è dunque conclusa. La volontà politica di aderire rapidamente a Schengen/Dublino – espressa dal Consiglio federale nella sua decisione del 16 maggio 2007 – è stata attuata nei termini previsti e nel rispetto del credito di pagamento accordato.

Parallelamente, sono proseguiti i lavori legati agli altri impegni della Svizzera con l'UE risultanti dagli Accordi di Schengen e di Dublino. Vanno menzionati in particolare:

- l'allacciamento della Svizzera al sistema d'informazione sui visti (VIS);
- il rilascio di passaporti svizzeri provvisti di dati biometrici;
- l'introduzione della soluzione definitiva della Parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen (N-SIS);
- l'introduzione dei nuovi passaporti per stranieri provvisti di dati biometrici;
- l'allacciamento al Sistema d'informazione Schengen II (SIS II).

A causa dei notevoli problemi incontrati nella fase di realizzazione del VIS e del SIS II, l'UE ha allentato la pressione sui termini. Per il momento non è possibile stabilire la data esatta a partire dalla quale il SIS II sarà operativo. Per quanto riguarda il VIS, esso potrebbe entrare in funzione alla fine del 2010. Non si possono tuttavia escludere ritardi. In Svizzera i lavori preparatori si sono comunque svolti nel rispetto dei termini.

Per questa ragione si è deciso di spostare alla metà del 2010 il primo «release» della Parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen (N-SIS).

L'UE sta sviluppando i diversi sistemi nel quadro degli Accordi di Schengen e di Dublino. La Svizzera è tenuta a recepire questi sviluppi: in caso contrario gli Accordi di Schengen e di Dublino verrebbero disdetti dall'UE e il nostro Paese rischierebbe l'esclusione dallo spazio Schengen. Questi sviluppi comporteranno costi supplementari che non sono ancora stati preventivati.

La Delegazione delle finanze ha preso atto con soddisfazione che l'attuazione degli Accordi di Schengen e di Dublino si è svolta finora secondo i piani. Il progetto dovrà comunque ancora passare per alcune importanti tappe e non si possono escludere costi supplementari finora non preventivati. La Delegazione delle finanze continuerà perciò a seguire il progetto con particolare attenzione.

3.4.2 Accoglienza di ex detenuti di Guantanamo

Gli Stati Uniti hanno deciso di chiudere il carcere di Guantanamo e già nel 2008 avevano chiesto, a titolo informale, alla Svizzera di valutare la possibilità di accogliere uno o più detenuti nel nostro Paese. Il Consiglio federale, che si è occupato a più riprese della questione, il 21 gennaio 2009 ha incaricato il DFGP di chiarire un certo numero di aspetti (riguardanti, fra l'altro, la sicurezza, i costi e le implicazioni giuridiche) e di sottoporgli una proposta formale per l'accoglienza di uno o più prigionieri rilasciati dal carcere di Guantanamo.

In occasione di vari colloqui, la responsabile del DFGP ha informato la Delegazione delle finanze sull'avanzamento dei lavori, affidati a un gruppo di lavoro interpartimentale. La Delegazione delle finanze si è interessata in particolare alle ripercussioni finanziarie – anche a lungo termine – per la Confederazione.

Sulla base dei risultati scaturiti dagli accertamenti effettuati dal gruppo di lavoro, e con la riserva che si trovi un Cantone disposto ad ospitare queste persone, alla fine del 2009 il Consiglio federale ha deciso di accogliere tre ex detenuti di Guantanamo. Si tratta di due uiguri di cittadinanza cinese e di un cittadino uzbeko.

Conformemente a un accordo concluso con gli Stati Uniti, questi si assumono le spese di viaggio e si impegnano a versare alla Svizzera una somma forfettaria per ciascun ex detenuto: una partecipazione ai costi di vitto e alloggio, sanitari e di formazione che verrà riversata al Cantone che sarà disposto ad accoglierli. Secondo il Consiglio federale, l'accoglienza dei tre ex detenuti non avrà alcuna altra ripercussione sulle finanze o sul personale della Confederazione.

La Delegazione delle finanze si informerà a tempo debito presso il DFGP sulla conclusione dell'operazione.

3.4.3 Risorse supplementari per le procedure di asilo e di naturalizzazione

Le previsioni budgetarie per il 2009¹¹ dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) erano state fatte sulla base di 10 000 richieste di asilo. Tuttavia, il numero di domande ha registrato un forte aumento già nel corso del secondo semestre del 2008, tanto che apparso chiaro che per il 2009 si sarebbero dovute calcolare circa 15 000–16 000 richieste. Per questa ragione, le risorse messe a preventivo dall'UFM risultavano insufficienti per coprire le indennità ai Cantoni, le spese d'esercizio dei centri di registrazione e per coprire le sue proprie spese. Il Consiglio federale ha dunque abilitato il DFGP a richiedere mezzi supplementari per le procedure di asilo e di naturalizzazione, nel quadro della prima aggiunta al preventivo 2009, e in particolare 20 posti supplementari per una durata limitata a fine 2011.

Già all'inizio del 2009 la Delegazione delle finanze aveva affrontato con la responsabile del DFGP il problema della mancanza di risorse per le procedure di asilo e di naturalizzazione. La Delegazione ha quindi invitato il DFGP a presentarle un rapporto sugli sviluppi nel settore dell'asilo, soprattutto alla luce delle prime esperienze con l'accordo di associazione a Dublino. In base all'accordo, divenuto operativo il 12 dicembre 2008, un richiedente l'asilo la cui domanda è stata respinta da un Paese firmatario non può più avviare una nuova procedura d'asilo in un altro Stato firmatario. È difficile valutare con precisione le ripercussioni finanziarie di questo accordo. Ad ogni modo, ogni richiesta depositata in uno Stato che non sia la Svizzera si traduce in un risparmio annuo di circa 18 000 franchi.

È molto difficile prevedere gli sviluppi nel settore dell'asilo; ciò pone dei problemi al DFGP durante l'allestimento del preventivo. La Delegazione delle finanze è comunque dell'avviso che il preventivo debba continuare a essere allestito in modo realistico, riservandosi comunque la possibilità di assegnare, nel caso si dovessero verificare sviluppi imprevisti, dei crediti aggiuntivi per mezzo di precise e circostanziate richieste.

Per quel che riguarda le risorse necessarie nel settore dell'asilo, la Delegazione delle finanze si è rivolta anche al capo del DDPS, invitandolo a intervenire in sostegno del DFGP, confrontato a un numero crescente di domande di asilo. A seguito di questa richiesta, il DDPS e il DFGP hanno abrogato la convenzione amministrativa sull'organizzazione di emergenza in materia di asilo, conclusa dagli stessi dipartimenti il 22 dicembre 2005, e l'hanno sostituita con una nuova convenzione. In tal modo si garantisce che anche in futuro il DDPS sosterrà, secondo le proprie possibilità, il DFGP nelle sfide che si presenteranno nel campo dell'asilo.

¹¹ Messaggio concernente il preventivo della Confederazione (08.041 – Messaggio del Consiglio federale del 20 agosto 2008).

È molto difficile prevedere gli sviluppi nel settore dell'asilo; ciò pone dei problemi durante l'allestimento del preventivo. La Delegazione delle finanze ritiene che anche in questo settore il preventivo debba continuare a essere allestito in modo realistico, riservandosi comunque la possibilità di assegnare, nel caso si dovessero verificare sviluppi imprevisti, dei crediti aggiuntivi per mezzo di precise e circostanziate richieste.

3.5 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport

3.5.1 Acquisti del DDPS

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha esaminato due rapporti di revisione del CDF riguardanti gli acquisti del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Il primo riguardava la verifica dei mandati attribuiti dalla Confederazione al gruppo tecnologico RUAG; il secondo concerneva alcuni aspetti legati al progetto del Dipartimento federale delle finanze (DFF) «Controlling strategico degli acquisti», al quale ha partecipato armasuisse.

1. Mandati attribuiti dalla Confederazione al gruppo tecnologico RUAG

Dando seguito a una richiesta della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N), nel 2008 la Delegazione delle finanze ha incaricato il CDF di svolgere una verifica in questo settore. Si trattava di determinare in che misura i principi della libera concorrenza e del miglior rapporto qualità-prezzo sono rispettati, e in particolare stabilire i margini conseguiti sui mandati del DDPS rispetto ai mandati di terzi, in modo da appurare l'esistenza o meno di sovvenzionamenti trasversali.

Come spiega il CDF nel suo rapporto, i mandati del DDPS rappresentavano nel 1999 l'86 per cento della cifra d'affari di RUAG. Nel 2007 la quota era scesa al 34 per cento, soprattutto a seguito del netto aumento della cifra d'affari di RUAG, da ricondurre essenzialmente all'acquisizione di imprese in Svizzera e all'estero. Dalla verifica è risultato inoltre che i margini realizzati sui mandati del DDPS sono in media leggermente inferiori a quelli realizzati su mandati di terzi in Svizzera. Il CDF ha infine escluso l'esistenza di sovvenzionamenti trasversali a favore di mandati di terzi e ha rilevato che le attività deficitarie sono state vendute o abbandonate. Il CDF ha osservato inoltre che le disposizioni vigenti nel settore dell'armamento sono rispettate.

La Delegazione delle finanze ha dunque potuto assicurare la CPS-N e confermare l'assenza di sovvenzionamenti trasversali. Le conclusioni del CDF sono state trasmesse alle due CPS.

2. Controlling strategico degli acquisti presso armasuisse

Nel gennaio del 2007 il Consiglio federale aveva auspicato una maggiore trasparenza nel settore degli acquisti pubblici e aveva deciso di procedere a un controlling strategico degli acquisti, nell'intento di allestire un quadro trasparente degli acquisti

della Confederazione (chi acquista da chi, quali beni e servizi, a che prezzo). L'elemento cruciale di questo controlling è dato dall'introduzione di una statistica centralizzata. Nell'ambito del progetto «Controlling strategico degli acquisti», avviato in seno al DFF, a ogni fornitore verrà attribuito un unico numero d'identificazione, valido per tutta l'Amministrazione federale.

In occasione di una verifica trasversale effettuata nel 2006 nel settore dei contratti di prestazione, il CDF aveva già raccomandato l'introduzione di un tale numero d'identificazione. L'importanza di disporre di un numero di fornitore unico non è stata contestata dal DDPS; per il proprio settore armasuisse ha tuttavia optato per una soluzione basata su un codice numerico standardizzato su scala internazionale. Nel quadro della sua verifica effettuata nel 2009, il CDF ha sollevato alcuni dubbi sull'opportunità e l'efficacia di questa soluzione nella prospettiva della Confederazione. Armasuisse ha preso la sua decisione senza svolgere alcuna valutazione dei bisogni e senza approfondire soluzioni alternative (valutando p. es. se adottare il numero IVA o sfruttare le sinergie con il progetto della Confederazione che prevede l'attribuzione di un numero di identificazione unico ad ogni impresa). Inoltre, il CDF ha constatato che questo progetto contravviene ad alcune disposizioni del diritto degli acquisti pubblici; ha anche criticato il fatto che il sistema non fornisce una visione complessiva dei costi e che la sua utilità è poco chiara. Il CDF ha chiesto ad armasuisse di esaminare in che modo i diversi sistemi d'identificazione potranno in futuro coabitare fra loro, valutando in particolare la questione relativa alla priorità che dovrà essere accordata alla soluzione in vigore per l'insieme della Confederazione.

La Delegazione delle finanze constata ancora una volta che i progetti complessi comuni a vari Dipartimenti spesso non sono condotti in modo corretto. La Delegazione continuerà quindi a seguire con attenzione questo aspetto fondamentale.

3.5.2 Sistemi elettronici di condotta e di esplorazione; progetti informatici del DDPS

Nei suoi rapporti di attività degli anni precedenti, la Delegazione delle finanze si era già espressa su diversi progetti informatici e di condotta del DDPS (cf. rapporto d'attività 2007¹², n. 5.5.7 «Sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri»; rapporto d'attività 2008¹³, n. 3.5.5 «Sistemi informatici del DDPS»). In quelle occasioni la Delegazione aveva sottolineato gli elevati rischi finanziari presenti nel settore. Anche nel 2009 la Delegazione delle finanze ha fatto periodicamente il punto sullo stato dei progetti del DDPS. Tra l'altro, ha preso atto delle gravi difficoltà cui era confrontato il DDPS con i propri progetti informatici: una situazione che a fine ottobre 2009 è sfociata nella decisione del Capo dell'esercito di sospendere ulteriori crediti per i progetti C4ISTAR. Questo acronimo designa gli strumenti e le

¹² 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 2007.

¹³ 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 2008.

misure impiegati come piattaforma per la condotta integrata delle operazioni. La decisione è stata presa alla luce dei diversi rapporti del CDF sui progetti «Sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio», «Esplorazione elettronica Forze aeree» e dei programmi informatici «C4ISTAR».

Dalle verifiche svolte dal CDF, risulta in sostanza che il settore della guerra elettronica è operativo, mentre il DDPS non dispone di una strategia complessiva e la collaborazione in seno al Dipartimento è carente. Il CDF ha raccomandato in particolare di riunire in un centro di competenze le attività e le competenze relative alla gestione dei sistemi, di definire in modo attendibile il fabbisogno di prestazioni e di rafforzare la consapevolezza dei costi.

In occasione della sua seduta di fine gennaio 2010, la Delegazione delle finanze ha di nuovo fatto il punto sulla situazione di C4ISTAR. Nel periodo 2000–2009 il Parlamento ha stanziato per questi progetti crediti per complessivi 3,6 miliardi di franchi. La summenzionata sospensione degli impegni concerneva mezzi finanziari non ancora impegnati per un importo di 1,1 miliardi di franchi, 800 milioni dei quali sono stati liberati a fine novembre 2009 dal Capo dell'esercito sulla base di un primo controllo. La liberazione dei crediti per i rimanenti progetti dipenderà dall'esito di un esame approfondito che dovrà confermare le reali necessità dell'esercito e chiarire le questioni riguardanti le esigenze, l'impiego e la gestione dei sistemi in causa e la loro compatibilità tecnica con i sistemi operativi. Questi progetti verranno riesaminati e riorientati dal DDPS in base alle necessità dell'esercito per il 2010.

La Delegazione delle finanze è preoccupata per i problemi rilevati nello sviluppo dei vari sistemi informatici e di condotta dell'esercito. Per questa ragione ha deciso di effettuare nel 2010 una visita informativa e di approfondire le varie questioni con il capo del DDPS.

3.5.3 La gestione immobiliare del DDPS

Già negli anni scorsi la Delegazione delle finanze si è occupata della gestione immobiliare nel Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) (cfr. rapporto d'attività 2008¹⁴, n. 3.5.3). Gli obiettivi del DDPS in materia sono definiti nella strategia immobiliare del Dipartimento e nel piano settoriale militare e sono attuati mediante la strategia del proprietario.

Per garantire la riuscita della strategia immobiliare del DDPS, il CDF ha raccomandato già nel 2008 di definire ancor più chiaramente i compiti, le competenze e la responsabilità in tutti i settori di competenza armasuisse Immobili nonché le interrelazioni con la base logistica dell'esercito (BLE). Nel febbraio del 2009 il CDF ha fornito i risultati di nuove verifiche nel settore di competenza di armasuisse Immobili, soprattutto in relazione all'acquisizione di prestazioni di progettisti e del controllo di prestazioni operative rilevanti per gli immobili. La Delegazione delle finanze ha

¹⁴ 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 2008.

ritenuto inoltre necessario chiarire le regole riguardanti la liquidazione dell'effettivo degli immobili del DDPS.

Nel giugno 2009 la Delegazione delle finanze ha trattato questi argomenti in occasione di un incontro con il capo e la segretaria generale del DDPS da cui è emerso che non è stato ancora possibile soddisfare le aspettative riposte nel modello dei locatari introdotto nell'ambito del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC). Con l'introduzione del NMC e della gestione immobiliare del DDPS s'intende incoraggiare una gestione oculata dei costi e sostenere l'impiego parsimonioso dei mezzi finanziari. Le unità amministrative sono state invitate ad analizzare accuratamente il loro fabbisogno di superfici, a pianificare a medio e a lungo termine e a iscrivere a preventivo le pigioni corrispondenti. Secondo quanto affermato dal capodipartimento occorre continuare a far comprendere sempre meglio il NMC e a promuovere una buona gestione delle spese in seno al DDPS. Ha inoltre rilevato che la gestione dei progetti di costruzione continua a svolgersi mediante i crediti per investimenti e non mediante la compensazione delle prestazioni o delle pigioni. Mancano di conseguenza gli incentivi volti a favorire un'applicazione del NMC coerente dal punto di vista dell'economia aziendale.

Un ulteriore problema nella gestione immobiliare del DDPS consiste nella difficoltà di liquidare immobili del settore armasuisse. Soltanto una minima parte degli oggetti è infatti commerciabile, mentre occorre tener conto anche degli interessi dei Cantoni e dei Comuni. Le prestazioni operative continuano tuttavia a essere ridotte, sebbene non sia ancora possibile accertare definitivamente il patrimonio immobiliare. In questo modo di procedere si cela il rischio di trascurare la manutenzione di immobili importanti.

Il rapporto del CDF dell'agosto 2009 concernente l'esame dell'adempimento dei compiti dello Stato maggiore di pianificazione dell'Esercito quale locatario strategico ha confermato le conclusioni tratte dalla discussione con il capo del DDPS. Il CDF raccomanda di elaborare nel più breve tempo possibile e con la massima esattezza le strategie relative all'utilizzo degli immobili e di attuare le misure risultanti dalle strategie già pronte. Il DDPS ha accettato le raccomandazioni del CDF, facendo tuttavia notare che una loro attuazione prima del 2011 è poco probabile.

Per realizzare un'efficiente gestione immobiliare in seno al DDPS occorre accertare e definire i compiti, le competenze e le responsabilità dei servizi interessati. Si auspica quindi un'applicazione del NMC e del modello dei locatari coerente dal punto di vista dell'economia aziendale. La Delegazione delle finanze continuerà a seguire molto da vicino gli sviluppi della gestione immobiliare del DDPS.

1. Polycom

Nell'ambito della vigilanza concomitante che è chiamata a esercitare, la Delegazione delle finanze si occupa da circa sette anni del progetto della rete di radiocomunicazione di sicurezza Polycom (cfr. rapporto d'attività 2007¹⁵, n. 5.5.2). Il progetto prevede la creazione di una rete di radiocomunicazione nazionale per collegare le organizzazioni attive nel settore della sicurezza e dei soccorsi. Ogni anno, a marzo, il Consiglio federale sottopone alla Delegazione delle finanze un rapporto che illustra lo stato d'avanzamento del progetto, gli aspetti finanziari, i possibili rischi cui potrebbe essere confrontata la realizzazione del progetto e le eventuali soluzioni.

Dopo un avvio faticoso e difficile, negli ultimi anni il progetto ha guadagnato velocità, non da ultimo grazie alle esperienze fatte con le alluvioni del 2005/07 e con EURO 08. Nella primavera 2008 si è riusciti a portare a termine con successo il collegamento delle allora undici reti operative parziali. Ciò ha consentito agli appartenenti al corpo di polizia di utilizzare per la prima volta durante EURO 08 i loro apparecchi individuali per la comunicazione intercantonale. In relazione alla copertura radio all'interno della galleria ferroviaria, nell'agosto 2008 è stato formato un nuovo gruppo di lavoro chiamato «Galleria ferroviaria Polycom». Alla fine del 2009 quattordici Cantoni su 26 disponevano di sistemi operativi di radiocomunicazione, altri otto avevano preso decisioni inerenti al finanziamento e due avevano adottato decisioni di principio. Per la fine del 2009, quindi, ben 24 Cantoni si erano espressi a favore di Polycom.

Per quanto riguarda le finanze, la Delegazione ha dovuto prendere atto di un notevole aumento dei costi. Mentre il decreto del Consiglio federale del 2001 partiva da un costo complessivo pari a 420 milioni di franchi (suddiviso a metà tra Confederazione e Cantoni), secondo il rapporto di controlling del marzo 2008 la Confederazione e i Cantoni hanno investito già 729 milioni di franchi. La Confederazione necessita ancora di crediti d'impegno per un importo di circa 108 milioni, cosicché alla fine il sistema verrà a costare quasi il doppio rispetto a quanto supposto all'inizio del progetto. La Delegazione delle finanze ha preso spunto da queste informazioni per chinarsi in maniera più approfondita sullo stato del progetto e sui motivi all'origine dell'aumento dei costi in occasione di un incontro con i rappresentanti del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), constatando che oggi il coordinamento del progetto funziona bene e la durata di vita di Polycom, secondo il DDPS, è garantita fino al 2025. Secondo la Delegazione delle finanze i costi supplementari sono in parte giustificabili: per esempio, soltanto dai maggiori requisiti di sicurezza posti alle gallerie stradali risultano costi supplementari dell'ordine di 58 milioni di franchi. Ciononostante la Delegazione prende spunto da questa evoluzione per concentrarsi, fondandosi sul prossimo rapporto sullo stato dei lavori del marzo 2010, in particolare sulla prova degli oneri supplementari e sull'evoluzione dei costi presso la Confederazione e i Cantoni.

¹⁵ 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 2007.

2. Sistema di preallarme e allarme

Il maltempo dell'agosto 2005 ha messo in luce diverse lacune nel coordinamento dei sistemi di preallarme e allarme. Il Consiglio federale ha incaricato di conseguenza il DDPS di esaminare le possibilità di perfezionarlo. Alla fine di dicembre del 2006 le conclusioni in merito sono confluite nel rapporto Owarna (Perfezionamento del sistema di preallarme e allarme in caso di pericoli naturali). Nell'ottobre 2007 la Delegazione delle finanze ha preso spunto da questo rapporto per informarsi, in occasione di una visita alla Centrale nazionale d'allarme presso l'Ufficio federale della protezione della popolazione, sull'attuazione di misure atte ad apportare miglioramenti. Ha quindi constatato che, grazie al rapporto, è stato possibile trarre insegnamenti importanti dalle lacune emerse nel 2005 e adottare misure adeguate (cfr. rapporto d'attività 2007¹⁶, n. 5.5.1).

Alla fine del giugno 2009 la Delegazione delle finanze ha discusso il decreto del Consiglio federale del 25 marzo 2009 sul tema «Allarme alla popolazione». Dalle domande poste dal DDPS sul decreto risulta che l'attuale sistema di allarme per mezzo di sirene deve essere urgentemente sostituito perché Swisscom, in base a considerazioni di natura economica, ha disdetto le sue prestazioni di rete per l'allarme acqua dal 2012 e per l'allarme generale dal 2015. Secondo il decreto del Consiglio federale, in futuro l'allarme verrà dato tramite le reti proprie del DDPS o Polycom. Ne conseguono spese supplementari dell'ordine di 30 milioni di franchi per il periodo 2010–2015, mentre i costi d'esercizio dovrebbero registrare una lieve diminuzione. Secondo il DDPS, dal punto di vista della politica di sicurezza la nuova soluzione presenta soprattutto il vantaggio che, separando la rete di Swisscom, l'allarme sarà sottoposto al controllo della Confederazione e dei Cantoni e, di conseguenza, sarà garantito quando Swisscom verrà privatizzata.

Secondo la Delegazione delle finanze, un allarme affidabile e sicuro dal punto di vista della politica di sicurezza potrebbe essere garantito anche continuando a utilizzare le reti di Swisscom. La Confederazione, in quanto azionista di maggioranza, avrebbe senz'altro la possibilità di obbligare Swisscom a fornire questa prestazione anche in caso di una privatizzazione avvalendosi della legislazione e di contratti a lungo termine.

La Delegazione delle finanze valuta l'evoluzione del progetto Polycom per principio positivamente. Si pongono tuttavia degli interrogativi in relazione agli investimenti, notevolmente più elevati, e ai costi d'esercizio. La Delegazione seguirà questi aspetti con attenzione.

Per quanto riguarda l'allarme della popolazione, la Delegazione delle finanze non è convinta che la decisione del Consiglio federale di staccarsi dalle reti Swisscom rappresenti la soluzione più vantaggiosa. La Confederazione, in quanto azionista di maggioranza di Swisscom, avrebbe comunque potuto imporre obblighi per il futuro esercizio dell'attuale rete di allarme. La Delegazione delle finanze prende spunto da questo affare per discutere approfonditamente

¹⁶ 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 2007.

durante l'anno in corso il ruolo della Confederazione quale proprietario di imprese parastatali (in particolare per quanto riguarda Posta, Swisscom, FFS).

3.6 Dipartimento federale delle finanze

3.6.1 Pacchetto di misure intese a stabilizzare il sistema finanziario svizzero

Nell'ottobre del 2008 il Consiglio federale, la Banca nazionale svizzera e la Commissione federale delle banche avevano adottato un pacchetto di misure allo scopo di stabilizzare il sistema finanziario svizzero e di promuovere durevolmente la fiducia nel mercato finanziario elvetico. In questo modo la Confederazione ha rafforzato, tra l'altro, i mezzi propri di UBS sottoscrivendo un prestito obbligazionario convertibile di sei miliardi di franchi. La Delegazione delle finanze aveva approvato questo credito in occasione di una seduta straordinaria; vedi in proposito anche il numero 3.6.3 del suo rapporto d'attività 2008¹⁷.

Nel 2009, in occasione di ognuno dei colloqui avuti con il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF), la Delegazione delle finanze si è informata sulla situazione del mercato finanziario svizzero e ha discusso in generale la situazione delle due principali banche svizzere e del settore bancario nazionale. È stata esaminata con occhio critico soprattutto l'attuazione del pacchetto di misure dell'ottobre 2008, ossia le alternative possibili al prestito obbligazionario convertibile di UBS e il progetto relativo agli adeguamenti della protezione dei depositanti, il ruolo e la responsabilità dei diversi attori coinvolti nel versamento di componenti flessibili del salario (bonus) nonché i futuri possibili sistemi di indennizzo del settore finanziario. Un altro argomento sono state le misure adottate dal Consiglio federale in relazione alla situazione di UBS negli Stati Uniti.

La Delegazione delle finanze ha constatato con soddisfazione che il 20 agosto 2009 la Confederazione ha potuto liquidare il suo impegno con UBS. Con la vendita, a un prezzo di 16,50 franchi l'una, delle sue azioni di un valore complessivo di 332 milioni a investitori istituzionali in Svizzera e all'estero e la rivendita dei diritti al pagamento delle cedole a UBS è stato possibile realizzare un ricavo pari a 7,2 miliardi di franchi. La Confederazione ha conseguito così un ricavo netto di circa 1,2 miliardi di franchi, corrispondente a un rendimento annuale superiore al 30 per cento.

Indipendentemente da ciò, la Delegazione delle finanze ha ricordato al capo del DFF a più riprese le condizioni alle quali nell'ottobre del 2008 aveva approvato il credito urgente per rifinanziare UBS, ossia il rapido miglioramento della protezione dei depositanti, la garanzia della concessione di crediti in particolare alle PMI e gli adeguamenti concreti nel settore del governo d'impresa e dei sistemi di retribuzione del settore finanziario.

La Delegazione delle finanze ha discusso anche il ruolo e le responsabilità degli organi coinvolti in quest'affare. Per quanto riguarda il Parlamento federale, ha

¹⁷ 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 2008.

constatato che numerose commissioni si erano informate ripetutamente sul decorso dell'affare senza tuttavia riuscire, malgrado la loro intensa attività, a contribuire in misura significativa a far sì che il Parlamento collaborasse in modo costruttivo.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire con occhio critico l'attuazione del pacchetto di misure per il tramite del Consiglio federale e ad informarsi a intervalli regolari sullo stato attuale dell'affare.

3.6.2 Finanze federali: situazione attuale e prospettive

Sotto l'effetto di tendenze e prognosi congiunturali di segno negativo, la Delegazione delle finanze, in occasione della sua seconda seduta ordinaria nell'aprile 2009, ha discusso in generale sulla situazione attuale e sulle prospettive delle finanze federali. In seguito ha comunicato al Consiglio federale tramite lettera le conclusioni a cui è pervenuta manifestando soprattutto la sua grande preoccupazione circa l'evoluzione, presumibilmente problematica, delle finanze federali nei prossimi anni.

Nella sua lettera, la Delegazione delle finanze riteneva che complessi programmi di sgravio con blocchi generali dei crediti non si possono forse evitare, pur risultando meno efficaci di altri progetti e misure già intrapresi dal Consiglio federale negli ultimi anni e che conviene imperativamente attuare proprio nella situazione attuale. La Delegazione ha tenuto a sottolineare in particolare l'importanza del riesame dei compiti (cfr. n. 2.3.2), ma ha menzionato anche la strategia informatica e la gestione dei rischi della Confederazione (cfr. n. 2.3.1 e 3.6.3).

Il Consiglio federale ha confermato che si atterrà agli obiettivi superiori del riesame dei compiti. Soltanto un'evoluzione dei compiti controllata sul lungo termine consentirà alla politica finanziaria di avere un margine di manovra, elemento indispensabile sia per una politica in materia di uscite costante e affidabile sia per riuscire a far fronte in modo efficace a nuove problematiche come per esempio un crollo congiunturale. Il preventivo 2010 adempie ancora, nonostante il deficit, le esigenze del freno all'indebitamento, ma per il periodo 2011–2013 si profila la necessità di adottare correttivi che il Consiglio federale ha stimato, nel settembre 2009, a circa 1,5 miliardi di franchi. Ha precisato che intende farvi fronte sgravando le finanze della Confederazione mediante un programma di consolidamento 2011–2013, di cui ha fissato i parametri nel novembre 2009.

L'evoluzione, presumibilmente problematica, delle finanze federali nei prossimi anni è fonte di grave preoccupazione per la Delegazione delle finanze. Il programma di consolidamento 2011–2013, come i programmi di sgravio 2003 e 2004, può senz'altro rivelarsi una misura d'emergenza efficace per limitare le uscite a medio e lungo termine. La Delegazione reputa però imprescindibile avere, sul lungo termine, una visione integrata dei compiti e delle risorse della Confederazione.

3.6.3

Organo strategia informatica della Confederazione

Il Consiglio informatico della Confederazione (CIC) si assume la responsabilità globale strategica per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nell'Amministrazione federale. L'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) coordina l'applicazione delle direttive per il tramite dei dipartimenti e della Cancelleria federale e prepara per il CIC le basi decisionali necessarie, compreso il controllo strategico. Dirige inoltre progetti e programmi interdipartimentali.

La Delegazione delle finanze si è occupata già nel 2008 dell'OSIC (cfr. rapporto d'attività 2008¹⁸, n. 3.6.2). Secondo la Delegazione, i delegati o l'OSIC dovrebbero assumere la responsabilità di un controllo centralizzato, nonché di una verifica centralizzata della compatibilità dei sistemi.

Sempre nel 2008 il Consiglio federale aveva incaricato il CIC di riesaminare le sue strutture di gestione. Lo scopo del mandato era di semplificarle, di integrare maggiormente la gestione informatica nella linea gerarchica e di verificare in particolare le deleghe di competenze al CIC. Inoltre, le standardizzazioni e le centralizzazioni dovevano essere attuate coerentemente laddove erano possibili, ragionevoli ed efficaci (p. es. nel settore della burocratica). Le soluzioni dipartimentali dovevano essere almeno compatibili con i sistemi esistenti (p. es. SAP). I mezzi TIC dovevano inoltre essere integrati maggiormente nel processo di allestimento del preventivo.

La Delegazione delle finanze ha discusso lo sviluppo di queste disposizioni del Consiglio federale nel maggio 2009 con i responsabili del CIC, il delegato dell'OSIC e il direttore dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT). Sono stati trattati in particolare anche la direzione e il controllo di grandi progetti IT. Secondo le dichiarazioni del direttore dell'UFIT, dovrebbero essere in primo luogo i mandanti dell'Amministrazione ad assumersi la responsabilità di realizzare in modo efficace i progetti informatici; l'UFIT funge esclusivamente da fornitore di prestazioni. Secondo quanto affermato dal suo delegato, l'OSIC si impegna a favore dell'introduzione di norme e standard unitari a livello nazionale. Non ha tuttavia il potere di impartire istruzioni nel caso di applicazioni specifiche di singoli dipartimenti. Con HERMES l'OSIC ha tuttavia già messo a disposizione una metodologia di gestione dei progetti informatici.

La Delegazione delle finanze si è quindi rivolta nuovamente per scritto al Consiglio federale spiegando che, dal suo punto di vista, competenze di controllo centralizzate sono di estrema importanza per un impiego efficace dei mezzi nel caso di grandi progetti informatici. La Delegazione delle finanze ha pertanto invitato il Consiglio federale a fare tutti i passi necessari per riuscire a realizzare nel più breve tempo possibile un controllo centralizzato per grandi progetti informatici e una verifica, anch'essa centralizzata, della compatibilità dei sistemi della Confederazione per esempio tramite il delegato dell'OSIC. Il Consiglio federale aveva assicurato alla Delegazione già nel 2008 di trattare la questione di un'informazione centralizzata per i progetti strategici nell'ambito del riesame della struttura di gestione delle TIC.

¹⁸ 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 2008.

Nella sua risposta datata giugno 2009, il Consiglio federale era dell'opinione che non si può prescindere da un controllo adeguato ed efficace dell'impiego delle TIC, tanto più se si considera che le TIC incidono per un miliardo di franchi sulle uscite dell'Amministrazione federale. Il Consiglio federale si è mostrato disponibile nei confronti della Delegazione a rafforzare la gestione strategica delle TIC (di cui fanno parte p. es. la strategia informatica della Confederazione, la strategia del governo elettronico o strategie parziali specifiche come i processi TIC, norme, standard e metodologie) avvalendosi di una gestione del portafoglio generale e a provvedere affinché l'OSIC disponga delle informazioni necessarie. Mediante un'informazione adeguata si migliora anche la trasparenza del portafoglio di progetto e il relativo controllo di tutta la Confederazione. Il Consiglio federale non aspira invece a centralizzare il controllo dei progetti TIC dipartimentali, nemmeno di quelli grandi, poiché lo ritiene di competenza della linea gerarchica del relativo processo operativo. Un controllo centralizzato dei progetti deve essere effettuato, com'è stato il caso finora, soltanto quando si tratta di programmi e progetti gestiti in modo centralizzato, in particolare nel caso di prestazioni standardizzate a livello nazionale.

Alla fine del gennaio 2010 la Delegazione delle finanze ha discusso un rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) sulla strategia informatica della Confederazione. Il CDF ha constatato che il mandato del Consiglio federale del maggio 2007 relativo all'accertamento dei ruoli, dei compiti e delle competenze del Consiglio informatico e dell'organo strategico non è stato ancora attuato e che l'osservanza delle norme e degli standard è sorvegliata soltanto in parte. A quanto pare emergono ambiguità anche nell'ambito del campo di applicazione dell'ordinanza sull'informatica, in particolare in relazione al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Nel settore Public Key Infrastructure esistono inoltre due strutture parallele nell'UFIT e nel DDPS.

In considerazione dei mezzi finanziari impiegati, la Delegazione delle finanze ritiene che una rapida riforma del settore informatico e l'utilizzo di sinergie debbano rappresentare un obiettivo prioritario del Consiglio federale. Ha perciò chiesto a quest'ultimo di presentarle entro il giugno 2010 uno scadenzario per attuare l'intervento parlamentare Noser e di comunicarle allo stesso tempo quali decisioni di principio sono state prese in merito al campo di applicazione dell'ordinanza sull'informatica e la Public Key Infrastructure.

Secondo la Delegazione delle finanze le strutture di conduzione nel settore informatico della Confederazione continuano a non corrispondere alle disposizioni contenute nella mozione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale «Determinazione e attuazione di norme e standard nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione»¹⁹. La Delegazione continuerà perciò a impegnarsi per giungere a una rapida attuazione delle riforme necessarie e a un impiego coerente del potenziale sinergico.

¹⁹ Mozione «Determinazione e attuazione di norme e standard nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione» (05.3470 – mozione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 26.8.2005).

3.6.4 Verifica nel settore dei sussidi per le costruzioni

La verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) verteva sul forfait per unità di superficie che è il metodo più importante per calcolare il contributo della Confederazione nel settore degli edifici destinati alla formazione. Nella base di calcolo della Conferenza dei sussidi per la costruzione (CSC) è stabilito che i forfait devono essere costantemente sorvegliati e adeguati all'evoluzione. La CSC ha esaminato in particolare se la disposizione è sufficientemente osservata e ha affidato la direzione del progetto «Verifica dei forfait per unità di superficie» all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL).

Dalla verifica del CDF è emerso che i lavori di adeguamento dei forfait, adattati l'ultima volta nel 2001, sono stati avviati nel 2004. La CDF rileva tuttavia notevoli lacune nell'andamento del progetto: il mandato di progetto non è definito a sufficienza, mancano per esempio dichiarazioni chiare sull'entità della soluzione e sul tetto massimo del credito. A causa della mancanza di mezzi finanziari presso l'UFCL, i mandatari esterni sono stati retribuiti in parte da uffici che erogano essi stessi sussidi; si è verificata quindi una certa confusione tra le responsabilità. Anche la documentazione relativa agli oggetti non è risultata soddisfacente. Sulla base di queste constatazioni il CDF ha quindi formulato raccomandazioni a tutte le istanze coinvolte nel progetto, soprattutto in relazione alla direzione del medesimo, alle disposizioni concernenti prestazioni, scadenze e costi, all'ammontare degli onorari e al concetto di sorveglianza delle basi di calcolo della CSC.

La CSC ha messo in vigore i nuovi forfait per unità di superficie nel luglio 2009. I forfait si basano su valori rielaborati ancora dall'UFCL in base al paniere presentato dai mandatari esterni e ad oggetti attuali.

3.6.5 Risanamento della Cassa pensioni delle Ferrovie federali svizzere (FFS)

La Cassa pensioni delle FFS (CP FFS) è stata creata il 1° gennaio 1999 con un grado di copertura del 100 per cento finanziato dalla Confederazione. Da alcuni anni la CP FFS non è coperta a sufficienza. Alla fine del 2008 la sottocopertura ammontava a circa tre miliardi di franchi, soprattutto a seguito degli insufficienti redditi degli investimenti. La Cassa presenta inoltre una quota di beneficiari di rendite sensibilmente superiore alla media (il 63 % ca. del capitale di previdenza è ripartito sui pensionati), fattore che rende più difficile un risanamento. Fino alla fine del 2006 sono state inoltre effettuate prestazioni il cui finanziamento non era assicurato, come ad esempio nel caso dei pensionamenti anticipati volontari. La CP FFS evidenzia che al momento della sua costituzione non erano stati sufficientemente considerati due elementi, ovvero il pensionamento delle donne della generazione d'entrata e l'adeguamento delle basi attuariali.

Un primo passo nella giusta direzione è stato intrapreso risanando al 1° gennaio 2007 lo scoperto riguardante gli assicurati attivi con mezzi delle FFS per un totale di 1,5 miliardi di franchi. Ora occorre trovare una soluzione anche per lo scoperto riguardante i beneficiari di rendite di vecchiaia e di rendite d'invalidità. Nel 2008 il Consiglio federale ha avviato la consultazione su un progetto a quattro varianti. Tre

prevedevano la ricapitalizzazione della CP FFS ad opera della Confederazione (da ca. 0,7 fino a un massimo di 3,2 mia. di fr.), mentre la quarta non prevedeva aiuti da parte della Confederazione.

Secondo il Consiglio federale le FFS hanno bisogno di un sostegno per risanare la loro Cassa pensioni. Ha perciò incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di elaborare, entro la fine del 2009, un messaggio che prevede un contributo della Confederazione di 1148 milioni di franchi. Grazie a questa soluzione, la Confederazione copre il deficit causato dalle rendite di vecchiaia fino alla fine del 2006 e i costi della riduzione del tasso tecnico d'interesse dal 4 al 3,5 per cento. Dall'importo vengono detratte le perdite subite dalla CP FFS per prestazioni non finanziate (come p. es. i costi causati dai pensionamenti anticipati). Così facendo il Consiglio federale segue la procedura già sperimentata da Publica: anche questa cassa ha ricevuto dalla Confederazione un contributo unico destinato a finanziare il capitale di copertura mancante a causa della riduzione del tasso tecnico d'interesse. Questa soluzione tiene inoltre conto del fatto che oltre l'80 per cento dei beneficiari di rendite di vecchiaia della CP FFS sono ex pensionati federali che, fino alla fine del 2004, avevano diritto alla parità di trattamento. Probabilmente il contributo federale da solo non basterà a risanare la CP FFS. Il Consiglio federale si aspetta perciò che le FFS e i suoi collaboratori partecipino in modo sostanziale al risanamento della cassa. Il messaggio²⁰ del Consiglio federale verrà discusso in primavera nella commissione competente della Camera prioritaria per poi giungere davanti al Parlamento nella sessione estiva 2010.

La Delegazione delle finanze ha seguito costantemente questo affare negli ultimi due anni e si è informata sui punti principali del progetto di risanamento in occasione di diversi incontri con rappresentanti del DFF; vedi in proposito anche i rapporti di attività 2007²¹ (n. 3.4) e 2008²² (n. 2.3.6) della Delegazione delle finanze. Spetta ora alle due Commissioni delle finanze valutare gli aspetti finanziari del risanamento della CP FFS e le loro ripercussioni sul bilancio della Confederazione. Le due Commissioni redigeranno un corapporto sull'affare destinato alla commissione specifica competente.

3.7 Dipartimento federale dell'economia

3.7.1 Misure di stabilizzazione congiunturale

Nell'autunno 2008 la situazione economica a livello mondiale si era talmente deteriorata che anche la Svizzera, nonostante le buone condizioni iniziali della sua economia, è stata progressivamente colpita dalla recessione globale. Poiché in quel momento era assai arduo stimare la durata e la gravità della recessione, il Consiglio federale decise di reagire a tappe in base all'evoluzione della congiuntura. Nel novembre 2008 ha adottato un primo pacchetto di misure sfruttando parte del margi-

²⁰ Messaggio concernente la modifica della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (10.000 – Messaggio del Consiglio federale del 5 marzo 2010).

²¹ 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 2007.

²² 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 2008.

ne di manovra ancora disponibile nel quadro del freno all'indebitamento nel preventivo 2009. Ha chiesto al Parlamento di aumentare le uscite in modo mirato per sostenere la domanda. Visto l'ulteriore peggioramento della situazione economica, a inizio febbraio del 2009 ha presentato un messaggio²³ per chiedere al Parlamento un secondo pacchetto di misure di stabilizzazione. Le conseguenze finanziarie di queste misure sono state riassunte in una domanda di credito separata (Prima aggiunta la al preventivo 2009). Questa seconda tappa ha esaurito il rimanente margine di manovra politico-finanziario di 700 milioni di franchi per finanziare uscite supplementari nei settori infrastruttura strada e ferrovia, progetti della nuova politica regionale, ricerca, energia e ambiente.

A fine maggio 2009 la Delegazione delle finanze ha avuto modo di approfondire con il capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE) gli aspetti principali e lo stato di attuazione delle misure di stabilizzazione congiunturale. Si è inoltre informata sugli indirizzi e sui lavori preparatori di un terzo pacchetto di misure. Sotto il profilo della politica finanziaria sono state esaminate le conseguenze sulle finanze della Confederazione e sul freno all'indebitamento. Si è anche discusso su come verificare l'efficacia delle misure.

Visto l'ulteriore peggioramento delle previsioni congiunturali, il Consiglio federale ha deciso nel giugno 2009 la terza serie di misure di stabilizzazione congiunturale. Ha chiesto al Parlamento misure supplementari dell'ordine di 400 milioni di franchi da adottare soprattutto nel settore del mercato del lavoro²⁴. In questo modo ha esaurito il margine di manovra nel quadro del preventivo 2010.

L'esperienza insegna che è molto difficile misurare l'efficacia dei pacchetti di misure economiche. Ad esempio, è problematico stabilire quali progetti sarebbero stati in ogni caso realizzati (problema degli approfittatori delle misure). Nella futura politica di stabilizzazione sarà molto importante riuscire a valutare in modo attendibile le misure concrete. Il Consiglio federale intende pertanto sottoporre a verifica le misure.

La Delegazione delle finanze affronterà di nuovo il tema quando sarà disponibile il rapporto di valutazione. Si riserva, a tempo debito, di incaricare il Controllo federale delle finanze (CDF) di compiere verifiche complementari.

3.7.2 Visita informativa della Sottodelegazione 1 presso l'Ufficio federale dell'agricoltura

Alla fine di gennaio 2009 le organizzazioni mantello dell'agricoltura e dell'economia lattiera e la Confederazione si sono accordate su un pacchetto di misure per sgravare il mercato del latte e che prevedeva un impegno supplementare della Confederazione dell'ordine di 14 milioni di franchi. In vista dell'abrogazione del contin-

²³ Messaggio concernente la seconda tappa delle misure di stabilizzazione congiunturale: prima aggiunta A al preventivo per il 2009 e altre misure (09.013 – Messaggio del Consiglio federale dell'11 febbraio 2009).

²⁴ Messaggio concernente una legge federale sulle misure temporanee di stabilizzazione congiunturale nei settori del mercato del lavoro e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (09.062 – Messaggio del Consiglio federale del 10 agosto 2009).

gentamento lattiero dal 1° maggio 2009 conformemente all'articolo 36a capoverso 1 LAgr, la Sottodelegazione 1 ha colto l'occasione per discutere con esponenti dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) sulla situazione nel mercato lattiero.

Il prezzo del latte in diminuzione nel 2008 a livello mondiale, l'evoluzione del corso dei cambi e la contrazione dei consumi a seguito della crisi economica hanno avuto ricadute negative soprattutto sull'esportazione di formaggio svizzero. Le aziende di trasformazione del latte si sono viste obbligate a produrre più latte in polvere e burro. Poiché questi prodotti si merciano soltanto a prezzi molto bassi e la produzione di latte è sempre in costante aumento, la pressione esercitata sul prezzo del latte non accenna a diminuire. Alla fine del 2008 il prezzo del latte era di circa 30 centesimi più alto di quello dell'Unione europea. Conformemente all'articolo 13 LAgr, nel caso di un'evoluzione straordinaria, la Confederazione può partecipare alle spese per provvedimenti di durata limitata intesi a sgravare il mercato, se anche le organizzazioni interessate forniscono adeguate prestazioni. Nel caso concreto la categoria si è assunta soprattutto i costi per il risanamento del mercato del latte in polvere, ha accettato una tassa temporanea sulla produzione pari a 1 centesimo per chilogrammo di latte commercializzato da destinare alle misure di sgravio del mercato e ha imposto ai produttori e ai valorizzatori di rinunciare a presentare nuove domande di quantitativi supplementari.

A seguito della riunione informativa, la Sottodelegazione è giunta alla conclusione che, vista la lunga e radicata tradizione di dirigismo statale in ambito agricolo, la liberalizzazione del mercato pone alcune difficoltà e che i problemi risiedono in parte anche nelle organizzazioni e nelle loro strutture. La Delegazione delle finanze ha deciso a fine 2009 di richiedere ulteriori informazioni sulla situazione nel mercato lattiero. È venuta così a conoscenza del fatto che il pacchetto di misure della primavera 2009 ha in particolare consentito di smaltire le giacenze di burro. Inoltre, nell'estate 2009, vista la difficile situazione del mercato, la categoria si è organizzata con il sostegno della Confederazione in una «interprofessione del latte». I produttori e i valorizzatori possono così affrontare assieme le sfide poste dalla liberalizzazione del mercato.

Il 21 ottobre 2009 il Consiglio federale ha deciso un ulteriore pacchetto di misure, che prevede lo stanziamento di altri 4,5 milioni di franchi prelevati dal fondo per l'importazione di burro. In aggiunta ai 16 milioni del settore lattiero sono così disponibili circa 20 milioni di franchi per sgravare il mercato dei grassi. Allo stesso scopo è destinato l'aumento di 18 milioni di franchi del credito per misure di compensazione dei prezzi dei prodotti agricoli trasformati (legge sul cioccolato²⁵) compensato internamente all'UFAG. Il Parlamento ha approvato queste misure nell'ambito del credito aggiuntivo II/2009²⁶.

La Delegazione delle finanze mantiene la questione in sospeso. Sarà sua premura tenersi regolarmente informata sugli sviluppi della politica agricola e sulle conseguenze per le finanze della Confederazione.

²⁵ Legge federale del 13 dicembre 1974 su l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati («Legge sul cioccolato», RS 632.111.72).

²⁶ Decreto federale I concernente la seconda aggiunta al Preventivo 2009 (Decreto federale del 2 dicembre 2009).

3.8 Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

3.8.1 Perequazione finanziaria nel settore delle strade nazionali

Nell'ambito della nuova perequazione finanziaria (NPC) dal 1° gennaio 2008 le strade nazionali sono diventate di proprietà della Confederazione. L'Ufficio federale delle strade (USTRA) ha pertanto ricevuto dai Cantoni la competenza riguardo alla costruzione, manutenzione ed esercizio delle strade nazionali. Il completamento della rete delle strade nazionali resta un compito in comune tra Confederazione e Cantoni. Questa riorganizzazione dovrebbe consentire un risparmio annuo di 100 milioni di franchi. La Delegazione delle finanze aveva colto l'occasione di questa riforma per compiere una visita informativa presso la filiale dell'USTRA di Winterthur allo scopo di ottenere ragguagli sulle nuove strutture dell'USTRA. Aveva inoltre deciso di seguire da vicino anche l'evoluzione futura di questo settore straordinariamente importante sotto il profilo finanziario, soprattutto per accertare che i guadagni di efficienza siano chiaramente documentati (cfr. rapporto d'attività 2008²⁷, n. 3.8.1)

In un incontro con rappresentanti dell'USTRA, nel maggio 2009, la Delegazione delle finanze ha discusso dei risparmi summenzionati. L'USTRA ha esposto nel dettaglio in quali settori e con quali misure ritiene possibile realizzare guadagni di efficienza (miglioramento del rapporto tra costi e benefici) e guadagni di efficacia (principio del «chi paga decide», rinuncia a elementi «nice-to-have»). Nella manutenzione corrente si prevede un guadagno di efficienza annuo tra i 10 e i 25 milioni di franchi. Questo risparmio risulta soprattutto dalla sostituzione dei 24 uffici cantonali del genio civile con 11 unità regionali. Con la rinuncia di elementi «nice-to-have» si prospettano risparmi tra 100 e 180 milioni di franchi. Si tratta soprattutto di rinunciare a elementi non necessari ai sensi delle disposizioni legali e al finanziamento di investimenti di cui beneficiano soprattutto terzi. Il guadagno di efficienza derivante dall'ottimizzazione della prassi d'acquisto (p.es. migliori condizioni grazie alla maggiore dimensione dei progetti; costi di pianificazione e di overhead più bassi) e la riorganizzazione rispettivamente concentrazione dei compiti del committente non sono ancora stimabili. Altri risparmi saranno possibili grazie all'armonizzazione degli intervalli di ripristino; ma questa misura inciderà soltanto a lungo termine. L'USTRA prevede di valutare i guadagni di efficienza e di efficacia per la fine del 2010.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire la questione del miglioramento dell'efficienza nelle strade nazionali, prestando particolare attenzione alla chiara definizione e alla dimostrazione trasparente dei risparmi conseguiti.

²⁷ 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 2008.

La Delegazione delle finanze opera soprattutto quale organo di vigilanza concomitante. Questo significa che non attende la conclusione degli affari, ma ne verifica costantemente l'andamento accompagnando il processo decisionale in modo tale da poter intervenire tempestivamente in caso di sviluppi indesiderati. In questo modo si esercita anche un'importante azione preventiva. Anche perché nelle sue decisioni e nella valutazione degli affari la Delegazione delle finanze è da alcuni anni più restrittiva, in particolare sulle questioni relative al personale e all'anticipo di crediti supplementari.

Va da sé che la Delegazione delle finanze affronta in questo rapporto soprattutto le questioni che hanno suscitato discussioni controverse e appunti critici. Occorre però ricordare che sulla maggior parte degli affari ha espresso valutazioni positive. La Delegazione delle finanze ringrazia pertanto il Consiglio federale e l'Amministrazione per la buona gestione delle finanze e per l'impiego complessivamente efficace e parsimonioso delle risorse pubbliche.

La Delegazione delle finanze desidera ringraziare anche i collaboratori della sua segreteria per l'impegno quotidiano volto a garantire un'efficace vigilanza finanziaria e i collaboratori del Controllo federale delle finanze (CDF) per la loro opera di sorveglianza delle finanze federali. Il CDF ha saputo svolgere il suo importante compito in un ambito sempre più complesso come al solito con efficienza, efficacia e impegno.