

07.494

Iniziativa parlamentare
Possibilità del Parlamento di influire sugli obiettivi strategici delle unità rese autonome
Rapporto della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale

del 29 marzo 2010

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di legge federale sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla determinazione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

29 marzo 2010

In nome della Commissione:

La presidente, Margret Kiener Nellen

Compendio

Nel rapporto sul governo d'impresa del 13 settembre 2006 il Consiglio federale ha illustrato 28 principi guida che applica per orientare strategicamente e controllare le sue organizzazioni e imprese rese autonome. Il rapporto non precisa invece il modo in cui il Parlamento debba esercitare la sua funzione di alta vigilanza. La presente iniziativa parlamentare si prefigge di colmare questa lacuna e di istituire gli strumenti per un'efficace alta vigilanza. I tre elementi centrali dell'iniziativa sono i seguenti:

- *sancire a livello di legge l'orientamento strategico mediante obiettivi strategici: fissando nella legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione l'obbligo per il Consiglio federale di orientare strategicamente tutte le unità rese autonome mediante obiettivi strategici, si crea il punto di riferimento dell'alta vigilanza parlamentare;*
- *disciplinare la partecipazione del Parlamento alla determinazione di obiettivi strategici: secondo la modifica della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, l'Assemblea federale può impartire al Consiglio federale il mandato di definire o modificare gli obiettivi strategici;*
- *uniformare i rapporti concernenti tutte le unità scorporate della Confederazione: questa disposizione sancita nella legge sul Parlamento fungerà da base per esercitare l'alta vigilanza del Parlamento.*

La presente iniziativa parlamentare propone nel contempo quattro altre modifiche legislative di minore importanza volte a colmare le lacune esistenti nell'ambito degli obiettivi strategici e dei rapporti concernenti le imprese RUAG e Skyguide, nonché l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare e a disciplinare in modo uniforme l'accesso del Consiglio federale ai rapporti di verifica del Controllo federale delle finanze.

Inedice

Compendio	2934
1 Genesi del progetto	2937
2 Linee generali del progetto	2938
2.1 Situazione iniziale	2938
2.2 Oggetto	2941
2.3 Obiettivi strategici del Consiglio federale quale punto di riferimento per l'alta vigilanza parlamentare	2942
2.4 Strumenti per la partecipazione del Parlamento all'orientamento strategico mediante obiettivi strategici	2943
2.5 Uniformazione dei rapporti	2944
2.5.1 Introduzione e disposizioni vigenti	2944
2.5.2 Grandi linee dei nuovi rapporti	2945
2.5.3 Deliberazioni e collaborazione tra le Commissioni di alta vigilanza	2947
2.6 Orientamento strategico e controllo: adeguamento dei singoli atti in materia di organizzazione	2949
2.7 Corapporti	2950
2.7.1 Corapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati	2950
2.7.2 Corapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale	2952
3 Commento alle singole disposizioni	2952
3.1 Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento	2952
3.2 Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione	2954
3.3 Legge del 28 giugno 1967 sul Controllo delle finanze	2955
3.4 Modifiche legislative concernenti la definizione degli obiettivi strategici	2956
3.4.1 Legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare	2957
3.4.2 Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea	2957
3.4.3 Legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione	2958
4 Ripercussioni	2958
4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione	2958
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	2959
4.3 Ripercussioni per l'economia	2959
5 Aspetti giuridici	2959
5.1 Costituzionalità e legalità	2959
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2959

5.3 Forma dell'atto	2959
5.4 Delega di competenze legislative	2960
Allegato	
Panoramica delle unità rese autonome della Confederazione	2961
Legge federale sulla partecipazione dell'Assemblea federale alla determinazione dell'orientamento strategico delle unità rese autonome (Progetto)	2965

Rapporto

1 Genesi del progetto

In risposta a tre interventi parlamentari delle Commissioni delle finanze e della gestione¹, il 13 settembre 2006 il Consiglio federale ha adottato il rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione («Rapporto sul governo d'impresa»)². Il rapporto persegue due obiettivi: in primo luogo, la verifica dell'idoneità allo scorporo di taluni compiti federali avverrà sistematicamente e secondo criteri uniformi sulla base di una tipologia di compiti. In secondo luogo, l'orientamento strategico e il controllo delle unità rese autonome sono ottimizzati e unificati mediante l'attuazione di 28 principi guida e di un modello di orientamento specifico ai generi di compiti. Il Consiglio nazionale ha preso atto del rapporto il 12 marzo 2008, il Consiglio degli Stati il 23 settembre 2008.

L'iniziativa parlamentare oggetto del presente rapporto deriva dall'esame del rapporto sul governo d'impresa in seno alla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale. L'Ufficio del Consiglio nazionale ha dapprima trasmesso il rapporto per l'esame preliminare a entrambe le Commissioni di vigilanza (Commissione della gestione e Commissione delle finanze). Dopo che entrambe le Commissioni si erano già occupate del rapporto, per considerazioni di ordine pratico la Commissione della gestione ha pregato l'Ufficio di assegnare il progetto soltanto a una Commissione. L'Ufficio del Consiglio nazionale ha quindi assegnato l'esame preliminare alla Commissione della gestione e ha invitato la Commissione delle finanze a redigere un corapporto. La Commissione delle finanze si è occupata in particolare delle parti del rapporto che concernono gli aspetti dell'orientamento strategico relativo alle finanze e alle imposte e quindi all'alta vigilanza finanziaria (principi guida 23–28), mentre la Commissione della gestione ha esaminato il resto del rapporto.

La Commissione delle finanze ha discusso del rapporto nel corso di numerose sedute consultando anche diversi periti. Nella seduta del 24/25 maggio ha deciso di istituire un gruppo di lavoro sotto la direzione dell'allora presidente, Hermann Weyeneth, incaricato di esaminare in dettaglio determinati aspetti, in particolare la possibilità di rafforzare l'influsso del Parlamento sulle unità rese autonome.

Quale esperto ci si è avvalsi della collaborazione di Philippe Mastronardi, professore ordinario di diritto pubblico all'Università di San Gallo. Hanno partecipato al gruppo di lavoro anche il direttore e alcuni collaboratori dell'Amministrazione federale delle finanze, un vicedirettore dell'Ufficio federale di giustizia, il Servizio giuridico del Parlamento e il segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali. Il rapporto redatto dal gruppo di lavoro è servito quale base per il corapporto adottato, senza opposizione e con un'astensione, dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, il 6 settembre 2007, a destinazione della Commissione della gestione. Oltre a un postulato che chiedeva di precisare e completare i principi guida dell'orientamento strategico e del controllo delle unità rese

¹ 02.3464 Raccomandazione CdG-S del 19 settembre 2002: Esame della partecipazione della Confederazione a imprese private; 04.3441 Postulato CdG-S del 13 settembre 2004: Gestione amministrativa nel 3° cerchio; 05.3003 Mozione CdF-N del 15 febbraio 2005: Il cosiddetto modello dei quattro cerchi.

² FF 2006 7545.

autonome³, la Commissione annunciava l'intenzione di depositare un'iniziativa parlamentare volta a rafforzare l'alta vigilanza parlamentare.

Il 20 marzo 2008, la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha dato seguito, all'unanimità, all'iniziativa. Riunita il 4 e 5 settembre 2009, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha quindi istituito una sottocommissione sotto la direzione della consigliera nazionale Marlies Bänziger con l'incarico di elaborare un'iniziativa parlamentare e di redigere il presente rapporto. Facevano parte della sottocommissione la consigliera nazionale Marina Carobbio-Guscetti, i consiglieri nazionali Jean-Pierre Graber, Markus Hutter, Thomas Müller e Pirmin Schwander. La segreteria era assicurata da Stefan Koller, segretario della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale. La Commissione desiderava che tutti i gruppi rappresentati all'epoca in seno alla Commissione lo fossero anche in seno alla sottocommissione.

La sottocommissione si è riunita otto volte tra il 25 settembre 2008 e il 3 febbraio 2010. Nell'ambito dei suoi lavori si è avvalsa della collaborazione di rappresentanti dell'Amministrazione federale delle finanze e, in materia di diritto parlamentare, del segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche che aveva già partecipato al gruppo di lavoro.

Il 23 giugno 2009, la Commissione ha adottato un rapporto esplicativo per la procedura di corapporto alla quale sono stati invitati a partecipare la Commissione della gestione, competente dell'alta vigilanza insieme alla Commissione delle finanze e la Commissione delle istituzioni politiche (CIP-N) competente in materia di diritto parlamentare.⁴ Su mandato della Commissione, il 3 febbraio 2010 la sottocommissione ha esaminato i due corapporti e ha presentato una proposta alla Commissione plenaria. Il 29 marzo 2010, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha adottato all'unanimità il rapporto definitivo.

2 Linee generali del progetto

2.1 Situazione iniziale

In uno Stato moderno garante del servizio pubblico, le unità rese autonome adempiono compiti pubblici sotto l'orientamento strategico e il controllo delle autorità politiche. L'adempimento di questo tipo di compiti implica spesso l'applicazione combinata di principi di diritto pubblico e principi di economia privata. Da un lato, lo scorporo dei compiti può migliorare l'efficienza solo se alle unità rese autonome è accordata la necessaria autonomia; d'altro lato, le autorità devono tuttavia poter garantire che il compito sia svolto nell'interesse pubblico. Questa situazione complessa richiede un equilibrio adeguato tra margine di manovra e controllo.

L'unità resa autonoma deve istituire un sistema di controllo interno per verificare il raggiungimento degli obiettivi che le permetta di fornire informazioni sull'adempim-

³ 07.3775 Postulato della Commissione delle finanze del 23 novembre 2007 Principi guida del Consiglio federale nel rapporto sul governo d'impresa. Con il rapporto supplementare concernente il governo d'impresa - Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale (FF 2009 2225), adottato il 25 marzo 2009, il Consiglio federale ha completato i principi guida del Rapporto sul governo d'impresa conformemente alle proposte formulate nel postulato.

⁴ In merito al contenuto dei due corapporti cfr. n. 2.7.

mento del mandato pubblico. Questo controllo interno deve essere sottoposto a un controllo esterno da parte del Consiglio federale che rispetti il margine di manovra dell'unità scorporata, pur essendo in grado conformemente al «Management by Exception» di individuare per tempo le anomalie e se necessario di porvi rimedio. La base per svolgere questo controllo esterno è costituita dagli obiettivi strategici con i quali il Consiglio federale quale ente proprietario e garante dell'esecuzione dei compiti orienta strategicamente le unità rese autonome. Dal canto suo, il Parlamento non deve istituire strumenti propri per orientare strategicamente tali unità, ma deve limitarsi a verificare il buon funzionamento del sistema di controllo del Consiglio federale nei confronti di tali unità. Se necessario, può far capo agli strumenti parlamentari di cui dispone per esercitare il suo influsso nell'ambito di competenza del Governo. L'alta vigilanza dell'Assemblea federale deve quindi essere strutturata quale controllo del controlling svolto dall'Esecutivo. Tale controllo è orientato in base agli obiettivi strategici del Consiglio federale. Questi ultimi rappresentano il punto di riferimento in base al quale valutare se il Consiglio federale ha adempiuto il suo dovere di vigilanza nei confronti delle unità rese autonome. Al riguardo, l'alta vigilanza deve evidenziare le carenze flagranti e invitare il Consiglio federale a prendere i provvedimenti necessari.⁵

Il rapporto sul governo d'impresa espone in modo approfondito il ruolo del Consiglio federale nell'orientamento strategico e nel controllo, ossia nell'ambito del controlling esterno di unità scorporate. L'Esecutivo rinuncia volutamente a esprimersi approfonditamente sul modo in cui il Parlamento debba esercitare la sua funzione di alta vigilanza.⁶ La presente iniziativa parlamentare si prefigge di colmare questa lacuna e di istituire gli strumenti per un'efficace alta vigilanza. I tre elementi centrali dell'iniziativa sono i seguenti:

- sancire a livello di legge l'orientamento strategico mediante obiettivi strategici: fissando nella legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) l'obbligo per il Consiglio federale di orientare strategicamente tutte le unità rese autonome mediante obiettivi strategici, si crea il punto di riferimento dell'alta vigilanza parlamentare;
- disciplinare la partecipazione del Parlamento alla determinazione di obiettivi strategici: secondo la modifica della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10), l'Assemblea federale può impartire al Consiglio federale il mandato di definire o modificare gli obiettivi strategici;
- uniformare i rapporti concernenti tutte le unità scorporate della Confederazione: questa disposizione sancita nella legge sul Parlamento fungerà da base per esercitare l'alta vigilanza del Parlamento.

La presente iniziativa parlamentare propone nel contempo quattro altre modifiche legislative di minore importanza volte a colmare le lacune nell'ambito degli obiettivi strategici e dei rapporti concernenti le imprese RUAG e Skyguide, nonché l'Ispektorato federale della sicurezza nucleare e a disciplinare in modo uniforme l'accesso del Consiglio federale ai rapporti di verifica del Controllo federale delle finanze. Per quanto concerne RUAG si rinuncia inoltre a delegare a un dipartimento l'esercizio

⁵ Al riguardo cfr.: Rapporto del Consiglio federale sulla vigilanza dei settori decentralizzati dell'amministrazione e delle imprese giuridicamente autonome del 25 giugno 1997 (non pubblicato).

⁶ Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7593.

dei diritti dell'azionista come previsto sinora dalla legge; come per le altre imprese il Consiglio federale deve svolgere il ruolo di proprietario anche nel caso della RUAG.

Excursus: modifica nella ripartizione dei ruoli e delle competenze tra il Consiglio federale e il Parlamento sulla base dell'esempio della trasformazione di Telecom PTT in Swisscom SA

La ripartizione dei ruoli e delle competenze tra il Consiglio federale e il Parlamento, le loro modifiche dovute all'acquisizione dell'autonomia e le possibilità di intervento di uno e dell'altro sono illustrate qui appresso sulla base dell'esempio della trasformazione di Telecom PTT in Swisscom SA. Lo scopo è di esporre il problema di fondo che l'iniziativa parlamentare vuole risolvere. Gli sviluppi presentati relativi alle competenze e ai ruoli da svolgere possono essere trasposte nel complesso ad altre unità rese autonome.

Le PTT erano un istituto di diritto pubblico. L'Assemblea federale approvava il preventivo presentato dal Consiglio federale e i conti insieme al consuntivo⁷. Sulla base del messaggio del 10 giugno 1996⁸ concernente la legge sull'organizzazione delle poste e la legge sull'azienda delle telecomunicazioni, il legislatore ha emanato la legge federale sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (legge sull'azienda delle telecomunicazioni, LATC; RS 784.11). Tale legge disciplina la costituzione e l'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione, ossia Swisscom. L'articolo 2 LATC stabilisce che l'azienda è una società anonima di diritto speciale. Secondo l'articolo 3 l'azienda fornisce in Svizzera e all'estero servizi di telecomunicazione e di radiodiffusione come pure prodotti e prestazioni in tale ambito. Conformemente all'articolo 6 capoverso 1 la Confederazione è azionista dell'azienda e deve detenere la maggioranza del capitale e dei voti. L'articolo 6 capoverso 3 prevede che il Consiglio federale definisca ogni quattro anni gli obiettivi che la Confederazione intende raggiungere in qualità di azionista principale dell'azienda.

A livello di legge il Parlamento – e in fin dei conti il popolo grazie al referendum facoltativo - può partecipare alla determinazione dei mandati legali e delle condizioni quadro di questa azienda. Con la procedura legislativa, Parlamento e popolo partecipano quindi alla definizione di questi orientamenti fondamentali e estesi.

Per contro la partecipazione del Parlamento alle decisioni di media portata è meno estesa, in particolare per quanto concerne la determinazione degli obiettivi strategici dell'azienda.⁹ Per loro natura, gli obiettivi che l'azienda deve conseguire sono direttive di pianificazione che devono poter essere adeguate ai

⁷ Cfr. in proposito il messaggio del 10 giugno 1996 concernente la legge sull'organizzazione delle poste e la legge sull'azienda delle telecomunicazioni, FF 1996 III 1202: «in futuro il budget non dovrà più essere approvato dal Parlamento.»

⁸ Messaggio concernente la legge sull'organizzazione delle poste e la legge sull'azienda delle telecomunicazioni, FF 1996 III 1202 segg.

⁹ In merito agli obiettivi strategici cfr. Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7588 seg., n. 4.2.6.

cambiamenti del contesto in cui opera l'azienda. Gli obiettivi strategici non sono fissati nella legge, ma derivano dalle condizioni quadro e dagli scopi dell'azienda definiti nella legge. La legge sull'azienda delle telecomunicazioni prescrive che il Consiglio federale determini gli obiettivi strategici di Swisscom. Il Consiglio d'amministrazione attua tali obiettivi all'interno dell'azienda e riferisce al Consiglio federale sul loro conseguimento. In conformità alle condizioni quadro legali, il Consiglio federale definisce quindi gli obiettivi a medio termine e ne controlla la realizzazione da parte della direzione dell'azienda. Mentre nella determinazione delle condizioni quadro legali il Parlamento ha l'ultima parola (se non è lanciato il referendum), la sua partecipazione alla definizione degli obiettivi strategici è molto più limitata poiché ha delegato questa competenza all'Esecutivo. Questi rappresenta gli interessi di proprietario e di investitore nei confronti della direzione dell'azienda. È quindi il Consiglio federale e non il Parlamento ad assumere il ruolo di proprietario e a decidere gli obiettivi delle unità rese autonome; questa condizione è senza dubbio corretta visti i compiti e le competenze del Consiglio federale e del Parlamento.

2.2 Oggetto

Sono oggetto della presente iniziativa parlamentare le persone di diritto pubblico o privato:

- a. non appartenenti all'Amministrazione federale centrale;
- b. istituite dalla legislazione federale o in cui la Confederazione detiene la maggioranza del capitale e dei voti; e
- c. incaricate di compiti amministrativi,

e il settore dei PF.

Il settore dei PF è indicato separatamente poiché non è dotato di personalità giuridica e quindi non è una persona diritto pubblico o privato.

Nel rapporto sul governo d'impresa¹⁰, le unità rese autonome sono definite quali «organizzazioni e aziende che

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

Le considerazioni sull'alta vigilanza parlamentare espresse nel presente rapporto e i principi della vigilanza del Consiglio federale esposti nel rapporto sul governo d'impresa si riferiscono quindi alla stessa cerchia di organizzazioni e aziende. Allo stato attuale delle cose, rientrano in questa definizione le seguenti unità:

- Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE)
- Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)

¹⁰ Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7554.

- Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)
- Ferrovie federali svizzere (FFS)
- Identitas
- Ispettorato federale della sicurezza nucleare
- Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI)
- Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)
- Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP)
- Museo nazionale svizzero
- La Posta Svizzera
- Pro Helvetia
- RUAG Holding SA
- Settore dei PF
- Skyguide
- Swisscom
- Swissmedic

2.3 Obiettivi strategici del Consiglio federale quale punto di riferimento per l'alta vigilanza parlamentare

Il principio guida 16 del rapporto sul governo d'impresa¹¹ stabilisce che in quanto ente proprietario e garante dell'adempimento dei compiti il Consiglio federale dirige sul piano strategico le unità rese autonome, fissandone gli obiettivi di livello superiore da raggiungere a medio termine. Sono oggetto degli obiettivi strategici:

- lo sviluppo aziendale dell'unità (direttive concernenti l'azienda);
- l'adempimento dei compiti delegati (direttive concernenti i compiti).

Le direttive concernenti l'azienda fissano segnatamente i punti principali della politica aziendale. Perseguono il consolidamento e l'incremento del valore dell'azienda affinché quest'ultima sia generalmente in grado di assolvere i compiti a lungo termine. Le direttive concernenti i compiti determinano le priorità nell'ambito dell'esecuzione dei compiti e disciplinano l'utilizzazione di eventuali indennità. Con queste direttive la Confederazione si prefigge di realizzare gli interessi pubblici connessi con il compito delegato.

Nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare sulle unità rese autonome, il Parlamento sorveglia la tutela degli interessi della Confederazione da parte del Consiglio federale. L'alta vigilanza è in tal modo collegata al controllo esercitato dal Consiglio federale. L'ottimizzazione di tale controllo comporta quindi un rafforzamento dell'alta vigilanza. Gli strumenti di orientamento strategico di cui dispone il Consiglio federale nei confronti delle unità rese autonome fungono quindi da punto di riferimento per l'alta vigilanza parlamentare. Per questo motivo, occorre sancire a livello di legge il principio guida 16 del rapporto sul governo d'impresa e completa-

¹¹ Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7590 segg.

re la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione affinché il Consiglio federale sia tenuto a orientare mediante obiettivi strategici tutte le unità rese autonome.

L'iscrizione nella legge del principio secondo cui il Consiglio federale orienta le unità rese autonome mediante obiettivi strategici ammette la possibilità di emanare normative speciali che attribuiscono il compito di definire gli obiettivi strategici al consiglio d'amministrazione o al consiglio d'istituto dell'unità e non al Consiglio federale. Il rapporto sul governo d'impresa prevede questa possibilità per le organizzazioni che adempiono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e beneficiano quindi di un elevato grado di indipendenza (cfr. Rapporto sul governo d'impresa, principio guida 17).¹² Il rapporto sul governo d'impresa e la prassi attuale in materia di orientamento mediante obiettivi strategici prevede tuttavia anche un'impostazione e un'attuazione differenziate che garantiscano la tutela della libertà imprenditoriale e dell'autonomia legale¹³. Dalle esperienze pratiche fatte sinora, in parte sull'arco di diversi anni, non è mai emerso che le direttive in materia di obiettivi portassero a conflitti o a sovrapposizioni con i compiti prescritti dalla legge. Il che non sarebbe nemmeno possibile visto che tali direttive fungono da base per la formulazione degli obiettivi strategici. In tal modo si garantisce in particolare che le libertà imprenditoriali e l'autonomia concesse dalla legge alle unità rese autonome¹⁴ o ai loro organi¹⁵ non debbano subire restrizioni nell'ambito dell'impostazione e dell'applicazione degli obiettivi strategici¹⁶. Inoltre, il Consiglio federale non decide mai unilateralmente tali obiettivi, ma li elabora in stretta collaborazione con l'unità interessata. Questo modo di procedere permette di evitare che gli obiettivi strategici siano utilizzati per intervenire materialmente in un'autonomia garantita dalla legge.

2.4 Strumenti per la partecipazione del Parlamento all'orientamento strategico mediante obiettivi strategici

Secondo la proposta di revisione della LOGA, il Consiglio federale è tenuto a orientare strategicamente le unità rese autonome della Confederazione mediante obiettivi strategici. Ne consegue che l'Assemblea federale deve disporre di strumenti che le permettano di influire sulla definizione di tali obiettivi. Le Camere potrebbero ritenere che occorra modificare un obiettivo strategico (p. es. per tener conto di talune direttive finanziarie), abbandonarlo (p. es. in caso di rinuncia a una cooperazione o a una partecipazione) o introdurne uno nuovo (p. es. nuove direttive in materia di qualità per una determinata prestazione).

¹² Cfr. Rapporto sul governo d'impresa, FF **2006** 7590.

¹³ Cfr. Rapporto sul governo d'impresa, FF **2006** 7566, n. 3.2.2.2; 7578 n. 4.1: «Le libertà imprenditoriali devono essere tutelate. Occorre garantire alla Confederazione di esercitare tutta l'influenza necessaria, nel rispetto dell'autonomia aziendale delle unità rese autonome.»

¹⁴ Cfr. p. es. gli art. 4, 5 e 21 della legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali (legge sui PF; RS **414.110**): autonomia, libertà d'insegnamento e di ricerca.

¹⁵ Cfr. p. es. l'art. 716a del Codice delle obbligazioni (CO; RS **220**): attribuzioni intrasmisibili e inalienabili del consiglio d'amministrazione della società anonima.

¹⁶ Le direttive dell'OCSE sono rispettate. Cfr. OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005, cifra II/B e annotazioni II/B: The government should not be involved in the day-to-day management of SOEs and allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives.

In linea di principio, il Parlamento potrebbe continuare a utilizzare gli strumenti parlamentari usuali (mozioni e postulati). Nel caso in cui il Consiglio federale non intenda dare seguito a una mozione trasmessa dalle due Camere, è tenuto a sottoporre al Parlamento una modifica di legge con la quale restituisce al Parlamento la competenza di definire obiettivi strategici nei confronti dell'unità interessata. (art. 120 cpv. 2 LParl).¹⁷ Invece di esercitare l'alta vigilanza, il Parlamento sarebbe in tal modo costretto ad assumere l'orientamento strategico e il controllo; il che non sarebbe né sensato né praticabile. In materia di pianificazione, occorre piuttosto uno strumento che permetta all'Assemblea federale di influire sugli obiettivi strategici senza dover modificare l'ordinamento legale delle competenze. La nuova normativa si basa pertanto sull'articolo 28 LParl (Decisioni di principio e pianificazioni) secondo cui il Parlamento ha la competenza di impartire mandati al Consiglio federale di definire obiettivi strategici o di modificarli. Il capoverso 4 di tale articolo prevede già oggi che il Consiglio federale può scostarsi dai mandati, ma deve indicarne i motivi. Simili deroghe possono avvenire solo per motivi importanti che devono essere motivati.

Le esperienze fatte sinora dalle Commissioni della gestione e delle finanze in materia di alta vigilanza mostrano che nella pratica non è sempre facile stabilire che cosa sia ancora a livello strategico (e rientra quindi nelle possibilità del Parlamento di esercitare il suo influsso) e che cosa sia già a livello operativo e quindi, nella misura in cui abbia una dimensione politica, può essere oggetto di una domanda nell'ambito di una seduta commissionale, ma non ha più niente a che fare con l'alta vigilanza parlamentare su un'organizzazione o un'impresa. Vista la mancanza di una definizione legale, se il Parlamento volesse assegnare un obiettivo strategico a un'unità resa autonoma, dovrebbe partire dal presupposto che un obiettivo strategico in un settore determinato rappresenta di fatto una posizione da conseguire nel futuro che può essere raggiunta mediante le corrispondenti decisioni imprenditoriali (p. es. assegnando risorse; ordinando determinati interventi, assegnando termini). È essenziale che l'orizzonte temporale sia sempre a medio o lungo termine. Per contro, le questioni operative concernono l'esecuzione e non la pianificazione o l'orientamento futuri.

2.5 Uniformazione dei rapporti

2.5.1 Introduzione e disposizioni vigenti

I rapporti del Consiglio federale sono la base principale dell'alta vigilanza parlamentare. Permettono innanzitutto alle commissioni di procedere a una valutazione critica del modo in cui il Consiglio federale svolge il ruolo di proprietario e possono, se del caso, portare a una domanda di modifica o di aggiunta di un obiettivo strategico. I rapporti del Consiglio federale devono essere trasmessi al Parlamento per informazione o affinché ne prenda atto a seconda della loro portata (cfr. art. 148 LParl).

Attualmente, il Consiglio federale sottopone al Parlamento e alle sue Commissioni di vigilanza (Commissioni delle finanze e Commissioni della gestione) i rapporti sul rispetto degli *obiettivi strategici* delle organizzazioni e delle imprese della Confederazione elencati qui di seguito.

¹⁷ Al riguardo cfr. il rapporto della CIP-N concernente la legge sul Parlamento del 1° marzo 2001, FF **2001** 3097, n 2.4.3.2.

- In un rapporto speciale, il Consiglio federale informa le Commissioni di vigilanza parlamentari sul grado di realizzazione degli obiettivi strategici da parte di *La Posta, Swisscom, FFS e Skyguide*.
- Nel caso di *RUAG*, oltre al rapporto di gestione e al rapporto finanziario, le Commissioni di vigilanza ricevono anche il rapporto del consiglio d'amministrazione sul raggiungimento degli obiettivi strategici, incluso un parere delle segreterie generali del DDPS e del DFF.
- Il *rapporto sulla realizzazione del mandato del Consiglio dei PF* è sottoposto per approvazione all'Assemblea federale alla fine del periodo quadriennale considerato dal mandato di prestazioni.¹⁸ Il Consiglio dei PF trasmette inoltre ogni anno alle Commissioni delle finanze un *rapporto d'attività quale documentazione supplementare sul conto speciale*. Nel settore dei PF si è affermata questa prassi contraria al tenore della legge¹⁹.
- Il Controllo federale delle finanze trasmette i suoi *rapporti sulla verifica di organizzazioni e imprese* alla Delegazione delle finanze delle Camere federali²⁰.
- Attualmente tutte le organizzazioni e imprese della Confederazione redigono un *rapporto di gestione*. In tal modo l'organo di direzione (consiglio d'amministrazione, consiglio d'istituto o di fondazione) riferiscono annualmente sull'andamento degli affari nell'anno in rassegna e sulla situazione finanziaria dell'organizzazione o dell'impresa. Tuttavia, solo in pochissimi casi sono formalmente presentati al Parlamento. Le organizzazioni e le imprese della Confederazione mettono a disposizione dei membri del Parlamento i loro rapporti di gestione, volontariamente o su domanda. I rapporti di gestione sono pubblicati anche su Internet.

2.5.2 Grandi linee dei nuovi rapporti

La proposta di modifica della legge sul Parlamento estende l'obbligo di presentare un rapporto a tutte le unità rese autonome della Confederazione e prevede l'uniformazione della struttura di tali rapporti. Visto che servono in primo luogo all'alta vigilanza, i rapporti devono essere redatti e presentati dal Consiglio federale e non dalle singole organizzazioni o imprese.

Sia dal punto di vista dell'amministrazione sia da quello del Parlamento, il criterio dell'efficienza fa propendere a favore di rapporti brevi e concisi. Per contro, l'esercizio dell'alta vigilanza presuppone informazioni relativamente esaustive sull'ambiente economico, lo sviluppo aziendale e una presentazione dettagliata del raggiungimento degli obiettivi strategici. La determinazione del volume adeguato del rapporto dipende inoltre ampiamente dai suoi destinatari, ossia dal fatto che il rapporto sia destinato solo alle competenti Commissioni di vigilanza o anche al Parlamento e al pubblico (tutela del segreto d'affari, importante soprattutto per le

¹⁸ Cfr. art. 34 cpv. 1 della legge sui PF.

¹⁹ Secondo l'art. 34 cpv. 2 della legge sui PF « il Consiglio dei PF informa inoltre il Consiglio federale sul grado di realizzazione del mandato di prestazioni. Il Consiglio federale ne riferisce all'Assemblea federale ».

²⁰ Cfr. art. 14 cpv. 1 della legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (LCF; RS 614.0).

imprese attive sul mercato). Una struttura modulare che permetta di redigere rapporti differenziati consente di tener meglio conto di questi conflitti di obiettivi. Si tratta di determinare il contenuto, la portata e la periodicità dei rapporti in funzione sia dei destinatari (commissione di vigilanza o assemblea plenaria/pubblico) sia delle organizzazioni o imprese interessate (importanza politica, finanziaria, economica). La soluzione modulare proposta dalla Commissione delle finanze prevede un rapporto breve e un rapporto approfondito.

- *Rapporto breve*: il rapporto breve comprende da una a quattro pagine per unità e informa sull'adempimento delle principali direttive concernenti l'azienda e i compiti, nonché sul conseguimento degli obiettivi finanziari e personali nell'anno in rassegna. Informa inoltre su eventuali decisioni del Consiglio federale e, per le società anonime, sui risultati dell'assemblea generale. Da ultimo, il rapporto fornisce informazioni sui principali dati di riferimento e gli indici finanziari. Il rapporto breve deve essere redatto annualmente per tutte le unità o organizzazioni giuridicamente autonome della Confederazione che adempiono compiti federali e sono di proprietà della Confederazione o di cui la Confederazione detiene una partecipazione di maggioranza o principale (stato attuale delle unità secondo n. 2.2). È indirizzato anche al pubblico.
- *Rapporto approfondito*: per tener conto delle necessità particolari delle Commissioni di vigilanza, i rapporti approfonditi devono inoltre informare in modo più dettagliato sul conseguimento dei singoli obiettivi. Il Consiglio federale redige già oggi simili rapporti approfonditi destinati alle Commissioni di vigilanza per quanto concerne la Posta, Swisscom e le FFS. Tali rapporti devono essere presentati ogni anno solo per determinate unità (v. sotto). Per tutte le altre unità il rapporto approfondito è redatto solo ogni quattro anni, ossia alla scadenza della validità degli obiettivi strategici. Per tutelare il segreto d'affari, tale rapporto è destinato esclusivamente alle Commissioni di vigilanza.

Il criterio per distinguere tra unità per le quali occorre elaborare un rapporto approfondito ogni anno e unità per le quali tale rapporto approfondito è allestito solo ogni quattro anni è l'importanza politica ed economica. Oltre alla forma giuridica, quali criteri di selezione possono essere utilizzati il genere di compiti, gli oneri, la cifra d'affari, l'effettivo del personale e l'importo dei sussidi percepiti o degli emolumenti riscossi dall'unità (cfr. allegato 1).

Il rapporto approfondito annuale deve essere allestito per tutte le unità che hanno una grande importanza politica ed economica per la Confederazione

- a. per il loro peso economico
- b. poiché sono finanziate con le risorse federali generali
- c. a causa dei rischi economici connessi con la loro attività.

Le cifre d'affari, l'effettivo del personale o la portata della partecipazione della Confederazione possono fungere da criteri per determinare il peso economico. Nel conto della Confederazione le partecipazioni della stessa sono considerate «rilevanti» se rappresentano almeno il 20 per cento e il capitale proprio proporzionale (valore equity) ammonta almeno a 100 milioni di franchi. Secondo questo criterio, le imprese che forniscono prestazioni sul mercato (la Posta, Swisscom, FFS, RUAG) e Skyguide rientrano in questa categoria di partecipazioni rilevanti. Per contro,

l'importanza economica dell'ASRE non risulta direttamente dalla cifra d'affari. In questo caso è l'impegno netto (attualmente un po' più di 8 mia. per un limite degli impegni di 12 mia. di fr.) che giustifica la presentazione di un rapporto approfondito annuale.

Anche il settore dei PF, in virtù del secondo criterio (importo dei contributi) va inserito nell'elenco delle unità per le quali deve essere presentato ogni anno un rapporto approfondito.

Non rientrano tendenzialmente nei primi due criteri le organizzazioni incaricate di compiti di vigilanza sull'economia e la sicurezza (p.es. FINMA, Swissmedic). Rispetto alle imprese della Confederazione, il loro peso economico è modesto. Inoltre, simili organizzazioni sono generalmente finanziate con tasse ed emolumenti e non con le risorse generali della Confederazione. Ciononostante talune organizzazioni possono essere tenute ad assumersi rischi considerevoli a causa dei compiti che sono loro delegati, il che può giustificare la presentazione di un rapporto approfondito annuale. Ne consegue che il Consiglio federale deve presentare un rapporto annuale approfondito anche per le organizzazioni incaricate di compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza per quanto debbano assumersi rischi importanti dal profilo dell'economia nazionale. Attualmente solo la FINMA adempie questo criterio.

In sintesi, oltre al rapporto breve, il Consiglio federale deve presentare *annualmente* un rapporto approfondito sulle otto unità seguenti:

RUAG, La Posta, Swisscom, FFS, Skyguide, Settore dei PF, ASRE, FINMA.

Per tutte le altre organizzazioni, il Consiglio federale deve presentare annualmente un rapporto breve; mentre il rapporto approfondito è allestito solo ogni quattro anni. Se necessario, è sempre possibile esigere la presentazione di un rapporto approfondito ad hoc.

2.5.3 Deliberazioni e collaborazione tra le Commissioni di alta vigilanza

Il calendario delle deliberazioni in seno alle Commissioni dipende fortemente dalla disponibilità delle informazioni necessarie per il rapporto. I rapporti del Consiglio federale concernenti la sua vigilanza sulle organizzazioni e imprese della Confederazione si basano, da un lato, sui loro rapporti di gestione e, dall'altro, sui rapporti dei consigli d'amministrazione o d'istituto relativi al raggiungimento degli obiettivi strategici. Per quanto concerne le tre grosse imprese (la Posta, Swisscom, FFS), i Dipartimenti competenti dispongono dei rapporti solo nella seconda metà del mese di marzo. Il Consiglio federale valuta (attualmente il dipartimento competente per talune imprese o organizzazioni) il raggiungimento degli obiettivi strategici sulla base di tali rapporti e presenta il relativo rapporto a destinazione delle competenti Commissioni di vigilanza verso la fine di aprile.

Per le società anonime, i rapporti di gestione devono di principio essere approvati dall'assemblea generale prima che la Confederazione possa rendere accessibili al Parlamento i loro contenuti essenziali. Per il momento questo aspetto è tuttavia rilevante solo nel caso di Swisscom; la Confederazione è l'unica proprietaria delle altre società anonime. L'assemblea generale di Swisscom si svolge generalmente attorno al 20 aprile. Ne consegue che le Commissioni di vigilanza possono iniziare

le deliberazioni sui rapporti di tutte le organizzazioni e imprese verso la fine di aprile o inizio maggio.

Attualmente i rapporti sulle maggiori imprese e organizzazioni sono presentati alle competenti sottocommissioni delle Commissioni delle finanze e della gestione. Le sottocommissioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati si riuniscono insieme e riferiscono poi separatamente alle loro rispettive commissioni. La presentazione del rapporto si svolge a volte in presenza di rappresentanti dipartimentali e dei vertici dell'impresa, a volte nell'ambito di colloqui separati. I rapporti sono presentati alle Commissioni di vigilanza nel corso di diverse sedute che si svolgono tra inizio aprile e metà maggio. La tabella qui appresso presenta lo svolgimento della presentazione dei rapporti sull'esempio del 2009:

Data	Organizzazione/ impresa	Rappresentanti Amministrazione	Rappresentanti Organizzazione/ impresa	Oggetto/Documenti
08.04.09	La Posta Swisscom FFS	SG DATEC	Direttore generale presidente del consiglio d'amministrazione	informazione orale da parte dei vertici dell'impresa
20.04.09	RUAG	SG DDPS Direttore AFF	Direttore generale presidente del consiglio d'amministrazione	Rapporto del Consiglio d'amministrazione di RUAG
21.04.09	Settore dei PF	SG DFI	Presidente del consiglio d'amministrazione	Rapporto del Consiglio dei PF
24.04.09	La Posta Swisscom FFS	Capo del DATEC	–	Rapporto del Consiglio federale
24.04.09	Skyguide	SG DATEC	Direttore generale presidente del consiglio d'amministrazione	Rapporto di gestione Obiettivi strategici del CF 2005–2007

La presentazione dei rapporti alle Commissioni (plenum) avviene simultaneamente per tutte le organizzazioni e imprese in sedute specifiche per le Commissioni della gestione e in occasione dell'esame del conto di Stato per le Commissioni delle finanze.

La Commissione ritiene che il sistema di collaborazione vigente abbia dato buoni risultati e vada mantenuto, eventualmente riducendone i tempi. Le competenti sottocommissioni delle Commissioni delle finanze e della gestione continueranno anche in futuro ad esaminare insieme i rapporti. Le sottocommissioni delle Commissioni delle finanze potranno svolgere questa seduta in parte in concomitanza con l'esame del conto di Stato. Le sottocommissioni hanno la possibilità di formulare proposte alle Commissioni plenarie che si riuniscono nel corso del mese di maggio. Su intesa, una delle due Commissioni (delle finanze o della gestione) può presentare proposte e interventi per la sessione estiva, con il sostegno dell'altra Commissione. Le Camere dovrebbero se possibile trasmettere gli eventuali interventi nel corso della sessione estiva affinché il Consiglio federale possa esprimere il suo parere il più rapidamente possibile. Questo modo di procedere assicura una rapida attuazione dei risultati della collaborazione parlamentare. Dovrebbe essere possibile depositare tempestivamente simili interventi anche se occorre modificare l'organizzazione delle sedute.

2.6

Orientamento strategico e controllo: adeguamento dei singoli atti in materia di organizzazione

Il mandato al Consiglio federale di definire obiettivi strategici per le unità rese autonome (art. 8 cpv. 5 P-LOGA; cfr. n. 2.3) non costituisce una base legale sufficiente per stabilire obiettivi strategici vincolanti nei confronti di imprese e organizzazioni. Le leggi concernenti l'organizzazione di tali unità devono contenere una disposizione corrispondente. Inoltre, senza una disposizione specifica nelle relative leggi le organizzazioni e le imprese in questione non possono essere obbligate a collaborare ai rapporti nella misura auspicata. Nell'ottica di poter attuare direttamente gli obiettivi dell'iniziativa, la Commissione delle finanze ha perciò esaminato in che misura occorra integrare la revisione della LParl e della LOGA con altre modifiche delle disposizioni sull'organizzazione di tali unità.

Si tratta innanzitutto di iscrivere il principio dell'orientamento strategico e del controllo mediante obiettivi strategici nelle leggi concernenti l'organizzazione delle unità rese autonome che secondo il rapporto sul governo d'impresa non li prevedono ancora. Affinché il Consiglio federale possa esercitare il suo controllo e presentare un rapporto al Parlamento, deve poter obbligare le organizzazioni e le imprese a collaborare a tale controllo. Occorre in particolare precisare i documenti che tali unità devono presentare, il loro contenuto e il termine entro il quale devono essere disponibili (attuazione dei principi guida 18 e segg. del rapporto sul governo d'impresa).

La presente revisione della LParl e della LOGA permette di introdurre solo modifiche puntuali dei singoli atti legislativi poiché le revisioni fondamentali andrebbero oltre il quadro della presente proposta e devono pertanto essere previste in progetti separati. In questo contesto, la presente iniziativa propone le modifiche puntuali elencate qui appresso.

- *Tutte le imprese e organizzazioni*: disciplinare l'accesso del Consiglio federale ai rapporti di verifica del Controllo federale delle finanze nella legge del 28 giugno 1967 sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0).
- *Ispettorato federale delle sicurezza nucleare*: sancire il rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici nella legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (LIFSN; RS 732.2)
- *Skyguide*: sancire l'orientamento strategico mediante obiettivi strategici e il rapporto sul loro raggiungimento nella legge del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0).
- *RUAG*: sancire il rapporto e l'attuazione dell'orientamento strategico mediante obiettivi strategici, nonché l'esercizio del ruolo di proprietario da parte del Consiglio federale nella legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione (LIAC; RS 934.21).

2.7

Corapporti

2.7.1

Corapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati

La presidente della sottocommissione della CdF-N ha presentato l'iniziativa parlamentare alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale nel corso della seduta del 3 luglio 2009. La CdG ha chiesto una proroga del termine alla Commissione delle finanze avendo richiesto una perizia giuridica per talune questioni che riteneva irrisolte²¹. La CdF ha approvato la richiesta. Dopo aver preso atto della perizia, nella seduta del 21 gennaio 2010 entrambe le Commissioni della gestione hanno approvato un esaustivo corapporto in cui proponevano di non dare seguito all'iniziativa nella sua forma attuale poiché non ritenevano necessario sancire gli obiettivi strategici nella LOGA e tantomeno estendere gli strumenti dell'alta vigilanza parlamentare. Hanno invece accolto favorevolmente la proposta di uniformare la presentazione dei rapporti e gli adeguamenti puntuali nelle singole leggi concernenti l'organizzazione delle unità e nella legge sul Controllo delle finanze.

Iscrizione nella LOGA dello strumento dell'orientamento strategico mediante obiettivi strategici

Secondo le Commissioni della gestione la proposta di sancire a livello di legge lo strumento dell'orientamento strategico mediante obiettivi strategici definiti dal Consiglio federale non è necessaria e nemmeno adeguata. Esse ritengono che il Consiglio federale non debba essere tenuto a orientare strategicamente tutte le unità rese autonome, che non sempre gli obiettivi strategici costituiscano lo strumento adeguato e che la disposizione prevista nella LOGA non sia una base sufficiente per sottoporre tutte le unità rese autonome a questo strumento.

La CdF-N non può condividere questa opinione. Essa ritiene che gli obiettivi strategici siano il principale elemento di orientamento strategico nell'ambito della politica generale del Consiglio federale in quanto ente proprietario²². Tali obiettivi costituiscono non solo la base per la vigilanza che il Consiglio federale esercita sulle unità scorporate, ma anche per l'alta vigilanza parlamentare sull'orientamento strategico e il controllo esercitato dall'Esecutivo. Al riguardo, la premessa per uniformare la presentazione dei rapporti, come auspicato dalle CdG, è una standardizzazione minima degli obiettivi strategici. Nel contempo la CdF-N condivide l'opinione delle CdG secondo cui la diversità dei compiti delle singole unità pone anche esigenze diverse in materia di orientamento strategico. Poiché gli obiettivi strategici sono conclusi singolarmente per ogni organizzazione/impresa, non vi è niente che si oppone alla differenziazione richiesta dalle CdG. Occorre tener conto in particolare della specifica esigenza di indipendenza delle unità incaricate di compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza attribuendo la competenza di formulare gli obiettivi

²¹ Prof. dr.jur.dr. h.c. Georg Müller; PD dr. jur. Stefan Vogel: Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbständigte Träger von Bundesaufgaben.

²² Cfr. anche le direttive dell'OCSE: «The state should act as an informed and active owner and establish a clear and consistent ownership policy, ensuring that the governance of state-owned enterprises is carried out in a transparent and accountable manner, with the necessary degree of professionalism and effectiveness. The government should develop and issue an ownership policy that defines the overall objectives of state ownership, the state's role in the corporate governance of SOEs, and how it will implement its ownership policy.» OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005, Cifra II e annotazioni II/A.

strategici di queste unità al consiglio d'istituto o al consiglio d'amministrazione. Per il resto l'autonomia garantita dalla legge e la libertà imprenditoriale devono essere assicurate nell'ambito dell'allestimento e dell'attuazione degli obiettivi strategici per tutte le unità (cfr. n. 2.3 e 3.2.).

Di fatto, l'obbligo generale previsto nell'articolo 8 LOGA non è sufficiente per orientare strategicamente tutte le unità mediante obiettivi strategici. D'altronde già il vigente articolo 8 LOGA sancisce la competenza e l'obbligo generale del Consiglio federale in materia di organizzazione e direzione dell'Amministrazione federale²³. È perciò appropriato integrare in questo articolo una disposizione di principio concernente l'orientamento strategico dei compiti scorporati mediante gli obiettivi strategici. L'attuazione specifica di questa norma di principio avviene a livello delle leggi concernenti l'organizzazione.

Strumenti dell'alta vigilanza parlamentare

Secondo la CdG gli strumenti con i quali il Parlamento può esercitare la sua influenza sono sufficienti. Non è necessario accordare al Parlamento la competenza di incaricare il Consiglio federale di determinare obiettivi strategici o di modificarli, mediante un mandato secondo l'articolo 28 capoverso 1 e 1^{bis}.

La sottocommissione e la Commissione delle finanze hanno respinto all'unanimità questa motivazione, ritenendo giustificata la moderata estensione degli strumenti parlamentari in considerazione dell'importanza finanziaria e politica delle unità rese autonome. Anche la Commissione delle istituzioni politiche condivide questa opinione e sostiene l'iniziativa.

Le divergenze tra i punti di vista delle CdG e delle CdF derivano probabilmente dalla diverse prospettive in materia di vigilanza. La CdG ha la competenza di vigilare sulla gestione che nel modello classico della separazione dei poteri è assegnata all'Esecutivo. La sua alta vigilanza è caratterizzata da una certa distanza e deve limitarsi a formulare raccomandazioni al Consiglio federale, all'amministrazione e ai tribunali poiché si muove nelle loro sfere di competenze. La Commissione delle finanze, invece, esercita la competenza del Parlamento in materia di bilancio ed è responsabile delle finanze federali. Sempre più mezzi della Confederazione – in taluni casi diversi miliardi di franchi²⁴ – sono vincolati nelle unità rese autonome per le quali il diritto parlamentare in materia di stanziamento di crediti non è applicabile. Se il Parlamento deve nuovamente acquisire autorevolezza nei confronti del Consiglio federale, come auspica la Commissione delle finanze, gli strumenti devono essere completati. Anche le possibili conseguenze finanziarie che le operazioni o l'omissione di operazioni da parte delle unità rese autonome incaricate di compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza (p. es. Swissmedic, FINMA) possono avere sulla Confederazione evidenziano l'importanza dell'influsso parlamentare. Le esperienze fatte sinora in questo ambito hanno mostrato alla Commissione delle finanze che gli strumenti attuali dell'alta vigilanza non sono sufficienti per influire in tempo utile sugli obiettivi strategici senza correre il rischio che il Consiglio fede-

²³ Cfr. art. 8 cpv. 2 e 3 LOGA: «Aumenta l'efficienza dell'Amministrazione federale e ne incoraggia le capacità d'innovazione. Vigila costantemente e sistematicamente sull'Amministrazione federale».

²⁴ Al riguardo cfr. il compendio nell'allegato 1.

rale voglia modificare un ordinamento delle competenze fondamentalmente sensato. Per questo motivo mantiene l'iniziativa parlamentare²⁵.

2.7.2 Corapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale

La presidente della sottocommissione della CdF-N ha presentato il progetto alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale nel corso della seduta del 21 agosto 2009.

Nel suo corapporto la CIP-N approva l'orientamento dell'iniziativa quale miglioramento delle possibilità del Parlamento di esercitare il suo influsso. Su proposta della CIP-N, la CdF-N rinuncia alla precisazione prevista inizialmente nell'articolo 28 capoverso 4 LParl secondo cui il Consiglio federale poteva scostarsi dalle decisioni di principio o programmatiche del Parlamento *se per motivi importanti* non poteva adempierle. Secondo la CIP-N la disposizione proposta non era sufficientemente chiara e non comportava un miglioramento rispetto al diritto vigente.

Per la Commissione delle finanze è essenziale che il Consiglio federale sia tenuto ad assumersi i mandati del Parlamento e che solo in presenza di motivi importanti possa scostarsene. La CdF si attiene a questa posizione. Ha tuttavia approvato la proposta della Commissione delle istituzioni politiche poiché da un esame più approfondito e dalle spiegazione della Commissione stessa è emerso chiaramente che già in base al diritto vigente il Consiglio federale può scostarsi dal suo mandato solo in presenza di motivi importanti. Il Parlamento ha in ogni caso gli strumenti necessari per fare rispettare la sua volontà. Se necessario può anche modificare l'ordinamento delle competenze. È quindi inutile inserire l'espressione "importanti motivi" nella legge sul Parlamento. Nel contesto attuale degli obiettivi strategici, secondo la Commissione delle finanze i «motivi importanti» possono essere di natura temporale, finanziaria, personale o tecnica. Una possibile motivazione importante potrebbe anche consistere nel fatto che il Consiglio federale constati una contraddizione tra il mandato del Parlamento e la sua strategia a lungo termine quale ente proprietario. Queste questioni dovrebbero essere chiarite nell'ambito dei rapporti tra Parlamento ed Esecutivo.

3 Commento alle singole disposizioni

3.1 Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento

Art. 28 cpv. 1 e 1^{bis} (nuovo)

Secondo l'articolo 8 capoverso 5 LOGA, il Consiglio federale è tenuto a orientare strategicamente le unità rese autonome definendo obiettivi strategici. Il Parlamento necessita quindi di strumenti per potere influire se necessario su questi obiettivi. Questa condizione è lo scopo principale della presente iniziativa parlamentare. Poiché al riguardo non si tratta di competenze normative, ma di un orientamento strategico che il quadro giuridico vigente pone nella sfera di competenza del Consi-

²⁵ Cfr anche n. 2.4

glio federale, gli obiettivi strategici sono paragonabili alle altre pianificazioni importanti dell'attività dello Stato nell'ambito delle quali l'Assemblea federale ha il diritto di cooperare (art. 173 capoverso 1 lett. g Cost.; art. 28 LParl). In questo ambito «cooperazione» non significa che il Consiglio federale debba sottoporre previamente gli obiettivi strategici all'Assemblea federale per approvazione. Secondo l'articolo 28 capoverso 1^{bis} LParl, l'Assemblea federale deve potere influire sugli obiettivi già definiti o futuri.

Occorre pertanto iscrivere nella LParl la competenza dell'Assemblea federale di impartire al Consiglio federali mandati nell'ambito della determinazione degli obiettivi strategici delle unità rese autonome. Per una maggior chiarezza il vigente capoverso 1 dell'articolo 28 LParl è suddiviso in due capoversi: il nuovo capoverso 1 definisce l'ambito delle cooperazione, mentre il nuovo capoverso 1^{bis} ne definisce le modalità. Inoltre in entrambi i capoversi, si mantiene la distinzione tra la pianificazione dell'attività dello Stato e la determinazione degli obiettivi strategici per migliorare la chiarezza di queste disposizioni.

Il capoverso 1 lettera b rimanda all'articolo 8 capoverso 5 LOGA (nuovo) che menziona le «unità rese autonome» e ne definisce il campo d'applicazione.

Oltre al fatto che l'Assemblea federale prende atto dei rapporti, il capoverso 1^{bis} lettera a menziona una forma più lieve di cooperazione, ossia la semplice informazione (cfr. anche art. 148 cpv. 1 LParl). Il fatto di prendere atto dei rapporti implica segnatamente una deliberazione e una decisione da parte delle Camere. Tuttavia, in taluni casi l'importanza degli obiettivi strategici può essere di secondaria importanza e quindi non è opportuno sovraccaricare le Camere federali. In questi casi può essere sufficiente un'informazione che l'Ufficio o il presidente trasmette alle competenti commissioni; queste hanno quindi la possibilità sia di cooperare attivamente sia di rinunciarvi.

Il capoverso 1^{bis} lettera b numero 2, in analogia ai mandati concernenti le pianificazioni (n. 1), stabilisce che l'Assemblea federale può esigere la determinazione di obiettivi strategici o la loro modifica. Conformemente agli strumenti definiti dal titolo quinto della LParl, i «mandati» possono essere impartiti mediante mozioni o postulati.

L'effetto giuridico di una mozione e di un decreto federale semplice è identico. Partendo dal principio che la determinazione degli obiettivi strategici compete al Consiglio federale e che il Parlamento intervenga solo in casi eccezionali, i mandati di definire gli obiettivi strategici sono generalmente trasmessi sotto forma di mozione. Conformemente alla sistematica dell'articolo 28 LParl, l'Assemblea federale può definire obiettivi strategici anche mediante «decisioni di principio o programmatiche» sotto forma di decreti federali (semplici).²⁶ Questa forma è idonea per i mandati estesi e differenziati, decisi nell'ambito di una procedura complessa. In questo ambito rimane salva anche la possibilità generale del legislatore di revocare una competenza al Consiglio federale mediante una modifica di legge. La Commissione ha una percezione dinamica della ripartizione delle competenze tra Consiglio federale e Parlamento, così come è emerso dal dibattito sulla legge sul Parlamento.

Il Consiglio federale deve di principio attuare la volontà parlamentare espressa mediante decisioni di principio e programmatiche (art. 28 cpv. 3 LParl) o mandati

²⁶ Per maggiori dettagli concernenti le decisioni di principio e programmatiche cfr. rapporto della CIP-N concernente la legge sul Parlamento, n. 2.4.2 (nota 17).

secondo l'articolo 28 capoverso 1^{bis} lettera b. Si tratta di mandati politicamente vincolanti. Tuttavia le pianificazioni, come gli obiettivi strategici, concernono generalmente un lungo periodo di tempo; è quindi possibile che le condizioni esistenti al momento della definizione del mandato cambino, rendendo impossibile o non auspicabile la sua attuazione anche dal punto di vista del mandante. La formulazione vigente dell'articolo 28 capoverso 4 tiene conto di questa situazione: il Consiglio federale può scostarsi da mandati, decisioni di principio o programmatiche, ma deve indicarne i motivi. È evidente che si tratta di casi eccezionali e per motivi importanti.²⁷

Art. 148 cpv. 3^{bis} (nuovo)

L'articolo 148 LParl (Titolo settimo « Relazioni tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale ») definisce le modalità dei rapporti presentati dal Governo. Il capoverso 1 sancisce la regola generale secondo cui il Consiglio federale *può* sottoporre all'Assemblea federale, per informazione o perché ne prenda atto, altre pianificazioni e rapporti²⁸. L'obbligo di presentare un rapporto sugli obiettivi strategici deve quindi essere sancito in un capoverso separato (nuovo cpv. 3^{bis}), come è il caso anche per il rapporto sulla politica estera nel capoverso 3. Il capoverso 3^{bis} è stato formulato in modo che i rapporti sul raggiungimento degli obiettivi strategici emanino sempre dal Consiglio federale; anche nel caso delle unità rese autonome che definiscono loro stesse gli obiettivi strategici.²⁹ Le modalità della presentazione del rapporto non sono specificate. A seconda delle circostanze, potrebbe essere appropriato presentare un rapporto per semplice informazione o affinché il Parlamento ne prenda atto, un rapporto *ex ante* o *ex post*. Si tratta unicamente di istituire una base legale che permetta al Parlamento e ai singoli organi parlamentari di cooperare e di intervenire attivamente.

Va notato che la presente disposizione concerne soltanto i rapporti sugli obiettivi strategici. Se in seno all'organizzazione o all'impresa dovessero presentarsi problemi che non sono in relazione con gli obiettivi strategici o lo sono solo marginalmente, le Commissioni di vigilanza e le loro Delegazioni hanno sempre la possibilità di chiedere rapporti o di svolgere audizioni nell'esercizio della loro funzione di alta vigilanza conformemente al diritto vigente (cfr. art. 26 LParl).

3.2 Legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione

Art. 8 cpv. 5 (nuovo)

L'articolo 8 LOGA disciplina l'organizzazione e la direzione dell'Amministrazione federale da parte del Consiglio federale. Il capoverso 4 stabilisce che il Consiglio federale controlla, conformemente alle disposizioni particolari, le unità amministrative decentrate e gli organi esterni all'Amministrazione incaricati di compiti amministrativi della Confederazione. Secondo il nuovo capoverso 5 il Consiglio federale è

²⁷ Al riguardo cfr. le spiegazioni nel n. 2.7.2.

²⁸ Rapporti che non sono già menzionati negli articoli precedenti.

²⁹ Organizzazioni incaricate di compiti di vigilanza sull'economia e la sicurezza. Cfr. n. 3.2.

nomia sancite nella legge non permettono di limitare la sua attività attraverso accordi vincolanti conclusi con le unità sorvegliate. Inoltre, visto il suo compito di coadiuvare il Consiglio federale e il Parlamento nella loro attività di vigilanza, visto il loro carattere particolare (affari interni alla Confederazione, rapporti presentati prima che il dibattito politico sia concluso) i suoi rapporti non possono sempre essere resi accessibili a terzi immediatamente e integralmente. I recenti sviluppi economici hanno mostrato che in particolare in periodi di crisi, una vigilanza finanziaria indipendente e senza restrizioni costituisce uno strumento adeguato per tutelare i diritti di proprietario e quindi gli interessi della Confederazione. Con l'uniformazione e il coordinamento dell'orientamento strategico delle unità rese autonome, come previsto nel rapporto sul governo d'impresa, il disciplinamento speciale relativo alla verifica e ai rapporti di determinate imprese non è più giustificato; l'articolo 8 capoverso 1^{bis} LCF deve quindi essere abrogato senza essere sostituito.

La nuova disposizione dell'articolo 14 capoverso 1^{bis} LCF garantisce al Consiglio federale l'accesso a tutti i rapporti di verifica del CFF concernenti le unità rese autonome. Il CFF è obbligato a trasmettere anche al Consiglio federale i rapporti di verifica e i riassunti concernenti le imprese e le organizzazioni di cui all'articolo 8 capoverso 5 LOGA per le quali sono stati definiti obiettivi strategici, da parte del Consiglio federale o dell'unità stessa.³²

La revisione della LCF non modifica il settore di vigilanza del CFF, ma lo descrive diversamente. Anche l'obbligo del CFF di trasmettere tutti i suoi rapporti alla Delegazione delle finanze non è modificato poiché tale obbligo è prescritto dall'articolo 14 capoverso 1 LCF.

3.4 Modifiche legislative concernenti la definizione degli obiettivi strategici

L'iscrizione nell'articolo 8 capoverso 5 LOGA del mandato assegnato al Consiglio federale di definire gli obiettivi strategici vincola l'Esecutivo, ma non le imprese o organizzazioni interessate. Per poter obbligare queste ultime ad attuare tali obiettivi e a cooperare al controllo effettuato dal Consiglio federale, è necessario istituire la corrispondente base legale negli atti relativi all'organizzazione³³.

Come indicato in precedenza³⁴, la presente iniziativa parlamentare propone di modificare solo le leggi concernenti l'organizzazione di unità la cui revisione non richiede ampi lavori preparatori dell'amministrazione e non deve essere sottoposta a consultazione. Rientrano in questa categoria gli atti concernenti l'organizzazione dell'Ispettorato federale della sicurezza nucleare, il servizio della sicurezza aerea Skyguide e RUAG. Le modifiche sono illustrate nei numeri 3.4.1–3.4.3.

Per le altre unità, occorre attendere la prossima revisione di legge. Nel piano d'attuazione relativo al rapporto sul governo d'impresa del 25 marzo 2009 il Consiglio federale ha evidenziato i problemi esistenti per ogni unità interessata indicando

³² Cfr. nota 12

³³ Cfr. Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7588 segg.

³⁴ n. 2.6

come e quando intenda correggerli.³⁵ La Commissione delle finanze parte dal presupposto che il Consiglio federale terrà conto della presente iniziativa parlamentare ogni volta che una delle leggi interessate sarà sottoposta a revisione e che, nonostante l'assenza di un mandato legale chiaramente definito, fisserà nel contempo obiettivi strategici anche per le unità il cui atto concernente l'organizzazione non è ancora stato modificato e riferirà sulla loro attuazione. D'altro canto, si aspetta pure che le unità rese autonome parteciperanno attivamente a questo processo.

3.4.1 Legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare

Art. 6 cpv. 6 lett. 1

Secondo l'articolo 6 capoverso 6 lettera a LIFSN, il consiglio dell'Ispettorato definisce gli obiettivi strategici a scadenza quadriennale. La LIFSN non disciplina invece la presentazione di un rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici. Occorre quindi completare l'articolo 6 capoverso 6 lettera 1. Il Consiglio dell'Ispettorato è incaricato di allestire il rapporto d'attività indicando anche i dati relativi al raggiungimento degli obiettivi strategici e di sottoporlo per approvazione al Consiglio federale. Il Governo dispone in tal modo delle informazioni necessarie per svolgere i propri compiti.

3.4.2 Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea

Art. 40 cpv. 2^{sexties} e 2^{septies} (nuovi)

Attualmente, l'orientamento strategico di Skyguide mediante obiettivi strategici, ma non i corrispondenti rapporti, è disciplinato nell'articolo 6 dell'ordinanza del 18 dicembre 1995 concernente il servizio della sicurezza aerea (RS 748.132.1). Come indicato in precedenza³⁶, gli obiettivi strategici e i relativi rapporti devono essere sanciti nella legge concernente l'organizzazione dell'impresa. Il nuovo articolo 40 capoverso 2^{sexties} LNA stabilisce quindi che il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi strategici della società. Il capoverso 2^{septies} determina i compiti del consiglio d'amministrazione relativi all'attuazione degli obiettivi strategici e alla presentazione del relativo rapporto.

³⁵ Cfr. Rapporto supplementare del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale, FF 2009 2225.
³⁶ n. 2.6

3.4.3

Legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione

Art. 3 cpv. 1^{bis} e 1^{ter} (nuovi) e 2

La legge vigente menziona già l'orientamento strategico mediante obiettivi strategici (strategia formulata dal Consiglio federale), senza disciplinarlo in dettaglio (art. 3 cpv. 2 LIAC). La legge non disciplina la presentazione del rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici.

È quindi opportuno sancire nella legge le modalità dell'orientamento strategico mediante obiettivi strategici e dei relativi rapporti annuali da parte del consiglio d'amministrazione. Il nuovo capoverso 1^{bis} sancisce che il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi strategici che intende raggiungere. Il capoverso 1^{ter} disciplina d'ora innanzi l'attuazione degli obiettivi strategici da parte del consiglio d'amministrazione e la presentazione di un rapporto annuale al Consiglio federale per la verifica del loro raggiungimento. Si garantisce in tal modo che il Consiglio federale disponga delle informazioni necessarie per esercitare il suo controllo. Il capoverso 2 vigente è abrogato. La prima parte del periodo secondo cui il Consiglio federale definisce il dipartimento che esercita i diritti spettanti alla Confederazione quale azionista nella società di partecipazione, non è più in sintonia con i principi relativi all'orientamento strategico e al controllo applicati dal Consiglio federale. Tali principi prevedono che il Consiglio federale debba esercitare in linea di principio autonomamente il ruolo di ente proprietario e i relativi diritti di informazione, di influenza e di controllo nei confronti di tutte le unità rese autonome.³⁷ Il fatto che il Consiglio federale assuma il ruolo di proprietario evidenzia che la necessità di legittimazione politica non viene meno per i compiti trasferiti a un'unità resa autonoma. Anche la ponderazione dei diversi interessi concentrati in seno alla Confederazione, ed eventualmente in contrasto tra di loro, deve essere effettuata in linea di massima dal Consiglio federale. Ciò è importante in particolare anche in considerazione del rafforzamento dell'alta vigilanza parlamentare perseguito dalla presente iniziativa parlamentare. La seconda parte del periodo secondo cui il Dipartimento deve attenersi alla strategia formulata dal Consiglio federale è superflua poiché secondo il progetto gli interessi del proprietario non sono più delegati a un dipartimento.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione

Già oggi, il Consiglio federale e l'amministrazione federale devono analizzare i rapporti delle unità rese autonome a destinazione delle Commissioni di vigilanza. Gli oneri supplementari derivanti dall'attuazione della presente iniziativa dovrebbero quindi essere limitati. Nonostante l'introduzione di una nuova forma di rapporto breve destinato anche al pubblico e, per tutte le unità rese autonome, di un rapporto

³⁷ Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7606.

approfondito annuale o quadriennale destinato alle Commissioni di vigilanza, il progetto non dovrebbe comportare la creazione di posti supplementari.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto non avrà ripercussioni per i Cantoni e Comuni.

4.3 Ripercussioni per l'economia

Il progetto non ha ripercussioni dirette sull'economia. Il rafforzamento dell'alta vigilanza può tuttavia contribuire a una gestione dei rischi più consapevole in seno alle organizzazioni e alle imprese della Confederazione. Le ripercussioni del progetto sono quindi globalmente positive a livello economico.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La vigilanza del Consiglio federale sulle unità rese autonome e i relativi rapporti si fondano sull'articolo 187 capoverso 1 lettere a e b della Costituzione federale e sull'articolo 8 capoverso 4 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. L'alta vigilanza dell'Assemblea federale si fonda sull'articolo 169 della Costituzione federale e sull'articolo 26 della legge sul Parlamento; la partecipazione alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato si basa sull'articolo 173 capoverso 1 lettera g Cost. e sull'articolo 28 della legge sul Parlamento.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto non ha conseguenze per gli impegni internazionali della Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

Le modifiche proposte concernono la legge sul Parlamento, la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e altri leggi federali formali. Le modifiche tangono disposizioni fondamentali in materia di diritti e doveri delle persone e di organizzazione e procedura delle autorità federali. Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettere c e g della Costituzione federale tali modifiche devono essere emanate sotto forma di legge federale.

5.4

Delega di competenze legislative

Non vi è delega di competenze legislative. Gli obiettivi strategici che il Consiglio federale assegna alle unità rese autonome non sono norme di diritto giuridicamente vincolanti. Si tratta di decisioni programmatiche che hanno un effetto normativo, ma non nel senso delle norme di diritto.

Panoramica delle unità rese autonome della Confederazione³⁸

Nome dell'unità resa autonoma	Forma giuridica o organizzativa	Quota di capitale della Confederazione	Tipo di compiti	Strumento di orientamento strategico	Importanza economica		Contributi federali (C)/ emolumenti (E)
					Oneri (O)/ cifra d'affari (CA)	Personale (Collaboratori (Coll.)/ETP ³⁹)	
Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE)	Istituto	100 %	Prestazioni di servizio a carattere monopolistico	Obiettivi strategici del Consiglio federale	O: 10,5 mio. di fr. (esercizio) 20,4 mio. di fr. (assicurazione) impegno netto: 8,2 mia di fr. ⁴⁰	ETP: 32	□ (Premi d'assicurazione)
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)	Istituto	100 %	Vigilanza sull'economia e la sicurezza	Obiettivi strategici del consiglio d'amministrazione della FINMA; approvati dal Consiglio federale	O: 94,6 mio. ⁴¹	ETP: 355	E: 13,3 mio. ⁴² tasse di vigilanza: 81,3 mio.
Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) ⁴³	Istituto	100 %	Vigilanza sull'economia e la sicurezza	–	O: 3,7 mio. di fr.	ETP: 14	E: 3,7 mio. di fr.

38 Base: 2007

39 ETP: equivalenti a tempo pieno

40 Limite degli impegni: 12 miliardi di franchi

41 Budget 2009 (incl. cumulo di riserve)

42 Budget 2009

43 Inizio dell'attività 1.9.2007; i dati relativi agli oneri e agli emolumenti si riferiscono al periodo 1.11.2006–31.12.2007.

Nome dell'unità resa autonoma	Forma giuridica o organizzativa	Quota di capitale della Confederazione	Tipo di compiti	Strumento di orientamento strategico	Importanza economica		Contributi federali (C)/ emolumenti (E)
					Oneri (O)/ cifra d'affari (CA)	Personale (Collaboratori) (Coll.)/ETP ²⁹	
Ferrovie federali svizzere (FFS)	Società anonima di diritto speciale	100 %	Prestazioni di servizio sul mercato	Mandato di prestazioni infrastruttura (adottato dal Parlamento) Obiettivi strategici del Consiglio federale	O: 7448 mio. di fr. ETP: 27 438	C: 1953 mio. di fr. (indennità; inclusi i Cantoni)	
Identitas ⁴⁴	Società anonima	51 %	Vigilanza sull'economia e la sicurezza	–	O: 9,5 mio. di fr. ETP: 45	soprattutto emolumenti	
Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN)	Istituto	100 %	Vigilanza sull'economia e la sicurezza	Obiettivi strategici del consiglio dell'Ispettorato	Inizio dell'attività nel 2009		
Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)	Istituto	100 %	Prestazioni di servizio a carattere monopolistico	– (revisione dell'atto normativo relativo all'organizzazione in fase di esame)	O: 41,5 mio. di fr. ETP: 208	E: 53,5 mio. di fr.	
Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFPF)	Istituto	100 %	Prestazioni di servizio a carattere monopolistico	Obiettivi strategici del Consiglio federale	O: 31,4 mio. di fr. Coll.: 160 (senza i docenti esterni)	C: 31,9 mio. di fr.	

44 In precedenza banca dati sul traffico di animali SA

Nome dell'unità resa autonoma	Forma giuridica o organizzativa	Quota di capitale della Confederazione	Tipo di compiti	Strumento di orientamento strategico	Importanza economica		Contributi federali (C)/ enolumenti (E)
					Oneri (O)/ cifra d'affari (CA)	Personale (Collaboratori) (Coll.)/ETP ²⁹	
Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)	Istituto	100 %	Prestazioni di servizio a carattere monopolistico	– (revisione dell'atto normativo relativo all'organizzazione in fase di esame)	O: 6,9 mio. di fr.	Coll.: ~50	Finanziato dalla Confederazione (~5 mio. di fr. p. a.)
Museo nazionale svizzero	Istituto	100 %	Prestazioni di servizio a carattere monopolistico	Obiettivi strategici del Consiglio federale	O: 31,6 mio. di fr.	ETP: 137,7 (stato: gennaio 2010)	C: 27,7 mio di fr. (preventivo 2010)
La Posta Svizzera	Istituto	100 %	Prestazioni di servizio sul mercato	Obiettivi strategici del Consiglio federale	CA: 8712 mio. di fr.	ETP: 43 447	Prevalentemente finanziata attraverso i prezzi
Pro Helvetia	Fondazione di diritto pubblico	(100 %)	Prestazioni di servizio a carattere monopolistico	Obiettivi strategici del Consiglio federale	O: 31,8 mio. di fr.	ETP: 62	C: 32 mio. di fr.
RUAG Holding SA	Società anonima	100 %	Prestazioni di servizio sul mercato	Strategia formulata dal Consiglio federale	CA: 1409 mio di fr.	ETP: 6050	<input type="checkbox"/>
Settore dei PF							
– IFADPA	Istituto	100 %	Prestazioni di servizio a carattere monopolistico	Mandato di prestazioni (approvato dall'Assemblea federale)	O: 2465,2 mio. di fr.	Coll.: ~12 600 (compresi i professori)	C: 2 123,5 mio. di fr.
– FNP	Istituto						
– LPMR	Istituto						
– EPFL	Istituto						
– ETHZ	Istituto						
– IPS	Istituto						

Nome dell'unità resa autonoma	Forma giuridica o organizzativa	Quota di capitale della Confederazione	Tipo di compiti	Strumento di orientamento strategico	Importanza economica		Contributi federali (C)/ enolumenti (E)
					Oneri (O)/ cifra d'affari (CA)	Personale (Collaboratori (Coll.)/ETP ²⁹)	
Skysguide	Società anonima	99,9 %	Vigilanza sull'economia e la sicurezza	Obiettivi strategici	O: 374 mio. di fr. ETP: 1184	E: 364 mio. di fr. (tasse della sicurezza aerea)	
Swisscom	Società anonima di diritto speciale	ca. 52 %	Prestazioni di servizio sul mercato	Obiettivi strategici del Consiglio federale	CA: 11 089 mio. di fr. ETP: 19 995	Finanziata attraverso i prezzi	
Swissmedic	Istituto	65,5 %	Vigilanza sull'economia e la sicurezza	Mandato di prestazioni del Consiglio federale; convenzione sulle prestazioni del DFI (Revisione parziale della LATer in preparazione)	O: 55 mio. di fr. ETP: 280	C: 16 mio. di fr. E: 56 mio. di fr.	