

ad 95.067

**I problemi concernenti l'organizzazione e la gestione
della Cassa pensioni della Confederazione (CPC)
e il ruolo del Dipartimento federale delle finanze
in relazione con la CPC**

**Parere del Consiglio federale concernente il rapporto
della commissione parlamentare d'inchiesta (CPI)**

del 13 novembre 1996

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il nostro parere concernente il rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta del 7 ottobre 1996 e le proposte della Commissione nel contesto delle sue indagini.

13 novembre 1996

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Delamuraz

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Parere

1 Valutazione generale dell'operato e del rapporto della CPI CPC

Il Consiglio federale ritiene che la commissione parlamentare d'inchiesta incaricata di esaminare la Cassa pensioni della Confederazione (commissione; CPI CPC) abbia svolto un lavoro degno di nota. La parte analitica del rapporto risulta particolarmente convincente e costituisce uno strumento prezioso per la soluzione dei problemi della Cassa pensioni della Confederazione (CPC). Le constatazioni formulate dalla commissione unitamente alle raccomandazioni concrete nei settori «Sistemi informatici», «Finanze» e «Gestione e organizzazione» saranno di grande aiuto all'Amministrazione nel contesto di un risanamento rapido della situazione e dell'attuazione progressiva di soluzioni valide per il futuro.

Il Consiglio federale esprime gratitudine nei confronti della commissione, la quale ha integrato nel suo rapporto un capitolo concernente i membri e i beneficiari di rendite della CPC. Detto capitolo spiega agli assicurati, in modo oggettivo, chiaro e pertinente, che la loro previdenza professionale non risulta minacciata e che di conseguenza non è necessario rivolgersi alla CPC a titolo preventivo.

Da ultimo il Consiglio federale constata con soddisfazione che la collaborazione con la commissione si è rivelata molto costruttiva nel corso dell'intera inchiesta. Siffatta collaborazione riflette l'interesse della CPI CPC a migliorare la situazione.

Per quanto concerne la valutazione di fattispecie e le conclusioni formulate, il Consiglio federale non può concordare appieno con la commissione. Ritiene infatti che le fattispecie criticate e le constatazioni formulate dalla CPI CPC nell'ambito delle sue indagini non giustifichino necessariamente talune misure proposte dalla commissione, destinate a rafforzare l'alta vigilanza del Parlamento. Il Consiglio federale concorda per contro con la commissione nel ritenere che, da parte sua, sia necessario chinarsi approfonditamente su taluni problemi del sistema collegiale, i quali rendono difficile la vigilanza da parte del Collegio governativo sui capi dei Dipartimenti. Tuttavia non condivide l'opinione della CPI CPC secondo cui il sistema collegiale in quanto tale non abbia funzionato. Non va dimenticato che la Cassa federale d'assicurazione (CFA), rispettivamente la Cassa pensioni della Confederazione (CPC) presentano una problematica unica nel suo genere la quale ben difficilmente si ripresenterà in modo identico in altri settori. L'attribuzione di diversi obblighi di controllo e di vigilanza allo stesso organo, connessi a rapporti di subordinazione disarmonici dal profilo funzionale e gerarchico, è una peculiarità della CFA, rispettivamente della CPC e costituisce, come dimostrato, un aspetto lacunoso. Di conseguenza s'impone una riorganizzazione di tali compiti. Su questo punto il Consiglio federale concorda con la commissione. Contrariamente alla commissione esso ritiene invece che non sia indispensabile procedere puntualmente ad una riforma anticipata delle relazioni fra Parlamento e Governo. Si oppone

segnatamente alle proposte della commissione che potrebbero ledere il principio della separazione dei poteri e creare confusione nell'ambito delle responsabilità. Anche il Parlamento non trarrebbe beneficio da tali proposte: ad ogni sua interferenza nelle competenze del Consiglio federale, esso assumerebbe anche una corresponsabilità nell'ambito del potere esecutivo, perdendo in tal modo completamente la sua credibilità in quanto autorità di controllo indipendente.

Per quanto riguarda l'attribuzione delle responsabilità, il Consiglio federale accetta nell'ottica odierna la critica, formulata nei suoi confronti, di aver reagito troppo tardi e con scarsa efficacia e di non aver sufficientemente aiutato il capo del Dipartimento interessato a risolvere i problemi. Ammette inoltre che a livello dell'Ufficio federale e del Dipartimento sono stati commessi errori di valutazione e di gestione rivelatisi fatali per la cassa. Ritiene tuttavia che la questione delle dimissioni dell'allora Capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) sia inopportuna. Nella valutazione degli errori commessi occorre considerare da un lato l'operato di un capo di Dipartimento nella sua globalità; d'altro canto il Consigliere federale Otto Stich si è sempre cimentato con determinazione nella soluzione dei problemi della CPC.

Il Consiglio federale rileva infine che il suo parere non è esaustivo, ma si limita ad un commento delle affermazioni e delle proposte politicamente significative della commissione.

2 Risultati delle inchieste delle sezioni della CPI CPC

Le tre sezioni della CPI CPC incaricate dell'esame dei settori «Sistemi informatici», «Finanze» e «Gestione e organizzazione» hanno proceduto ad un'analisi dettagliata, esaminando in profondità le questioni che sono state oggetto dell'inchiesta. L'esito del loro operato consiste in una descrizione globale e conforme alla realtà dei diversi problemi cui la CPC è da anni confrontata. È stato dimostrato in modo convincente che i problemi non si riducono alle lacune di un programma informatico bensì sono imputabili a molteplici fattori. La commissione è riuscita ad individuarne parecchi e a mostrarne l'interdipendenza. Le opportunità di elaborare misure efficaci sono in tal modo aumentate, benché il cammino da compiere per la loro attuazione sia ancora lungo.

Il Consiglio federale non può esaminare tutti i singoli risultati dell'inchiesta. Ritiene tuttavia indispensabile esprimersi in merito a due fattispecie rilevate dalle sezioni «Sistemi informatici» e «Finanze», che tangono la Confederazione.

La commissione ha constatato in primo luogo che, nonostante l'istituzione dell'Ufficio federale dell'informatica (UFI), cui spettano compiti interdisciplinari, ad eccezione dell'hardware non esiste all'interno dell'Amministrazione federale una valida preparazione dal profilo informatico; mancano inoltre le persone aventi una visione globale del settore informatico della Confederazione. La commissione raccomanda di conseguenza l'elaborazione urgente di una strategia federale in materia di informatica e la definizione, in tale contesto, del futuro dell'UFI nonché l'introduzione di un controllo della gestione e di un sistema di garanzia della qualità efficaci nel settore informatico.

A tale riguardo il Consiglio federale constata che i compiti e l'organizzazione dell'UFI sono attualmente esaminati in dettaglio nel contesto della riforma dell'amministrazione «RG 93». Un gruppo di studio «Infrastrutture interne» è incaricato di far luce sulle esigenze di riforma e di formulare proposte concrete nell'ambito informatico. Partendo da un'ottica informatica che si estende oltre il livello dipartimentale, tale gruppo ricerca innanzitutto le modalità per migliorare la procedura nonché le strutture in tale settore e per un impiego ottimale delle risorse. In tale contesto occorre soppesare i vantaggi e gli svantaggi delle soluzioni improntate alla centralizzazione e di quelle che favoriscono la decentralizzazione. Concretamente si tratta di coordinare più efficacemente i progetti informatici, di ridefinire le competenze centrali, di eliminare gli eccessi, di ridurre le interfacce e di imporre standard con maggiore coerenza. I primi risultati sono attesi per la fine dell'anno in corso.

La commissione dedica uno spazio relativamente ampio alla questione dell'entità dei danni finanziari concernenti la CPC, rispettivamente la Confederazione o gli assicurati. Benché, a causa della mancanza di dati e delle lacune che la cassa presenta in materia di contabilità, risulti impossibile quantificare i danni, la commissione esclude l'eventualità di danni ingenti. Essa esige una documentazione sistematica e completa di tutti i danni verificatisi al momento della revisione degli incarti, affinché sia possibile una valutazione in cifre delle perdite verificatesi.

Il Consiglio federale ritiene che tale richiesta sia giustificata e ne terrà adeguatamente conto. Esso considera inoltre essenziale che gli errori di calcolo concernenti le prestazioni della cassa siano corretti in occasione dell'esame e dell'aggiornamento degli incarti degli assicurati e ritiene che la Confederazione debba rispondere delle prestazioni garantite nei confronti dei membri della cassa. Per quanto concerne gli importi attribuiti dalla Confederazione alla CPC per consulenze e perizie esterne nonché per la sostituzione di software fra il 1989 e il 1995, classificati dalla commissione quali «danni nel settore amministrativo», il Consiglio federale obietta che la Confederazione avrebbe comunque dovuto assumere una parte di tali costi, anche in caso di buon funzionamento della CPC. Lo stesso vale in merito all'evoluzione degli effettivi della CPC, che sono progressivamente aumentati dal 1988 ed hanno subito un'impennata fra il 1993 e il 1996. Come spiega la commissione stessa nel riassunto che precede il suo rapporto, per parecchi anni la CPC ha accusato costantemente un'insufficienza di personale. Tale situazione si è protratta fino al 1994. Indipendentemente dai problemi della cassa, vi era quindi l'esigenza di colmare tali lacune. Tuttavia, non appena comincerà a delinarsi una soluzione durevole dei problemi, andrà ottimizzata la struttura organizzativa della CPC. In tal modo si potrà valutare la possibilità di provvedere ad una riduzione appropriata degli effettivi del personale.

3 Ruolo del Consiglio federale e del Parlamento

La commissione rimprovera al Consiglio federale di non aver fatto fronte ai suoi doveri di alta vigilanza sull'Amministrazione federale in generale nonché sul DFF e sulla CFA in particolare. Essa rimprovera anche al DFF di non aver

ottemperato, in qualità di autorità di vigilanza, ai suoi compiti ai sensi della legge sulla previdenza professionale (LPP).

La cronologia degli eventi integrata nel rapporto della commissione rivela che la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati e la Delegazione delle finanze si sono occupate regolarmente e intensamente del caso della CFA a partire dal 1987. Esse erano al corrente della situazione almeno alla stregua del Consiglio federale. La CPI CPC è del parere che per anni il Parlamento abbia esercitato molto attivamente la sua funzione di alta vigilanza. Essa attesta che le commissioni parlamentari di controllo hanno adempito il loro mandato in modo soddisfacente. Il Consiglio federale condivide tale opinione. Ciononostante, i problemi non hanno trovato soluzione. Questo lascia dedurre che siffatti problemi non siano imputabili ad una mancata vigilanza ma piuttosto ad errori di gestione, commessi segnatamente al livello della CFA, del DFF e, in una certa misura, anche del Consiglio federale. Anche ulteriori strumenti di controllo parlamentare non sarebbero serviti a modificare lo stato delle cose.

Il Consiglio federale riconosce ora che avrebbe dovuto stimolare il capo del DFF a prendere misure prima di quando egli l'abbia effettivamente fatto e che avrebbe dovuto sostenerlo attivamente nella ricerca di una soluzione. I segnali emersi dal Parlamento e dall'opinione pubblica lasciano dedurre che egli abbia reagito troppo tardi e in modo non sufficientemente incisivo.

L'atteggiamento temporeggiatore del Consiglio federale è stato rafforzato dalle rassicurazioni date a più riprese da parte del capo del DFF, secondo cui la soluzione del problema necessitava in primo luogo di tempo, affinché le misure attuate cominciassero ad esplicare i loro effetti. Tale atteggiamento non si scosta molto da quello degli organi di alta vigilanza parlamentare che si sono nutriti a lungo di speranze. Gli indugi del Consiglio federale erano poi stati determinati dai rapporti peritali che, ancora nella primavera del 1995, presentavano la situazione con vena relativamente ottimistica, ritenendo che le opportunità di risolvere i problemi permanevano intatte nel contesto di una nuova pianificazione. Le ditte di fama internazionale interpellate hanno creduto di poter risolvere questi compiti difficili, segnatamente nel settore informatico.

Nonostante tali speranze all'orizzonte, il Consiglio federale ha imposto al capo del DFF, in occasione della nomina dell'attuale direttrice della CFA, di nominare un preposto speciale per gli affari della CFA. Lo stesso è stato incaricato di presentare al capo del DFF un rapporto semestrale destinato al Consiglio federale nonché al Parlamento. Nel dicembre 1994 il Consiglio federale aveva già formalmente incaricato il capo del DFF di affidare a un gruppo peritale l'esame dei problemi che gravano sulla CFA da parecchi anni.

Queste due misure vanno considerate quali gravi ingerenze nelle competenze di un membro del Collegio governativo. Le lacune interne che il principio di collegialità denota secondo la descrizione della CPI CPC, non hanno in definitiva impedito al Consiglio federale di assumere le sue responsabilità in materia di gestione.

4 Controllo amministrativo esercitato dal Collegio governativo

41 Osservazioni introduttive

La CPI CPC formula una serie di critiche nei confronti del sistema governativo svizzero in generale e del principio di collegialità in particolare. Tali critiche sono comunque a tratti relativizzate; nelle conclusioni non è inclusa la valutazione negativa del principio di collegialità. Tuttavia, in considerazione della critica essenziale della commissione nei confronti del Consiglio federale in quanto organo, risulta opportuno formulare qualche riflessione relativa ai controlli effettuati in seno al Collegio e dallo stesso.

42 La vigilanza del Consiglio federale in generale

Nel contesto dei dibattiti in corso sulla riforma governativa, l'assenza di una capacità di controllo non è stata finora oggetto di critiche particolari. Di conseguenza, la questione relativa alla CFA non lascia in alcun modo dedurre che il sistema collegiale non sia in grado di funzionare. Una fattispecie particolare, che non è rappresentativa dell'intero sistema, non può costituire la prova che siffatto sistema non funzioni.

La vigilanza del Consiglio federale sull'amministrazione verte essenzialmente sui membri ai più alti livelli dell'amministrazione e sulle situazioni essenziali. I veri e propri strumenti di controllo della gestione devono essere creati sul piano dipartimentale e il Consiglio federale deve garantire il buon funzionamento del controllo della gestione dei dipartimenti. Esso deve inoltre riservarsi la possibilità di intervenire, se necessario, direttamente all'interno di un dipartimento. Il Consiglio federale può quindi limitarsi a vigilare sul funzionamento del sistema di controllo permanente. Esso deve per così dire provvedere alla vigilanza della vigilanza, il che non nega in alcun modo le funzioni di vigilanza di cui all'articolo 102 numero 15 della Costituzione federale. Il legislatore delega tuttavia l'esercizio concreto di tali funzioni – per quanto i dipartimenti non siano competenti – al Presidente e al Cancelliere della Confederazione.

Attualmente sono in corso d'elaborazione nuovi strumenti di controllo della gestione in numerosi dipartimenti; il Consiglio federale dovrà approfondire tale questione nel contesto della riforma dell'amministrazione.

L'istituzionalizzazione di un controllo completo da parte del Consiglio federale in quanto Collegio richiederebbe un impiego di mezzi oltre misura e non sarebbe auspicabile.

Va inoltre ricordato che un eccesso di controlli esercita in definitiva un effetto paralizzante sull'organizzazione. L'introduzione di nuovi meccanismi di controllo per rimediare ad ogni errore – che può verificarsi in qualsiasi contesto dell'attività umana – può rivelarsi una misura inopportuna. Qualora un'organizzazione debba fornire una prestazione superiore alla media, essa deve anche sviluppare una strategia nella gestione degli errori. Una modalità d'azione improntata alla sfiducia non può produrre buoni risultati.

43 Il Consiglio federale in quanto Collegio autogestito

Il principio di collegialità di ispirazione elvetica è caratterizzato dall'autogestione. Contrariamente ad un Collegio subordinato ad un capo, il nostro Governo forma un Collegio che opera in modo autonomo. In esso non figura un membro avente funzioni direttive superiori (presidente). Un Collegio non autogestito, al contrario, include un presidente che dispone di strumenti giuridici atti a dirigere il Collegio.

L'operato di un Collegio autogestito è impostato su regole proprie. Siccome nessun dirigente può prendere decisioni in caso di pareri divergenti, il processo decisionale si protrae fino a quando si raggiunge un consenso o almeno una chiara maggioranza. Se le decisioni fossero sempre prese a maggioranza dei voti, potrebbe risentirne il clima all'interno del Collegio. Ovviamente un tale sistema presenta, oltre ai vantaggi, anche inconvenienti. Si può tuttavia affermare a giusto titolo che il principio della collegialità di stampo elvetico si è consolidato sul piano federale o cantonale e non ha dato risultati meno soddisfacenti rispetto ad altri modelli governativi.

44 Vantaggi del principio di collegialità

Un aspetto essenziale del sistema collegiale è la funzione limitativa dei poteri in seno al Collegio. Il fatto che un singolo membro del Collegio non possa concentrare su di sé tutto il potere governativo limita i rischi di abuso di potere.

Il principio di collegialità tiene inoltre conto della proporzionalità quale aspetto fondamentale della nostra democrazia. Le principali forze politiche e le diverse comunità linguistiche del Paese possono essere rappresentate all'interno del Consiglio federale. Per tale motivo, il Collegio si avvale della capacità di realizzare compromessi essenziali all'unità nazionale. Tutto questo appare significativo per il nostro Stato caratterizzato da quattro culture e da quattro lingue.

Il regime collegiale si presta inoltre perfettamente alla realizzazione del coordinamento quale compito che si rivela viepiù importante. Non da ultimo, il principio di collegialità assicura la durezza e la continuità siccome i membri non dimissionano mai contemporaneamente dal Collegio.

45 Rischi inerenti al principio di collegialità

Non si può negare che il principio di collegialità presenta anche taluni rischi. Esso esige dal singolo membro una chiara volontà di difendere le decisioni adottate dal Collegio anche quando detto membro sostiene un punto di vista diverso, il che non è sempre facile. Un altro rischio latente è costituito dall'eventualità che un membro esprima unicamente il suo riserbo nei confronti di un incarto di un altro membro al fine di cattivarsi la benevolenza di quest'ultimo in merito ai suoi incarti. Le relazioni personali, che costituiscono un elemento chiave del regime collegiale, possono talvolta dissuadere un membro dall'intervenire con la dovuta fermezza nei confronti di un collega.

In un governo di concordanza i membri devono raggiungere intese atte a riunire una maggioranza nonostante le loro convinzioni politiche contrastanti.

I criteri di valutazione e le modalità d'azione proposte sono il più delle volte numerosi, cosa che rende difficili i processi decisionali.

46 Bilancio dei vantaggi e dei rischi; rafforzamento dei vantaggi

Nonostante i rischi del sistema collegiale, gli aspetti positivi sono tutto sommato più numerosi degli inconvenienti. Il problema principale risiede praticamente nella vigilanza che il Collegio deve esercitare sui vertici dei dipartimenti, i quali costituiscono i membri del Collegio medesimo. Concretamente tale vigilanza si traduce per la maggior parte in un autocontrollo. Il caso della CPC mostra tuttavia che tale vigilanza andrebbe riattivata e rafforzata mediante misure appropriate. Secondo il Consiglio federale potrebbero entrare in linea di conto le misure seguenti:

- Il principio di collegialità, compresi i fattori psicologici ad esso inerenti, potrebbe essere periodicamente oggetto di un esame all'interno del Consiglio federale. Tale modo di procedere servirebbe a mantenere la consapevolezza sugli eventuali problemi esistenti.
- Il Collegio potrebbe fare maggiormente capo al Controllo federale delle finanze (CDF) in quanto sistema d'allarme. In virtù dell'articolo 15 capoverso 3 della legge sul Controllo federale delle finanze, il CDF informa il capo del Dipartimento responsabile e il capo del DFF qualora constati anomalie o lacune di essenziale portata o di particolare importanza finanziaria. Tale informazione potrebbe essere trasmessa al Consiglio federale, il quale dovrebbe discutere in merito. Inoltre potrebbe essere previsto formalmente un ordine del giorno e un esame del rapporto annuale del CDF.
- Il governo potrebbe mostrare più spesso la sua coesione difendendo la sua politica davanti al Parlamento e al Popolo.
- Nel contesto della riforma dell'amministrazione occorrerà impegnarsi a sviluppare gli strumenti di gestione e del controllo della gestione a disposizione del Consiglio federale.
- In casi estremi il Consiglio federale potrebbe prendersi carico degli affari dipartimentali che sono stati trascurati. Gli affari di un Capo di dipartimento sarebbero ad esempio attribuiti ad un altro membro. Quale misura meno rigorosa, il Collegio potrebbe affidare l'esame degli incarti ad un'istanza estranea al Dipartimento interessato. Entrerebbero in tal caso in linea di conto sia periti interni sia esterni. All'occorrenza anche il Controllo amministrativo del Consiglio federale potrebbe essere chiamato ad intervenire.

5 Misure atte a rafforzare l'alta vigilanza del Parlamento

Come già menzionato, il fatto che i problemi della CPC si siano protratti per anni senza che venissero risolti non può trovare spiegazione nelle lacune dei poteri parlamentari sul piano dell'alta vigilanza. Dal caso della CPC non si può

dunque dedurre una necessità di rafforzare l'influsso del Parlamento mediante l'alta vigilanza.

Le proposte della commissione alle Camere federali, volte a rafforzare l'alta vigilanza del Parlamento, sono presentate senza eccezioni in forma di iniziativa parlamentare. Il Consiglio federale può di per sé attendere a dare un parere materiale (cfr. art. 21^{bis} segg. e segnatamente art. 21^{quater} cpv. 3 della legge sui rapporti tra i Consigli; RS 171.11). Tuttavia, data la portata istituzionale delle iniziative n. 2 e n. 3, esso intende rendere nota già oggi al Parlamento la sua posizione a tale riguardo.

51 Iniziativa parlamentare n. 2

La CPI CPC si ispira, mediante tale iniziativa, ad una proposta presentata dalla commissione peritale presieduta dal professor Georg Müller in un rapporto consegnato il 15 dicembre 1995 alle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali (FF 1996 II 401 segg. e 440 segg.).

Uno degli aspetti centrali delle nuove disposizioni proposte dalla commissione è il cosiddetto «mandato». Tale strumento costituisce un rafforzamento della mozione, la quale dovrà essere mantenuta o eliminata. Il «mandato» obbliga il Consiglio federale a presentare un disegno di legge o di decreto all'Assemblea federale o a prendere una determinata misura. Il «prendere una misura» è inteso in senso esteso e comprende segnatamente anche l'agire del Consiglio federale nell'ambito delle sue competenze. In altri termini, il Consiglio federale potrebbe essere tenuto ad adottare ordinanze o atti governativi, oppure ad intraprendere un'attività amministrativa conformemente al mandato conferitogli dall'Assemblea federale. Di conseguenza il Parlamento obbliga il Consiglio federale ad agire, imponendogli il contenuto della relativa decisione governativa. I mandati rientranti nell'ambito delle competenze del Consiglio federale non avranno la connotazione di «istruzione» ma unicamente di «direttiva». Nel caso in cui il «mandato» equivalesse ad una direttiva, il Consiglio federale potrebbe scostarsene, pur dovendo comunque motivare tale scelta ed essendo tenuto a renderne conto (cosa che emerge solo indirettamente). Dal profilo giuridico il «mandato» costituirebbe un intervento mirato del Parlamento nell'ambito delle competenze del Consiglio federale. Per quanto sia mantenuto il suo carattere di «direttiva», il «mandato» è formalmente non vincolante, benché la sua osservanza sia fermamente richiesta. Il «mandato» è più imperativo di una semplice «raccomandazione»; di fatto esso si avvicina inevitabilmente all'«istruzione». (I regolamenti vigenti divergono notoriamente fra loro in merito alla mozione, che impone al Consiglio federale di prendere «misure»: per il Consiglio nazionale la mozione impartisce già in ampia misura istruzioni nell'ambito delle competenze del Consiglio federale; per il Consiglio degli Stati tale istituto giuridico è inesistente).

Il «mandato» va quindi valutato in quanto strumento suscettibile di generare conflitti, indipendentemente dal fatto che esso espliciti gli effetti di un'istruzione o di una direttiva. A livello parlamentare il «mandato» sarà elaborato in modo uniforme. L'Assemblea federale tratterà i mandati concernenti l'ambito

di competenza del Consiglio federale allo stesso modo dei mandati aventi indubbiamente carattere di istruzione. La trattazione da parte della Camera prioritaria è seguita da quella (dettagliata, materiale) della seconda Camera, dopodiché si procede all'eliminazione delle divergenze ed infine - se necessario - ad una conferenza di conciliazione. Il Consiglio federale ha perciò difficoltà a credere che un testo esaminato approfonditamente - alla stregua di un decreto federale - dalle Camere federali sia trasmesso dal Parlamento senza che quest'ultimo eserciti una relativa pressione quanto al fatto di dargli obbligatoriamente seguito. La definizione del «mandato» in quanto strumento di cui l'Assemblea federale può avvalersi per esercitare un influsso sull'attività del Consiglio federale «senza intaccare l'indipendenza decisionale di quest'ultimo» (citazione rapporto CPI CPC) risulta pertanto problematica.

L'introduzione di uno strumento parlamentare di portata così estesa avrà però anche ripercussioni sulla stessa Assemblea federale. Un «mandato» elaborato dall'Assemblea federale in seguito a dibattiti approfonditi dei due Consigli (comportanti l'eliminazione delle divergenze e, se del caso, la convocazione della conferenza di conciliazione) è molto simile, sul piano formale, ad un decreto federale ai sensi dell'articolo 4 della legge sui rapporti tra i Consigli (LRC). Una deroga necessiterebbe nuovamente di una relativa procedura parlamentare. Nella forma prevista, il «mandato» vincolerà il Parlamento e limiterà inesorabilmente il suo successivo margine di manovra, nella misura in cui sgrava il Consiglio federale della sua responsabilità. In tal modo si pone in tutta evidenza l'interrogativo concernente la separazione dei poteri; ci si chiede inoltre se con la corresponsabilità del Parlamento si possa ancora parlare di un'alta vigilanza indipendente. Preoccupato per le ripercussioni sulle nostre istituzioni politiche, il Consiglio federale esprime di conseguenza grande riserbo in merito allo strumento del «mandato», respingendone l'introduzione.

La competenza del Parlamento di dare direttive al Consiglio federale ha conseguenze non indifferenti: il «mandato» lede gravemente l'ordine istituzionale, il che non va sottovalutato. L'istituto giuridico del mandato nel contesto delle competenze del Consiglio federale dovrebbe tutt'al più essere considerato non in quanto misura puntuale bensì nel contesto globale di un eventuale nuovo disciplinamento degli strumenti del Parlamento nei confronti del Governo.

52 Iniziativa parlamentare n. 3

Tale proposta della CPI CPC solleva due tipologie di problemi che sono però fondamentalmente connesse fra loro: il primo problema concerne la natura dei «dati di gestione e di controllo dei dipartimenti»; il secondo «l'accesso agli atti di procedure pendenti».

Se per «dati di gestione e di controllo dei dipartimenti» è intesa la totalità degli atti di cui dispone il capo del Dipartimento per la gestione di quest'ultimo, si pone inevitabilmente - a maggior ragione - la questione riguardante gli atti di corapporto indispensabili alla procedura decisionale governativa. Attualmente l'unica commissione autorizzata a prendere visione di siffatti atti è la Delega-

zione delle finanze (art. 50 cpv. 6 e 7 LRC). Conformemente all'articolo 47^{quater} capoverso 1 LRC, le commissioni della gestione hanno da parte loro il diritto - al fine di valutare la gestione dell'Amministrazione federale - di «chiedere a tutti i funzionari e uffici della Confederazione le informazioni necessarie e d'esigere, dopo aver sentito il Consiglio federale, la produzione di tutti i documenti ufficiali dell'amministrazione, importanti per l'apprezzamento». Anche il potere delle commissioni della gestione è quindi molto esteso, sebbene in virtù del capoverso 2 dello stesso articolo il Consiglio federale possa, in luogo della produzione dei documenti ufficiali, presentare un rapporto speciale alle commissioni della gestione, «nella misura in cui sia indispensabile per tutelare un segreto d'ufficio, un interesse personale degno di protezione o in pendenza d'una procedura». Siffatta disposizione è sempre stata interpretata nel senso che gli atti di corapporto non facessero parte degli atti da produrre. Qualora la formulazione imprecisa dell'iniziativa parlamentare n. 3 della CPI CPC dovesse includere nei «dati di gestione e di controllo dei dipartimenti» anche i corapporti inerenti alle decisioni governative, il Consiglio federale riterrebbe che la proposta della commissione non vada accolta. Nel caso in cui ulteriori commissioni e segnatamente un numero superiore di esse fossero autorizzate a consultare i documenti di corapporto del Consiglio federale, non potrebbe essere garantita la confidenzialità indispensabile al funzionamento del sistema collegiale - tenuto altresì conto del fatto che da qualche tempo tale confidenzialità sia stata ripetutamente compromessa - con la conseguenza che il processo decisionale del Consiglio federale ne risulterebbe seriamente danneggiato.

Il Consiglio federale esprime inoltre serie riserve quanto al diritto che sarebbe conferito alle commissioni della gestione di consultare i documenti di procedure pendenti. In virtù dell'articolo 47^{quater} della legge sui rapporti fra i Consigli, il fatto che una procedura non sia ancora terminata costituisce una delle condizioni per la stesura di un rapporto ufficiale al posto della produzione di documenti ufficiali. La consultazione di tali documenti e l'esame del loro contenuto da parte delle commissioni della gestione equivalgono ad un controllo concomitante che non poggerrebbe su alcuna base legale. Talune riserve sono già emerse dalle cerchie politiche e peritali in merito a tale estensione del controllo delle commissioni della gestione; di esse occorre tener conto. In diverse pubblicazioni, il professor Kurt Eichenberger ha segnalato i rischi di tale estensione del controllo parlamentare, i quali si tradurranno molto rapidamente in una partecipazione diretta alla realizzazione dei compiti e al processo decisionale, nonché in una corresponsabilità. In merito ai problemi concernenti la limitazione dell'alta vigilanza parlamentare, il professor Georg Müller si esprime come segue nel parere presentato, nel dicembre 1991, alle commissioni della gestione e al Consiglio federale:

L'azione a posteriori dell'alta vigilanza significa che gli organi responsabili devono essere in grado di giustificare i loro atti prima che il Parlamento sia chiamato a pronunciarsi in merito. Occorrerebbe evitare che l'Assemblea federale *eserciti un influsso* sul processo decisionale dell'Amministrazione federale o del Consiglio federale poiché essa sarebbe *corresponsabile delle decisioni adottate e perderebbe la sua autonomia nella valutazione dei risultati*. (evidenziazioni fatte dall'autore del parere).

Analogamente, le spiegazioni relative al disegno di Costituzione 1995 (art. 146) contenevano le seguenti riflessioni:

I controlli paralleli implicano di fatto un diritto di codecisione nell'ambito delle competenze del Governo; tale diritto di codecisione causerebbe una confusione delle responsabilità e lederebbe il principio della separazione dei poteri, ossia l'ordinamento fondamentale della Costituzione federale.

Il Consiglio federale condivide tali riserve e ritiene che esse siano tuttora di grande attualità. Per tale motivo esso si oppone alla possibilità che le commissioni della gestione prendano visione dei documenti relativi alle procedure pendenti. Attribuisce inoltre grande importanza ad un'informazione trasparente e schietta da parte dei servizi mediante controlli di gestione o altri rapporti, anche in merito a problemi verificatisi o ad errori commessi. Una consultazione di tutti i «dati di gestione e di controllo» da parte del Parlamento negli affari correnti potrebbe generare un clima di sfiducia e comportare il rischio che taluni dati delicati non siano più annunciati per scritto.

6 Le responsabilità principali

Secondo la CPI CPC il Consigliere federale Otto Stich è il principale responsabile della situazione spinosa in cui versa la cassa; egli ha preso indubbiamente una serie di decisioni sbagliate rivelatesi fatali. Tuttavia, all'ex capo del DFF non si può rimproverare di non aver sufficientemente vigilato sulla CFA. Al contrario, egli ha prestato un'attenzione particolare a tale riguardo. Il fatto di essersi impegnato personalmente troppo a fondo e di essersi lasciato coinvolgere troppo da vicino nella faccenda ha fatto sì che egli perdesse di vista la reale portata e la complessità dei problemi. Questo fattore potrebbe spiegare l'inadeguatezza di talune misure che sono state prese in ritardo o con precipitazione ed incoerenza.

Le lacune della cassa sono tuttavia imputabili anche all'evidente incompetenza nell'ambito gestionale. Tale incapacità unita all'assenza, in un caso, di qualifiche professionali ha prodotto questa situazione incresciosa, il che spiega anche i motivi per cui, durante più anni, non siano mai state individuate le cause reali dei problemi e non sia stato elaborato un piano di risanamento adeguato in base al quale sarebbero poi state realizzate misure efficaci. Il Consiglio federale riconosce la sua parte di responsabilità nella scelta nefasta degli ex organi direttivi della CFA.

Anche i segnali di sfasamento, colti da altri uffici e dal Capo del DFF, non sono stati presi sufficientemente sul serio o sono stati trascurati. Da un lato si è lasciato libero corso agli eventi; dall'altro si è sperato che le cose rientrassero nell'ordine. L'attuazione di un sistema informatico competitivo avrebbe funto da strumento miracoloso atto a risolvere rapidamente i problemi. Benché mancassero risultati tangibili e durevoli, il Capo del DFF non era in condizione di affrancarsi da una spirale che alternava fasi di rassegnazione a speranze vane.

7 Raccomandazioni della CPI CPC

Nell'adempimento del suo mandato, la commissione non si è limitata a mostrare le disfunzioni e le relative cause. Essa si è altresì impegnata - e gliene si rende grazie - a formulare un certo numero di raccomandazioni che saranno di grande utilità al Consiglio federale e all'Amministrazione nell'ambito dei loro sforzi per appianare e risanare progressivamente la problematica situazione della CFA e della CPC.

Tali raccomandazioni prevedono scadenze diverse; certune hanno carattere di misure immediate, altre sono proiettate più a lungo termine. Alcune sono indubbiamente fattibili e necessitano di mezzi limitati; lo stesso non si può dire per altre misure.

Il Consiglio federale è intenzionato ad esaminare nei dettagli tutte le raccomandazioni della commissione ed anche a realizzarle per quanto possibile. Per effettuare tale valutazione esso necessita di un certo tempo; per quanto concerne l'attuazione delle misure, saranno verosimilmente necessari ulteriori mezzi. In tale contesto occorrerà agire tempestivamente e trovare soluzioni economiche.

Il Consiglio federale è inoltre disposto ad orientare periodicamente le commissioni parlamentari di controllo in merito ai lavori di valutazione e di attuazione.

8 Proposte della CPI CPC alle Camere federali

In merito alle proposte della Commissione ai Consigli, presentate in forma di mozione, postulato o iniziativa parlamentare, il Consiglio federale si esprime nel modo seguente, per quanto non l'abbia già fatto in precedenza:

Postulato n. 1

Il Consiglio federale si dichiara disposto ad accettare il postulato concernente le raccomandazioni nel settore informatico.

Postulato n. 2

Il Consiglio federale si dichiara disposto ad accettare il postulato concernente le raccomandazioni nel settore finanze.

Postulato n. 3

Il Consiglio federale si dichiara disposto ad accettare il postulato concernente le raccomandazioni nel settore organizzazione e gestione.

Postulato n. 4

Il Consiglio federale si dichiara disposto ad accettare il postulato concernente l'esame della situazione e dell'organizzazione della CPC.

Mozione n. 1

Il Consiglio federale chiede al Parlamento di trasformare la mozione in postulato.

Secondo la dottrina dominante e la prassi costante del Consiglio federale, le mozioni non possono concernere le deleghe di competenze legislative e l'esecuzione. Tale disciplinamento risulta nettamente dall'articolo 25 del Regolamento del Consiglio degli Stati e in modo relativamente chiaro dall'articolo 32 del Regolamento del Consiglio nazionale. Le due CPI istituite finora per il DFGP e per il DMF si sono attenute strettamente ai regolamenti dei Consigli, optando per la forma del postulato nei casi di interventi che non corrispondevano alla definizione di mozione: non è possibile modificare la prassi invocando la situazione straordinaria di una CPI. La restrizione giuridica della definizione di mozione figurante nei regolamenti dei Consigli non risulta da una decisione autonoma da parte delle Camere; essa deriva dal principio della separazione dei poteri che costituisce un diritto costituzionale non scritto. Il Consiglio federale non è persuaso che la proposta della commissione costituisca una mozione a tutti gli effetti. Di conseguenza non può accettarla in quanto tale.

La non accettazione da parte del Consiglio federale trae ragione anche dal profilo contenutistico. Il Consiglio federale condivide l'opinione della commissione secondo cui le misure destinate a ristabilire la fiducia si rivelano assolutamente necessarie. Esso è anche intenzionato a prendere tali misure. Va tuttavia ancora chiarito se l'impiego di un mediatore il quale, benché altamente qualificato, dovrebbe far capo all'infrastruttura della CPC per poter adempire il sul mandato rappresenti veramente la soluzione ottimale.

Mozione n. 2

Il Consiglio federale si dichiara disposto ad accettare la mozione.

Il disciplinamento vigente sulla vigilanza nell'ambito della previdenza professionale non ha dato prova della sua validità nel caso della CPC. Per quanto concerne il numero 3 dell'intervento, il Consiglio federale ritiene che un cambiamento dell'ufficio di controllo ai sensi dell'articolo 53 LPP non sia assolutamente imperativo, benché esso non s'opponga a tale proposta che per certi versi risulta indubbiamente vantaggiosa.

Postulato n. 5

Il Consiglio federale si dichiara disposto ad accettare il postulato concernente l'introduzione di una base legale che permetta di attribuire alle autorità di vigilanza istituite mediante l'articolo 61 LPP la responsabilità del danno causato ad un'istituzione di previdenza professionale.

Ciononostante esso espone le seguenti riflessioni al Parlamento:

La proposta della commissione mira a iscrivere nella LPP una responsabilità delle persone tenute ad esercitare una vigilanza. Nei confronti di terzi che hanno subito un danno, la protezione giuridica non risulterebbe migliorata rispetto alla legge sulla responsabilità (LResp; RS 170.32). In virtù della LResp interviene una responsabilità causale. Tuttavia, per i danni causati da terzi risponde unicamente la Confederazione (art. 3 LResp). Un regresso contro i funzionari che hanno causato un danno è possibile solo se i loro obblighi di servizio sono stati violati intenzionalmente o per negligenza grave (art. 7 LResp). La proposta della CPI CPC comprende due aspetti:

1. un rafforzamento della responsabilità delle persone inadempienti, per quanto la Confederazione abbia subito un danno (art. 8 LResp);
2. un rafforzamento della possibilità di regresso contro le persone inadempienti, qualora terzi abbiano subito un danno e la Confederazione risponda nei loro confronti (art. 7 LResp).

Il Consiglio federale ritiene che, adottando la proposta della commissione, verrebbe a crearsi un diritto speciale ingiustificato nel contesto della LPP. In tal caso, il rafforzamento della responsabilità delle persone inadempienti dovrebbe estendersi all'insieme delle attività di vigilanza, il che costituirebbe una breccia - decisamente contestabile - nell'attuale sistema del diritto sulla responsabilità statale. Non si capirebbe il motivo per cui le persone inadempienti sarebbero trattate più severamente per le attività di vigilanza che per le altre attività amministrative. In tal caso la Confederazione potrebbe incontrare difficoltà ad assumere collaboratori per compiti di vigilanza.

Mozione n. 3

Il Consiglio federale si dichiara disposto ad accettare la mozione concernente la modifica della legge sul controllo delle finanze in vista di un rafforzamento dell'autonomia del Controllo federale delle finanze (CDF).

Il Consiglio federale esaminerà diverse soluzioni, dall'introduzione di una cortei dei conti al mantenimento dello status quo in forma migliorata, dopodiché farà rapporto al Parlamento presentandogli una proposta.

Iniziativa parlamentare n. 1

Il Consiglio federale potrà pronunciarsi in merito alle disposizioni legislative previste, concernenti la procedura delle commissioni parlamentari d'inchiesta, soltanto quando i corrispondenti disegni saranno stati elaborati.

Iniziativa parlamentare n. 2

Il Consiglio federale chiede al Parlamento di non esaminare isolatamente la forma giuridica del mandato del Governo nell'ambito delle sue competenze, bensì in rapporto con un'eventuale riforma degli strumenti a disposizione del Parlamento per intervenire nell'ambito delle attività del Governo.

Per quanto concerne la valutazione della proposta della commissione, il Consiglio federale rinvia alle sue precedenti considerazioni.

Iniziativa parlamentare n. 3

Il Consiglio federale ha già menzionato i motivi per i quali il Parlamento non deve dar seguito a tale proposta della commissione.

Iniziative parlamentari n. 4 e n. 5

Il Consiglio federale rinuncia ad esprimersi in merito, trattandosi di questioni che concernono unicamente il Parlamento.

I problemi concernenti l'organizzazione e la gestione della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) e il ruolo del Dipartimento federale delle finanze in relazione con la CPC Parere del Consiglio federale concernente il rapporto della commissione p...

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1997 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 3 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 19 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 95.067 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 20.05.1997 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 100-114 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 118 948 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.