

04.000

Rapporto

della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2003

del 24 febbraio 2004

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 51 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10) e all'articolo 19 capoverso 1 del regolamento dell'8 novembre 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RS 171.126), vi sottoponiamo il rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali sulla sua attività nell'anno trascorso.

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 3 della legge del 19 marzo 1999 sul controllo delle finanze (RS 614.0), il Controllo federale delle finanze, con cadenza annuale, sottopone alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale un rapporto sulla portata e sugli aspetti più importanti dell'attività di revisione, su accertamenti e valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze e sui relativi motivi. Il rapporto viene pubblicato contemporaneamente, ma indipendentemente, da quello della Delegazione delle finanze.

Di seguito vi offriamo una panoramica delle principali pratiche trattate nel 2003.

24 febbraio 2004 In nome della Delegazione delle finanze delle Camere federali:

Il presidente: Hans Fünfschilling, consigliere agli Stati

Il vicepresidente: Bruno Zuppiger, consigliere nazionale

Indice

Elenco delle abbreviazioni	2284
1 Alta vigilanza sulle finanze federali e programma di sgravio 2003	2287
2 Mandato e organizzazione	2288
2.1 Compiti e competenze	2288
2.2 Composizione della Delegazione	2288
2.3 Sedute e compendio delle pratiche trattate	2289
3 Questioni fondamentali	2290
3.1 Competenze in materia di budget della Delegazione delle finanze	2290
3.2 Coordinamento delle Commissioni di vigilanza	2291
3.3 Good Governance nell'Amministrazione federale decentralizzata e nelle aziende federali	2292
4 Priorità della Delegazione delle finanze	2293
4.1 Trasferimento dalla Cassa pensioni della Confederazione a PUBBLICA	2293
4.2 Controllo finanziario di Business Network Switzerland (Osec)	2296
4.3 Visita informativa e accertamenti riguardanti l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica	2297
4.4 Indennità versate in caso di risoluzione del contratto di lavoro dei quadri superiori dell'Amministrazione federale	2300
5 Pratiche in materia di personale e di crediti	2303
5.1 Personale	2303
5.1.1 Nuova valutazione dei posti di quadro dell'Amministrazione federale	2303
5.1.2 Salari dei dirigenti delle imprese della Confederazione	2304
5.1.3 Rappresentanti federali nei consigli d'amministrazione	2305
5.2 Operazioni di credito	2306
5.2.1 Panoramica dei crediti urgenti accordati	2306
5.2.2 Spese per la sicurezza in occasione del vertice del G8 a Evian	2308
5.2.3 Rubrica di credito per il WEF	2309
6 Altri punti esaminati per dipartimenti	2309
6.1 Autorità e tribunali	2309
6.1.1 Efficacia degli ispettorati delle finanze	2309
6.2 Dipartimento federale degli affari esteri	2310
6.2.1 Ispezione presso la Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI)	2310
6.3 Dipartimento federale dell'interno	2313
6.3.1 Alta vigilanza sul settore dei Politecnici federali	2313
6.3.2 Visita informativa alla SG/DFI	2314
6.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia	2315
6.4.1 Visita informativa all'Ufficio federale dei rifugiati	2315
6.4.2 Partecipazione alle spese da parte dei Cantoni nei quali sono ubicati i nuovi tribunali federali	2316

6.5	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	2317
6.5.1	Condotta finanziaria del progetto Satos/Onyx	2317
6.5.2	Realizzazione e finanziamento del progetto Polycom	2319
6.5.3	Liquidazione di materiale, investimenti e immobili	2321
6.6	Dipartimento federale delle finanze	2323
6.6.1	Miglioramento della valutazione delle entrate	2323
6.6.2	NOVE-IT: punto della situazione	2324
6.7	Dipartimento federale dell'economia	2326
6.7.1	Visita d'informazione presso l'organo d'esecuzione del servizio civile	2326
6.7.2	Finanziamento delle scuole universitarie professionali in funzione delle prestazioni	2326
6.7.3	Lavori conclusivi Expo.02	2328
6.8	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	2328
6.8.1	Visita di controllo presso l'Ufficio federale dei trasporti	2328
6.8.2	Compagnia di navigazione aerea Swiss	2331
6.8.3	Assegnazione di nuove concessioni per i servizi di telecomunicazione mobile	2332
7	Conclusioni	2333

Elenco delle abbreviazioni

Rapporto della Delegazione delle finanze concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione 2003

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AOSS	Autorità e organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza
art.	articolo
BNS	Banca nazionale svizzera
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF	Commissione delle finanze
CdG	Commissione della gestione
CERN	Centre européen de recherche nucléaire
CFA	Cassa federale d'assicurazione
cfr.	confronta
CFSUP	Commissione federale delle scuole universitarie professionali
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
Cost.	Costituzione federale
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
cpv.	capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Ufficio federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Ufficio federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Ufficio federale dell'interno
E 95	Riforma esercito 95
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales (Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali)
FISP UFT	Ispettorato delle finanze dell'Ufficio federale dei trasporti
FIT-LIQ	Liquidazione di materiale, investimenti e immobili dell'esercito
GEMAP	Gestione con mandato di prestazioni e budget globale
Gruppo UDC	Gruppo parlamentare dell'Unione democratica di centro
GSM	Global System for Mobile Communications

IFD	Imposta federale diretta
IKAPOL	Interventi intercantonali di polizia
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
IVA	Imposta sul valore aggiunto
LCF	Legge federale sul Controllo federale delle finanze
LFC	Legge sulle finanze della Confederazione
LParl	Legge sul Parlamento
LPers	Legge sul personale federale
LPMR	Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca
LRTV	Legge sulla radiotelevisione
LSu	Legge sui sussidi
MHz	megahertz
mio	milioni
MThB	Mittelthurgaubahn
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NOVE-IT	Riorganizzazione dell'informatica nell'Amministrazione federale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OIBT	Ordinanza sugli impianti a bassa tensione
OILC	Ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione
OLOGA	Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPers	Ordinanza sul personale federale
Osec	Osec Business Network Switzerland
OTC	Ordinanza sul promovimento del traffico combinato e del trasporto di autoveicoli accompagnati
PF	Politecnico federale
Polycom	Rete di radiocomunicazione a livello nazionale
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RUAG	Conglomerato tecnologico, successore delle imprese d'armamento della Confederazione
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrom (Sindrome respiratoria acuta grave)
Satos/Onyx	Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite per il traffico di radiocomunicazione all'estero
Seco	Segretariato di Stato dell'economia
SG	Segreteria generale
SSR	Società svizzera di radiotelevisione
TETRAPOL	Sistema cellulare di radiocomunicazione digitale ad accesso collettivo per la trasmissione della voce e dei dati

UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFFT	Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UFR	Ufficio federale dei rifugiati
UFT	Ufficio federale dei trasporti
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System (Sistema universale di telecomunicazioni mobili)
USTRA	Ufficio federale delle strade
WEF	World Economic Forum (Forum economico mondiale di Davos)
WMD	Weapons of Mass Destruction (armi di distruzione di massa)

Rapporto

1

Alta vigilanza sulle finanze federali e programma di sgravio 2003

Il 2 luglio 2003, il Consiglio federale ha presentato un messaggio relativo al programma di sgravio 2003 (PS 03). Rispetto al piano finanziario del 30 settembre 2002, esso prevede di ottenere, per il 2006, miglioramenti di circa 3,3 miliardi di franchi di cui l'85 per cento circa sarà conseguito attraverso misure incentrate sulle uscite. L'aumento delle spese per il periodo 2002–2006 potrà così essere contenuto a una media del 2,1 per cento all'anno. Il Consiglio federale è convinto che un programma di questo tipo può riscuotere il necessario consenso se implica una simmetria dei sacrifici e se sono interessati tutti i principali settori di compiti della Confederazione.

Il Consiglio degli Stati ha trattato il programma di sgravio 2003 nella sessione autunnale, il Consiglio nazionale durante la sessione invernale. Sotto la pressione del freno alle spese, è stato possibile approvare il programma di sgravio senza ritocchi importanti. In seguito alla deliberazione dei Consigli dell'11 dicembre 2003, nel 2004 le finanze federali sono sgravate di 1 miliardo, nel 2005 di 2,1 miliardi e nel 2006 di 3 miliardi di franchi.

Per la Delegazione delle finanze era inevitabile ricorrere a risparmi nell'ambito di un programma di sgravio. Considerato il breve tempo disponibile, non si è potuto fare a meno di operare una scelta fra 37 settori per il contenimento dell'aumento delle spese. Parallelamente al programma di sgravio 2003, il Parlamento ha deciso diverse modifiche di leggi che consentiranno di ottenere risparmi durevoli. Il programma di sgravio 2003 concerneva prevalentemente decisioni politiche relative alle cifre del piano finanziario, e quindi i preventivi futuri. Per principio, il Parlamento ha facoltà, nell'ambito delle trattazioni concernenti il preventivo, di decidere a suo piacimento su ogni voce di bilancio. In senso generale si può osservare che le misure del programma di sgravio costituiscono risparmi nell'ambito delle strutture esistenti. Finora, la pertinenza dei compiti esistenti non è stata messa in discussione. Il programma di sgravio 2003 non basta a rispettare la linea di riduzione del disavanzo prestabilita. Per la fine dell'anno in esame si prevede di raggiungere – rispetto al 2007 – un fabbisogno di risanamento di circa 2,5 miliardi di franchi.

Sullo sfondo di una siffatta situazione politico-finanziaria, il mandato della Delegazione delle finanze di controllare in permanenza la situazione finanziaria nell'anno in rassegna è risultato particolarmente arduo. I programmi di sgravio della Confederazione possono essere dolorosi per i diretti interessati. Per tal motivo, la Delegazione delle finanze ha dovuto esaminare le spese in modo particolarmente accurato anche in seno all'Amministrazione. Considerata la situazione precaria delle finanze federali, la Delegazione delle finanze è stata costretta a intervenire anche sul piano della politica del personale, plasmata dalla mentalità degli anni più prosperi.

La Delegazione delle finanze chiede che il prossimo programma di sgravio contenga rinunce a compiti per settore, comprese anche le spese di funzione dell'Amministrazione federale. È prioritario l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza dell'Amministrazione.

2 Mandato e organizzazione

2.1 Compiti e competenze

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

La Delegazione delle finanze esamina e vigila sull'insieme delle finanze della Confederazione (art. 51 cpv. 2 LParl). Essa fa rapporto alle Commissioni delle finanze e sottopone loro proposte (art. 51 cpv. 4 LParl).

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

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

La Delegazione delle finanze riceve correntemente e regolarmente le decisioni del Consiglio federale con i corrispondenti corapporti (art. 154 cpv. 3 LParl).

Essa è incaricata di approvare, a nome e per conto del Parlamento, i crediti di pagamento urgenti, detti crediti aggiuntivi con anticipazione ordinaria e i crediti d'impegno urgenti, conformemente agli articoli 18 capoverso 1 e 31 capoverso 3 della legge del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

Conformemente a un accordo concluso con il Consiglio federale (detto «Accordo 2002»), essa ha il diritto di pronunciarsi su determinati provvedimenti relativi alla remunerazione dei funzionari superiori.

Infine, essa visita a turno per raccogliere informazioni o fare controlli gli uffici e i servizi dell'Amministrazione federale.

2.2 Composizione della Delegazione

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

Composizione della Delegazione delle finanze

Nell'anno in rassegna, la composizione della Delegazione delle finanze è stata la seguente:

<i>Presidente</i>	<i>Vicepresidente</i>
Urs Hofmann, consigliere nazionale	Hans Lauri, consigliere agli Stati

<i>Prima sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Autorità e tribunali	Urs Hofmann, consigliere nazionale
– Dipartimento dell'economia	Urs Hofmann, consigliere nazionale
– Dipartimento di giustizia e polizia	Hans Lauri, consigliere agli Stati

<i>Seconda sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento delle finanze	Simon Epiney, consigliere agli Stati
– Dipartimento degli affari esteri	Erich Müller, consigliere nazionale
– Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	Erich Müller, consigliere nazionale

<i>Terza sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento dell'interno	Hans Fünfschilling, consigliere agli Stati
– Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	Felix Walker, consigliere nazionale

2.3 Sedute e compendio delle pratiche trattate

Nel corso del periodo in rassegna, la Delegazione delle finanze si è riunita per sei sedute ordinarie di due-tre giorni. Durante le sessioni, si sono inoltre tenuti 14 sedute straordinarie e colloqui, essenzialmente per esaminare affari urgenti. Le tre sezioni della Delegazione delle finanze hanno infine proceduto complessivamente a sei visite informative e di controllo. La tavola 1 rende conto del numero di affari trattati.

Raffronto biennale degli affari trattati (2002 e 2003)

	2002 numero	mio. fr.	2003 numero	mio. fr.
Affari del personale (conformemente all'Accordo 2002)	26		27	
Richieste di anticipazione				
– totale	30	584,0	24	424,0
– approvate	29	583,9	24	424,0
– respinte	1	0,15	0	0
Richieste di crediti aggiuntivi				
– totale	3	40,4	2	65,0
– approvate	3	40,4	2	65,0
– respinte	0	0	0	0
Revisioni e rapporti di ispezione del CDF	152		167	
Decisioni del Consiglio federale con ripercussioni sul bilancio	162		189	

3 Questioni fondamentali**3.1 Competenze in materia di budget della Delegazione delle finanze**

In seguito allo stanziamento di un credito urgente in favore dell'aviazione civile approvato dalla Delegazione delle finanze nell'ottobre 2001, sono stati presentati numerosi interventi parlamentari che chiedevano una limitazione delle competenze della stessa in materia di bilancio (cfr. rapporto 2002, n. 3.1). Nell'ambito dei dibattiti a margine della legge sul Parlamento, il Consiglio degli Stati aveva rifiutato il 20 marzo 2002, con 24 voti contro 15, di limitare le competenze della Delegazione delle finanze in materia di bilancio.

Il 10 marzo 2003, il Consiglio nazionale ha deciso, con 91 voti contro 84, di dar seguito all'iniziativa parlamentare «Assicurare il controllo democratico. Modifica della legge sulle finanze della Confederazione», depositata il 10 dicembre 2001 dal gruppo UDC (01.462). L'iniziativa chiede che la legge sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0) sia modificata al fine di limitare la competenza in materia di budget conferita al Consiglio federale per i casi urgenti. Secondo l'iniziativa, il Consiglio federale dev'essere autorizzato a stanziare crediti di pagamento o crediti d'impegno soltanto fino a un massimo di 100 milioni di franchi, se possibile previo consenso della Delegazione delle finanze. Se la spesa o il progetto eccede l'importo di 100 milioni di franchi, deve in ogni caso essere ottenuto il consenso preliminare delle Camere federali.

Secondo il parere della Delegazione delle finanze non vi è necessità d'intervento poiché l'attuale disciplinamento delle competenze è stato contestato soltanto nel caso dei crediti urgenti per Swissair. In materia di stanziamento straordinario di crediti risulta più problematica l'urgenza delle pratiche piuttosto che l'entità del credito. In situazioni straordinarie, con importanti disagi del traffico e della rete di comunicazioni, che richiedono un intervento sollecito, la Delegazione delle finanze deve continuare a essere autorizzata a trattare a titolo eccezionale le richieste di credito del Consiglio federale in luogo del Parlamento.

Qualora occorra prendere una decisione su pratiche di una certa importanza dal profilo della politica e dell'ordinamento statali, la Delegazione delle finanze chiede che il Consiglio federale si attenga – se possibile – alla procedura ordinaria per lo stanziamento di crediti rivolgendosi al Parlamento. In tal senso, la Delegazione delle finanze ha comunicato al Consiglio federale di non approvare più crediti secondo la procedura d'urgenza quando concernono l'aviazione civile (cfr. n. 6.8.2).

La Delegazione delle finanze si occupa essenzialmente di crediti aggiuntivi (crediti di pagamento). I crediti d'impegno di una certa entità sono generalmente presentati in un messaggio a sé stante e sottoposti all'esame preliminare delle commissioni di esperti. Da 10 anni, ad eccezione del 2001 (crediti per l'aviazione civile), la Delegazione delle finanze tratta soltanto pochi (meno di 5) crediti d'impegno urgenti (crediti aggiuntivi). La somma dei crediti approvati dalla Delegazione delle finanze si situa da 10 anni, ad eccezione dei crediti per Swissair, al di sotto dei 100 milioni di franchi annui.

La Delegazione delle finanze raccomanda alle Commissioni delle finanze di non modificare il diritto vigente in materia di stanziamento di crediti urgenti. Invita il Consiglio federale a subordinare la nozione di urgenza a requisiti assai elevati, poiché questo implica che i crediti d'impegno di grande portata finanziaria e politica siano approvati, per quanto possibile, dal Parlamento.

3.2 Coordinamento delle Commissioni di vigilanza

Mentre le commissioni parlamentari cosiddette legislative hanno lo scopo di legiferare ognuna in un settore ben definito, ad esempio la sicurezza, le opere sociali o la formazione e la ricerca, le Commissioni delle finanze (CdF) e le Commissioni della gestione (CdG) svolgono le loro attività di vigilanza sull'insieme dei compiti dello Stato e dei lavori dell'amministrazione. La loro vocazione universale esige che esse coordinino la loro azione cooperando nell'alta vigilanza che esercitano a nome del Parlamento, conformemente all'articolo 169 della Costituzione federale (Cost; RS 101).

Questo coordinamento e questa cooperazione, garantiti da sempre in modo puntuale, sono stati istituzionalizzati da oltre un decennio e sanciti da disposizioni legali nella legge sul Parlamento, entrata in vigore il 1° dicembre 2003 (LParl; RS 171.10). In effetti, l'articolo 54 di questa legge assegna alla conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza una base legale. Tuttavia, le attività di collaborazione si esercitano innanzitutto a livello dei segretariati e delle sottocommissioni delle commissioni di vigilanza. Nel 2003 i segretariati delle CdF e delle CdG

hanno tenuto, come l'anno precedente, sette sedute di coordinamento durante le quali hanno armonizzato i programmi d'attività e scambiato documentazione. Hanno anche preparato l'attuazione delle nuove disposizioni della legge sul Parlamento concernenti l'alta vigilanza sui Tribunali federali. Infine, hanno potuto realizzare un nuovo programma informatico comune che consente di assicurare un coordinamento istantaneo delle attività di vigilanza. Questo programma è entrato in funzione il 1° dicembre 2003.

Dal canto loro, le sottocommissioni delle quattro commissioni di vigilanza si sono riunite in nove sedute comuni per esaminare il rapporto di gestione, i conti e il preventivo dei Politecnici federali e di RUAG, nonché i conti e il rapporto di gestione della Posta, delle FFS SA e di Swisscom. Inoltre, le competenti sottocommissioni hanno coordinato i loro lavori riguardanti il rapporto annuale sul personale, conformemente all'articolo 5 capoverso 1 della legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.1).

Le commissioni di vigilanza delegano inoltre ognuna due membri che, con due colleghi di ognuna delle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni, siedono nella Delegazione di vigilanza della NTFA. A tale proposito rimandiamo al rapporto annuale di quest'ultima.

Per concludere, i presidenti delle commissioni di vigilanza hanno tenuto due conferenze di coordinamento in giugno e in dicembre 2003. Hanno confermato il principio secondo cui, in funzione dei bisogni, alcuni presidenti di commissioni legislative potrebbero essere invitati a partecipare alle loro sedute. Hanno scritto al Consiglio federale per chiedere, da un lato, di estendere il rapporto sul personale federale alle diverse imprese vicine alla Confederazione e, dall'altro, per esigere che il rapporto sugli obiettivi strategici delle imprese della Confederazione sia esteso a quelle istituite recentemente, come Swissmedic. La seduta di dicembre ha permesso alle commissioni e delegazioni di vigilanza di presentare e armonizzare il loro programma per il 2004.

3.3 Good Governance nell'Amministrazione federale decentralizzata e nelle aziende federali

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a formulare un parere sul modo in cui intende mettere in atto i principi del buon governo nell'Amministrazione federale decentralizzata (3° cerchio, comprendente p. es. i politecnici) e nelle aziende federali (4° cerchio, comprendente p. es. FFS, Posta e Swisscom), come pure nelle organizzazioni finanziate principalmente mediante sovvenzioni federali, mandati di prestazioni o acquisti della Confederazione.

Il Consiglio federale condivide la posizione della Delegazione delle finanze, secondo cui fondamentalmente gli obiettivi e le idee portanti della good governance devono trovare applicazione anche per le aziende e le istituzioni della Confederazione. Esso dedica tuttora un'attenzione particolare allo sviluppo di tali principi e auspica che nuove conoscenze importanti possano all'occorrenza essere integrate nella politica delle partecipazioni e in materia di proprietà della Confederazione. Per quanto concerne le ex aziende in regia (in part. Swisscom, Posta, FFS, RUAG, Skyguide) i principali strumenti sono tre: determinazione degli obiettivi strategici, nomina (o destituzione) dei membri dei consigli d'amministrazione (direttamente o

in sede di assemblea generale) come pure approvazione del rapporto annuale e dei conti (direttamente o in sede di assemblea generale). In seno al DFF si sta attualmente elaborando un disciplinamento quadro relativo alla rappresentanza della Confederazione in organi terzi, il quale persegue l'obiettivo di concretizzare ulteriormente tali principi.

Per il Consiglio federale il rispetto dei principi di good governance costituisce un aspetto prioritario della sua politica nei confronti delle unità decentralizzate. Esso dimostra un particolare interesse per i lavori dell'OCSE la quale si sta attualmente occupando di sviluppare principi di buon governo per gli «State-owned Assets». Il Consiglio federale non intende tuttavia vincolare esplicitamente le sue aziende né allo *Swiss code of best practice* né ai principi di *corporate governance* dell'OCSE.

La Delegazione delle finanze ritiene importante che il Consiglio federale definisca chiari principi relativi al buon governo per l'Amministrazione federale decentralizzata. E non dovrà trattarsi di dichiarazioni generali d'intenti, ma piuttosto di principi concretizzati adeguati al singolo caso la cui osservanza dovrà essere verificata in un processo standardizzato di controlling. Il Consiglio federale non deve inoltre mancare di ricordare alle unità decentralizzate con il dovuto rilievo la loro responsabilità politica. Responsabilità che non è stata colta appieno dal consiglio d'amministrazione della Posta quando si è trattato di stabilire gli standard per l'allestimento dei conti. Non dovrà più capitare che organi dirigenti nominati dal Consiglio federale disattendano manifestamente l'esplicita volontà di quest'ultimo.

La Delegazione delle finanze riconosce che il Consiglio federale ha sviluppato negli ultimi anni uno strumentario per tutelare gli interessi di proprietario della Confederazione che, tutto sommato, si è dimostrato valido. Nella questione della gestione dell'Amministrazione federale decentralizzata in particolare, tuttavia, esso nasconde determinate insidie. Per esempio, oggi è inconcepibile che talune unità decentralizzate non prevedano strumenti quali gli obiettivi strategici dei proprietari o i mandati di prestazioni, che servono parimenti a garantire l'efficienza e la buona gestione. Il Consiglio federale dovrebbe dunque sviluppare un modello di gestione specifico per l'Amministrazione decentralizzata (3° cerchio) che offra un consolidamento in questi ambiti.

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a imporre alle unità decentralizzate e ai destinatari di fondi federali sotto forma di sovvenzioni, indennità per mandati di prestazioni ed emolumenti (percentuali IVA, tasse, percentuali dello stipendio ecc.) principi di buon governo nell'ambito di un coerente modello di gestione, nonché a sorvegliarne l'osservanza (o a disporre la stessa) mediante un processo sistematico di controlling.

4 Priorità della Delegazione delle finanze

4.1 Trasferimento dalla Cassa pensioni della Confederazione a PUBBLICA

La Delegazione delle finanze da alcuni anni segue la politica di investimento e i preparativi di trasferimento della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) a PUBBLICA. Essa ne ha riferito nei suoi ultimi tre rapporti d'attività (cfr. n. 4.6.4 del

rapporto annuale 2000, n. 4.6.2 del rapporto annuale 2001 e n. 4.2 del rapporto annuale 2002).

Nel suo ultimo rapporto essa ha constatato un considerevole deterioramento del patrimonio della cassa causato dalle perdite borsistiche subite. Ha inoltre rilevato che l'invecchiamento demografico comportava un aumento del numero dei pensionati in rapporto al numero degli assicurati e che il periodo scelto per il trasferimento dalla CPC a PUBBLICA, previsto il 1° giugno 2003, era molto sfavorevole per la Confederazione, la quale ha dovuto far fronte al suo obbligo di garanzia in un momento in cui i corsi della borsa erano molto bassi.

Infine, come conclusione, la Delegazione delle finanze si è chiesta se non fosse venuto il momento di prendere misure per alleggerire l'onere della garanzia che incombe alla Confederazione e per garantire lo sviluppo sostenibile di PUBBLICA.

L'esercizio 2003 è iniziato in modo negativo per la CPC poiché il calo dei mercati borsistici si è ancora accentuato sino a fine marzo. A tale proposito si può rilevare che anche le altre casse pensioni, in particolare quelle pubbliche, hanno sofferto di questa situazione. Il tasso di copertura della cassa pensioni delle FFS, ad esempio, è sceso all'80 per cento circa.

Dato che il trasferimento dalla CPC a PUBBLICA era previsto per il 1° giugno 2003, ossia in un momento in cui i mercati borsistici rimanevano molto bassi, la Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio federale se non fosse meglio ritardare questa operazione, ad esempio separando i lavori di esercizio dalle operazioni puramente giuridiche di trasferimento. In altri termini, essa auspicava che l'entrata in vigore giuridica del trasferimento fosse differita a una data successiva, più favorevole alla Confederazione, visto che era atteso un miglioramento dei mercati borsistici.

Sulla base di uno studio commissionato a tale proposito, il Consiglio federale ha risposto alla Delegazione delle finanze che non era possibile separare l'elemento tecnico dall'elemento giuridico del trasferimento. Inoltre, un ritardo nella migrazione dalla CPC a PUBBLICA avrebbe comportato inconvenienti non trascurabili quali una perdita di fiducia da parte degli assicurati o addirittura un aumento del deficit di bilancio. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento delle finanze (DFF) di studiare misure di sgravio riguardanti la partecipazione della Confederazione ai plusvalori borsistici della Cassa, le conseguenze della revisione della LPP, l'istituzione di garanzie per i rischi di fluttuazione e la soppressione della garanzia sulle rendite.

Il 1° giugno 2003, gli assicurati della CPC sono pertanto stati trasferiti nel nuovo istituto di previdenza PUBBLICA. Con questo trasferimento la Confederazione ha dovuto assumersi uno scoperto tecnico di circa 12 miliardi di franchi comprendente quasi 5 miliardi di perdite sugli investimenti. Questi debiti andranno ammortizzati entro un periodo massimo di otto anni.

La Delegazione delle finanze si è nuovamente rivolta al Consiglio federale per comunicargli la sua delusione in merito al caso in questione. Essa ha ricordato che già nel 2002 aveva richiamato l'attenzione del Consiglio federale (cfr. rapporto 2002, n. 4.2) sui gravi problemi legati a questa pratica. Si meraviglia pertanto che il trasferimento a PUBBLICA non sia stato studiato con maggiore anticipo, tenuto conto dell'enorme importanza della posta in gioco e della situazione critica in cui la Cassa versava già all'epoca. Essa ha tuttavia osservato che il Consiglio federale, seguendo le sue raccomandazioni, aveva ordinato lo studio di diverse misure di sgravio riguar-

danti la partecipazione della Confederazione ai plusvalori borsistici della Cassa, le conseguenze della revisione della LPP, l'istituzione della garanzia per i rischi di fluttuazione e la soppressione della garanzia del rincaro delle rendite.

Nel settembre 2003, il Consiglio federale ha trasmesso a PUBBLICA l'amministrazione del patrimonio della Cassa, amministrazione di cui era incaricata fino ad allora l'Amministrazione federale delle finanze (AFF). Contemporaneamente, ha modificato la strategia d'investimento (struttura d'investimento, riduzione dei rischi ecc.).

Per dare seguito alle richieste della Delegazione delle finanze, a fine ottobre 2003 il Consiglio federale ha preso decisioni preliminari per modificare l'evoluzione delle casse pensioni della Confederazione e delle ex regie federali. In tal senso ha definito le linee essenziali di una revisione della legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC; *RS 172.222.0*), nonché un adeguamento dei piani previdenziali di PUBBLICA. Ha incaricato il DFF di preparare un messaggio per il 2004. Nell'ambito di questa revisione legislativa si tratterà di sopprimere la garanzia accordata dal datore di lavoro della compensazione di metà del rincaro sulle rendite. Inoltre, vista l'evoluzione demografica, occorrerà ridurre gli incentivi per il pensionamento anticipato volontario per il personale dell'Amministrazione federale. Infine, i datori di lavoro affiliati a PUBBLICA e quelli che hanno lasciato la CPC dovranno partecipare al finanziamento dello scoperto tecnico della Cassa fissato negli anni Ottanta in proporzione della loro rispettiva parte di disavanzo.

Inoltre, il Consiglio federale farà analizzare dettagliatamente le richieste d'aiuto che le FFS e la Posta gli hanno rivolto per risolvere i problemi delle loro casse pensioni. Infine, per dare seguito a una mozione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 30 marzo 2000, si prevede successivamente di passare dal sistema del primato delle prestazioni a quello del primato dei contributi per il regime della previdenza professionale. Questo cambiamento avrà luogo al più presto nel 2007.

Al termine dell'esercizio, la Delegazione delle finanze ha preso conoscenza del bilancio d'apertura di PUBBLICA, che è stato discusso approfonditamente tra il Consiglio federale e la commissione della Cassa. Mentre PUBBLICA rivendica che la Confederazione si assuma uno scoperto tecnico di 12 752 milioni di franchi, il Consiglio federale riconosce soltanto 11 950 milioni di franchi, con riserva di un aumento garantito qualora tre determinati rischi si verificano, vale a dire: sentenze relative a precedenti diritti acquisiti per le donne, processi pendenti al momento della migrazione e l'entrata in vigore tardiva della revisione parziale della legge sulla CPC. Quest'ultima questione sarà ancora esaminata dal Parlamento.

La Delegazione delle finanze s'impegnerà, a livello di Commissioni delle finanze, affinché il bilancio d'apertura di PUBBLICA sia esaminato in modo dettagliato e critico nell'ambito delle deliberazioni sul conto di Stato e al Parlamento siano presentate le proposte corrispondenti.

Il 20 marzo 2003, la Delegazione delle finanze ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF), di verificare le critiche formulate nei confronti di Business Network Switzerland, in precedenza Ufficio svizzero per l'espansione commerciale (Osec). Gli accertamenti concernevano le indennità di uscita versate all'ex direttore dell'Osec, l'assunzione del direttore in carica e le relative condizioni contrattuali, l'assegnazione di mandati di consulenza come pure il controllo finanziario generale.

La Delegazione delle finanze ha constatato che la convenzione di uscita stipulata il 7 luglio 2000 tra l'Osec e il suo ex direttore è in aperto contrasto con il principio dell'economicità. È stato concordato il versamento di uno stipendio corrispondente a una rendita pensionistica integrale per più di quattro anni, la compensazione a vita di una riduzione della rendita del 5 per cento, come pure l'esonero dall'obbligo di cercare un posto di lavoro. I costi di tale convenzione ammontano complessivamente a circa 1 milione di franchi. La Delegazione delle finanze considera questa indennità di uscita assolutamente sproporzionata sia in un raffronto con i disciplinamenti applicabili al personale federale sia con le consuetudini di gran parte dei settori dell'economia privata. Con particolare rammarico, la Delegazione delle finanze ha inoltre dovuto prendere atto del fatto che, in questa circostanza, la presa di decisione non è stata documentata a sufficienza. Non le è dunque stato possibile chiarire in modo esaustivo la posizione dei rappresentati della Confederazione appartenenti al Segretariato di Stato dell'economia (Seco) in seno agli organi di vigilanza dell'Osec. Nonostante le gravi critiche dal profilo contenutistico e amministrativo, gli accertamenti effettuati dal servizio giuridico del DFE non hanno rilevato gli estremi di un comportamento punibile in base al diritto civile o penale. Per quanto concerne la convenzione di uscita, si tratta di un contratto valido ai sensi del Codice delle obbligazioni che non può essere modificato unilateralmente a posteriori.

Il CDF ha constatato che la procedura di nomina relativa all'assunzione del nuovo direttore dell'Osec si è svolta correttamente e che non vi sono stati condizionamenti inammissibili. A questo proposito, il CDF e la Delegazione delle finanze giungono tuttavia anche alla conclusione che lo stipendio del direttore dell'Osec, a conclusione della fase del *turnaround*, andrà rivisto per quanto concerne il versamento di bonus. Considerato che l'Osec è finanziato in prevalenza mediante fondi pubblici, gli stipendi dei quadri devono essere nuovamente valutati in seguito alla ristrutturazione. In merito agli stipendi dei quadri superiori delle organizzazioni decentralizzate e sovvenzionate, il Seco deve adempiere con maggiore impegno la sua funzione di vigilanza.

A livello di assegnazione di mandati da parte dell'Osec, il CDF non ha individuato collisioni di interessi tra i membri della commissione di vigilanza e i mandatari. Le disposizioni in materia di acquisti pubblici non sono invece sempre state rispettate. Soltanto in pochi casi i mandati sono stati conferiti mediante contratti completi. La Delegazione delle finanze domanda l'istituzione di un controlling dei contratti, nonché una messa a concorso coerente di tutti i mandati.

Gli accertamenti del CDF hanno pure messo in evidenza che in alcuni casi il comportamento dell'Osec in fatto di spese eccede il limite ammesso nell'Amministrazione federale. L'Ufficio di vigilanza dovrebbe disciplinare in senso più restrittivo i criteri in materia di spese a livello di direzione. In tale contesto, la Delegazione delle

finanze ha chiesto che sia verificata la necessità di mettere una vettura di servizio a disposizione del direttore dell'Osec.

La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che la vigilanza esercitata da DFE e Seco sull'Osec è lacunosa. Dopo un colloquio con la Delegazione delle finanze, il capo del DFE ha assicurato che le misure proposte dal CDF relative a un impiego efficiente delle risorse saranno realizzate.

Nella sessione autunnale 2003, le Camere federali hanno autorizzato un impegno finanziario di 34 milioni di franchi destinati alla promozione delle esportazioni per gli anni 2004 e 2005 (17 mio fr./anno). Inizialmente, il Consiglio nazionale intendeva approvare un impegno finanziario per un solo anno. Nel decreto federale sul finanziamento della promozione delle esportazioni negli anni 2004–2007 (FF 2003 6015) il Consiglio federale è stato incaricato di presentare, entro la fine di marzo del 2005, ulteriori basi decisionali per la continuazione della promozione delle esportazioni dopo il 2005. A tal fine, il Consiglio federale ha incaricato il CDF di valutare la promozione delle esportazioni della Confederazione. Il decreto federale chiede pure che venga allestito un rapporto su un'eventuale integrazione dei compiti dell'Osec nell'Amministrazione federale.

La Delegazione delle finanze si aspetta che il Consiglio federale, i Dipartimenti e tutti gli uffici federali svolgano in modo coerente ed efficace la propria funzione di vigilanza per un impiego parsimonioso delle risorse. Questo si applica in particolare anche alle organizzazioni che beneficiano di fondi federali sotto forma di sovvenzioni o indennità per mandati di prestazioni.

4.3 Visita informativa e accertamenti riguardanti l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

Nell'aprile 2003 la Sezione 2 della Delegazione delle finanze ha effettuato una visita informativa presso l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Questo ufficio è stato istituito il 1° gennaio 1999 in seguito alla riforma del Governo e dell'amministrazione nella quale il settore delle costruzioni è stato suddiviso nei tre organi della costruzione e degli immobili (OCI) civile (presso l'UFCL), militare (allo Stato maggiore generale del DDPS) e dei Politecnici federali (PF). L'UFCL occupa circa 1000 persone, di cui 600 persone a tempo parziale per il servizio di pulizia nei locali dell'amministrazione. L'UFCL gestisce una somma di credito di 600 milioni di franchi (preventivo 2003). L'UFCL è il fornitore di prestazioni in materia di costruzione del settore civile e di logistica per l'insieme dell'Amministrazione federale. Il suo organigramma comporta sette divisioni di cui tre si occupano della gestione di immobili, dei progetti e delle opere e tre della logistica (acquisti, diffusione e Centro media); la settima divisione è incaricata della gestione delle risorse. L'UFCL assicura anche la segreteria del Coordinamento degli organi della costruzione e degli immobili della Confederazione (COCIC) che riunisce i tre OCI summenzionati e gli Uffici federali delle strade e dei trasporti. Le competenze e i compiti dell'UFCL sono sanciti nell'ordinanza sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC; RS 172.010.21).

La Sezione 2 ha in particolare fatto le seguenti osservazioni: nel settore delle risorse umane dell'UFCL, i colloqui di qualificazione hanno portato a una valutazione dei collaboratori generalmente più severa rispetto agli altri uffici del Dipartimento. Questo si spiega con l'autonomia dell'ufficio e la volontà della direzione di compiere progressi. Dal 1999 gli effettivi dell'UFCL sono diminuiti del 18 per cento, apparentemente senza provocare costosi trasferimenti di compiti al settore privato. Tuttavia, sembra che si sia raggiunto il limite dei possibili risparmi sul piano del personale. L'UFCL si è impegnato in un partenariato con il Technicum di Lucerna per la formazione dei suoi collaboratori alla gestione di progetti. Questo partenariato fra pubblico e privato attualmente interessa anche i due altri OCI.

Dal profilo finanziario, l'UFCL prevede di decentralizzare in futuro i crediti globali della logistica. Invece, i crediti degli immobili rimarranno centralizzati nel nuovo modello contabile e saranno oggetto di una contabilità analitica che permetterà la fatturazione delle pigioni e delle spese accessorie agli utenti. L'Ispettorato delle finanze è l'organo interno di revisione dell'UFCL. Esso deve garantire la sicurezza delle operazioni finanziarie fornendo anche consulenze e intervenendo preventivamente per evitare errori.

In materia di gestione immobiliare, l'UFCL segue la strategia di acquistare piuttosto che affittare, date le vantaggiose condizioni di credito della Confederazione. Gli immobili sono gestiti secondo distinzioni per tipo (stabili amministrativi, stabili abitativi, terreni non costruiti ecc.) e in funzione di un perimetro definito a partire dal centro della città di Berna. L'UFCL esercita la funzione di proprietario e l'amministrazione quella di affittuario utente.

Le analisi dei dati immobiliari sono fatte sulla base di cifre indicative quali le superfici, le prigioni, i volumi ecc. Un rapporto in preparazione permetterà di confrontare i costi della Confederazione con quelli del settore privato. La Sezione 2 ha chiesto di tenere conto in questo rapporto delle specificità richieste per gli immobili della Confederazione, che deve seguire precise regole per quanto riguarda energia, ambiente, attrezzature speciali ecc.

I principali compiti della gestione di progetti dell'UFCL consistono nel rappresentare la Confederazione quale committente, studiare, preparare e in seguito dirigere i progetti di costruzione fino alla loro realizzazione. In questo ambito, la Sezione 2 ha chiesto precisazioni sull'avanzamento del progetto di dogana di Boncourt (uffici stradali a controlli nazionali abbinati fra Svizzera e Francia), progetto il cui svolgimento è stato criticato dal Controllo federale delle finanze. L'Amministrazione federale delle dogane sta attualmente trattando con la dogana francese per risolvere la questione controversa della ripartizione dei costi di pianificazione.

Nell'ambito dell'esame del settore degli acquisti, la Sezione 2 ha visitato l'impianto di personalizzazione dei nuovi passaporti svizzeri. Essa ha appreso che, grazie al credito aggiuntivo accordato dalla Delegazione delle finanze – non senza critiche rivolte al Consiglio federale –, il secondo impianto di personalizzazione potrebbe essere installato senza costi supplementari, recuperando i ritardi entro la fine di ottobre 2003. La Sezione 2 si è interessata più particolarmente all'applicazione delle disposizioni sugli acquisti pubblici e sulle misure di prevenzione dei rischi di corruzione particolarmente alti nel settore degli acquisti.

La Delegazione delle finanze ha preso conoscenza del rapporto della sua Sezione 2 e ha comunicato le sue conclusioni al Consiglio federale, sottolineando la sua soddisfazione per il partenariato fra pubblico e privato concluso fra l'UFCL e il Techni-

cum di Lucerna allo scopo di dare una formazione di gestione ai propri collaboratori. Essa approva anche i metodi di gestione del personale purché siano intesi ad accrescere la qualità delle prestazioni fornite agli utenti e la strategia di gestione immobiliare globale. Essa rileva che la gestione dell'Ispettorato delle finanze dell'UFCL segue le raccomandazioni del CDF, ma insiste sulla necessità per questo ispettorato di svolgere maggiormente lavori di audit, piuttosto che lavori di linea. Per concludere, essa raccomanda all'UFCL di prendere provvedimenti per prevenire i rischi di corruzione nel settore degli acquisti intensificando le inchieste ed estendendo la comunicazione e la trasparenza nel settore.

Poco dopo aver approvato il rapporto della sua Sezione 2 e aver comunicato le sue conclusioni al Consiglio federale, la Delegazione delle finanze ha preso conoscenza di un articolo di giornale che rivelava un ricorso dei collaboratori dell'UFCL contro il direttore e accuse, sempre rivolte al direttore, di cattiva gestione dell'ufficio. La Delegazione delle finanze ha immediatamente incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di svolgere un'inchiesta sulle critiche riguardanti la gestione dell'UFCL. Essa ha peraltro appreso che il capo del DFF, dal canto suo, aveva avviato un'inchiesta amministrativa conformemente all'articolo 97 dell'ordinanza sul personale federale (OPers; RS 172.220.11.3) in seguito ai ricorsi inoltrati all'autorità di vigilanza da collaboratori dell'UFCL.

All'inizio di dicembre 2003, il CDF ha presentato il suo rapporto che giunge alla conclusione che nei cinque casi criticati dalla stampa non sono apparse irregolarità tali da confermare l'accusa di cattiva gestione. Il CDF ha indagato unicamente per stabilire se i mezzi accordati dalla Confederazione erano stati utilizzati in modo conforme ai rigorosi criteri previsti dai testi applicabili in materia di preventivo e sulla gestione del parco immobiliare. A tale proposito ha osservato che talvolta si sarebbero potute trovare soluzioni più economiche e che erano necessarie precisazioni in materia di procedure d'acquisto e di crediti. La Delegazione delle finanze ha preso atto del rapporto ritenendo, viste le conclusioni dell'inchiesta del CDF concernente la gestione dell'ufficio, che non fosse necessario intraprendere passi particolari.

Essa ha discusso il caso con il capo del DFF. Quest'ultimo le aveva trasmesso in precedenza il rapporto sull'inchiesta amministrativa avviata in seguito ai ricorsi dei collaboratori dell'UFCL. L'avvocato incaricato dell'inchiesta era giunto alla conclusione che le accuse formulate alla direzione dell'ufficio non erano giustificate e non vi erano stati casi di mobbing. Egli ha peraltro osservato presso il personale dell'UFCL una certa insicurezza dovuta in particolare alla profonda riorganizzazione intrapresa nell'ufficio. La direzione dell'ufficio ha preso provvedimenti destinati a ristabilire la fiducia. L'anno prossimo verrà condotta un'inchiesta generale presso il personale di tutta l'Amministrazione federale volta a stabilire l'impatto dei provvedimenti adottati sull'UFCL. L'inchiesta ha infine rilevato indizi di possibili violazioni del segreto d'ufficio da parte di autori ignoti. Il Ministero pubblico della Confederazione ne è stato informato.

La Delegazione delle finanze dovrà chiarire le questioni relative al finanziamento preliminare di investimenti edilizi da parte di terzi o di banche e

all'applicazione del diritto in materia di appalti pubblici in occasione della stipulazione di contratti da parte del locatore. Essa dovrà inoltre precisare il ruolo dell'UFCL per quanto riguarda i progetti di costruzione e le acquisizioni dei Tribunali federali.

4.4 Indennità versate in caso di risoluzione del contratto di lavoro dei quadri superiori dell'Amministrazione federale

Alla fine del 2002 e all'inizio del 2003, la Delegazione delle finanze è stata chiamata a pronunciarsi su varie domande di indennità in caso di risoluzione del contratto di lavoro, in applicazione dell'articolo 19 della legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) e degli articoli 78 e 79 dell'ordinanza sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3), testi normativi entrati in vigore il 1° gennaio 2002.

Dato che si trattava dei primi casi retti dalla nuova legge sul personale, la Delegazione delle finanze ha immediatamente chiesto al Consiglio federale di emanare disposizioni chiare e precise, accettabili anche sul piano finanziario, per armonizzare la prassi nel caso della fine dei rapporti di lavoro di quadri superiori dell'Amministrazione federale. Essa l'ha inoltre invitato a fissare criteri restrittivi per l'importo delle indennità da accordare.

Nella sua risposta, il Consiglio federale ha in particolare sottolineato di condividere l'idea della Delegazione delle finanze di costituire una pratica standardizzata allegata a ogni proposta di versamento di un'indennità di partenza. Esso riteneva che un disciplinamento più restrittivo dell'importo delle indennità di partenza versate nell'ambito di licenziamenti che stabilisse criteri ben precisi concernenti tali importi fosse problematico. Tuttavia, il Consiglio federale si impegnava a dar prova di moderazione applicando gli importi massimi previsti dall'articolo 79 OPers unicamente se giustificato da valide ragioni, in un caso particolare. D'altro canto, si proponeva di completare ogni pratica standardizzata con i seguenti elementi di informazione:

1. menzione dei costi provocati dallo *status quo* (ossia se la persona continua a esercitare la sua funzione fino all'età legale di pensionamento);
2. età della persona al momento della risoluzione del contratto di lavoro, numero di anni di lavoro presso l'Amministrazione federale, situazione familiare;
3. indicazioni precise sulla nuova situazione finanziaria della persona dopo indennità e premi, eventuali nuovi mandati con indicazione degli importi, nonché importo della rendita CPC/PUBLICA che potrebbe essere versata; differenza fra l'importo della rendita versata e il precedente salario; importo della riduzione operata sulla rendita per pensionamento prima dell'età di 65 anni ecc.

Infine, il Consiglio federale si impegnava a rispettare diversi principi nell'applicazione degli articoli 26, 78, 79 e 105 OPers.

La Delegazione delle finanze condivide le proposte riguardanti la costituzione di una pratica standardizzata e i principi relativi all'armonizzazione della prassi. Ha invece osservato che, prescindendo dalle considerazioni e dai criteri che determinano la

concessione delle indennità, gli importi accordati sono troppo elevati. In effetti, in taluni casi, queste indennità equivalevano rispettivamente a 12 e 20 mesi di salario. I termini di disdetta degli agenti federali che non sono compresi nell'articolo 78 OPers è di 3–6 mesi. La Delegazione delle finanze si chiede pertanto se le eccezioni ammesse sia dalla legge che dall'ordinanza non costituiscano una disparità di trattamento. Per questo motivo essa ha sottolineato di non poter considerare i casi che ha dovuto approvare come precedenti che faranno testo in futuro. Ha anche insistito affinché il Consiglio federale dimostri in futuro maggiore moderazione nell'accordare simili indennità. Infine, a suo avviso l'articolo 78 capoverso 4 OPers dovrebbe essere riveduto nel senso che le persone che hanno riscosso l'indennità summenzionata devono restituirla interamente o in parte se sono impiegate da un datore di lavoro, pubblico o privato, nei due anni che seguono la risoluzione del contratto di lavoro.

Un altro caso di indennizzo ha indotto la Delegazione delle finanze a chiedere al Consiglio federale che la concessione di una rendita della CPC al posto di un'indennità di partenza per una persona di più di 58 anni, secondo l'articolo 78 capoverso 6 OPers, non giustifichi il versamento di un importo come supplemento sostitutivo AVS.

Le discussioni summenzionate hanno indotto la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale, per appoggiare la Delegazione delle finanze, a depositare il 23 maggio 2003 la seguente mozione (03.3241) :

«Il Consiglio federale è incaricato, nell'ambito del programma di sgravio in preparazione, di ridurre la cerchia dei beneficiari di versamenti di indennità e gli importi accordati ai quadri della Confederazione in caso di risoluzione del contratto di lavoro e di modificare di conseguenza gli articoli 78 e 79 della sua ordinanza sul personale federale».

Nella sua risposta del 10 settembre 2003, il Consiglio federale ha proposto al Consiglio nazionale di respingere questa mozione che riguardava una problematica identica a quella sollevata dalla Delegazione delle finanze con la quale il capo del DFF stava discutendo. Esso ha precisato che avrebbe preso posizione all'indirizzo della Delegazione nell'autunno 2003. Il Consiglio federale era peraltro del parere che una riduzione dell'importo delle indennità di partenza versate ai quadri superiori dell'Amministrazione federale e della cerchia dei beneficiari di indennità non avrebbe permesso risparmi sostanziali nell'ambito del programma di sgravio in preparazione.

Effettivamente durante la sua seduta ordinaria dell'inizio luglio 2003, la Delegazione delle finanze aveva preso conoscenza del rapporto riguardante la determinazione di criteri per fissare le indennità di partenza dei quadri superiori dell'Amministrazione federale e la modifica dell'OPers. Aveva avuto la possibilità di discuterne con il capo del DFF. In seguito ha confermato che fondamentalmente approvava le proposte contenute in questo rapporto. A suo avviso, trattandosi dei collaboratori personali assunti da ogni consigliere federale e chiamati a una stretta e leale collaborazione, si può capire che i cambiamenti al vertice dei dipartimenti ne possano causare il licenziamento. Tuttavia, anche in questi casi, occorre limitare al minimo tale prassi. In ogni caso la Delegazione delle finanze ammette che occorre lasciare al Consiglio federale un certo margine di manovra indispensabile al buon funzionamento politico delle istituzioni. Essa considera che le indennità di partenza siano

giustificate ma che debbano essere strettamente limitate. Il loro importo dovrebbe essere fissato a un salario annuo al massimo.

La Delegazione delle finanze ritiene politicamente importante esigere in ogni caso la restituzione di tutta o di una parte dell'indennità qualora il beneficiario trovi un impiego nell'economia privata. Si può inoltre presumere che l'esperienza acquisita con l'attività svolta in qualità di alto responsabile federale permetta ai collaboratori uscenti di trovare rapidamente un impiego all'altezza delle loro capacità. Infine, la Delegazione delle finanze ha invitato il capo del DFF a presentarle proposte di modifiche dell'ordinanza.

Nell'ottobre 2003, il capo del DFF ha presentato alla Delegazione delle finanze un disegno, non ancora approvato dal Consiglio federale, di modifica dell'ordinanza sul personale federale. Essenzialmente, il disegno sopprime la possibilità di accordare in casi eccezionali un'indennità superiore a due o tre anni di salario e riduce il massimo «normale» di indennità a un anno di salario, pur prevedendo eccezioni. È opportuno rilevare che la rendita transitoria non è finanziata dal datore di lavoro. Le modifiche riguardano l'articolo 78 capoverso 3 lettera b (rendita completa), l'articolo 79 e l'articolo 5 (nuovo) dell'ordinanza sull'assicurazione degli impiegati dell'Amministrazione federale nella Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA (RS 172.222.020).

Nel corso della sua sesta seduta ordinaria, la Delegazione delle finanze ha approvato queste proposte di modifica. Poiché l'indennità di uscita è disciplinata nella legge sul personale federale, la Delegazione delle finanze chiede che, fino all'entrata in vigore di una modifica di legge, sia elaborata una disposizione contrattuale per i casi in cui il beneficiario trovi un posto di lavoro al di fuori dell'Amministrazione federale.

Alla fine dell'esercizio, la Delegazione delle finanze è stata informata che un quadro superiore, assunto sulla base della vecchia ordinanza sui rapporti di servizio dei segretari generali e dei capi dell'informazione dei dipartimenti, aveva beneficiato di un contratto di lavoro individuale dopo l'entrata in vigore della nuova LPers, contratto che prevedeva un'indennità di disdetta di servizio corrispondente a 14 mesi di salario. Dato che questo contratto era anteriore alla conclusione dell'«Accordo 2002», non è stato sottoposto all'approvazione della Delegazione delle finanze. Essa ha tutta via espresso la sua contrarietà al Consiglio federale.

La Delegazione delle finanze è dell'opinione che la Confederazione debba dare l'esempio in materia di salari. Perciò, darà prova di un ancor maggiore rigore nell'applicare le prescrizioni salariali che l'«Accordo 2002» sottopone alla sua competenza.

5 Pratiche in materia di personale e di crediti

5.1 Personale

5.1.1 Nuova valutazione dei posti di quadro dell'Amministrazione federale

In seguito all'entrata in vigore della legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), il 1° gennaio 2001, il Consiglio federale ha intrapreso una nuova valutazione dei posti di responsabilità. Sulla base di un sistema obiettivo di valutazione dell'Ufficio federale del personale, il sistema di classificazione dei posti inseriti nelle classi di stipendio a partire dalla 34esima è stato riesaminato in collaborazione con la Commissione di coordinamento per la classificazione di funzioni superiori. Fondandosi su considerazioni finanziarie, il Consiglio federale non ha modificato la graduazione dei massimi delle classi di stipendio. La nuova valutazione delle funzioni dei quadri superiori concerne 64 direttori di uffici; 13 funzioni sono state valutate a un livello più elevato, 11 a un livello inferiore. Dopo un periodo di transizione, i maggiori oneri risultanti da tale rivalutazione dovrebbero essere ampiamente compensati dalle diminuzioni di salario. Gli sviluppi del mercato del lavoro determineranno se sarà possibile realizzare risparmi. In occasione dell'assunzione di quadri dirigenti si rivela quasi sempre necessario concedere indennità in funzione del mercato del lavoro che superano l'importo massimo della classe di stipendio al fine di aggiudicarsi la persona più qualificata.

Conformemente all'accordo del 26 novembre 2002, concluso tra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale in materia di vigilanza e reporting in caso di misure concernenti il personale dei quadri superiori, la Delegazione delle finanze era chiamata a esprimere un parere sulle nuove classificazioni. Il 15 dicembre 2003, dopo un colloquio con il capo del DFE, ha approvato le nuove valutazioni dei direttori degli uffici. Fondandosi sull'accordo, la Delegazione delle finanze ha invece respinto aumenti delle indennità proposti in singoli casi dal Consiglio federale in funzione del mercato del lavoro per i quadri superiori.

Ai collaboratori che hanno compiuto i 55 anni entro il 1° giugno 2003, l'aumento di stipendio è concesso sotto forma di indennità di funzione ai sensi dell'articolo 46 dell'ordinanza sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3). Il Consiglio federale intende così evitare che sorgano diritti di garanzia nel sistema del primato delle prestazioni. Per i quadri di oltre 55 anni affiliati a PUBBLICA non è ancora stato chiarito come debba essere interpretata la garanzia di cui all'articolo 22 della legge sulla Cassa pensioni (RS 172.222.0) e all'articolo 71 dell'ordinanza sulla Cassa pensioni (RS 172.222.011). Con l'istituzione di PUBBLICA, a partire dal 1° giugno 2003 sono assicurati secondo il primato delle prestazioni soltanto gli stipendi fino a 170 000 franchi. È controverso se gli aumenti salariali delle persone di più di 55 anni siano concessi nel primato delle prestazioni qualora concernano stipendi superiori ai 170 000 franchi. Finché questa questione non sarà risolta, ai quadri saranno concesse «indennità di funzione» inequivocabilmente assicurate nel quadro del piano complementare e quindi secondo il primato dei contributi.

La Delegazione delle finanze interpreta che gli aumenti di stipendio dei quadri superiori non sono più assicurati secondo il primato delle prestazioni.

5.1.2

Salari dei dirigenti delle imprese della Confederazione

La Delegazione delle finanze ha già riferito in merito ai salari dei dirigenti delle imprese della Confederazione nei rapporti annuali 2001 (n. 3.1.3) e 2002 (n. 5.1.2).

Il 23 giugno 2003, le Camere federali hanno approvato praticamente all'unanimità la legge federale sulla remunerazione e su altre condizioni contrattuali convenute con i quadri di grado più elevato e i membri degli organi dirigenti di aziende e di stabilimenti della Confederazione (Legge sulla retribuzione dei quadri). La corrispondente ordinanza sulla retribuzione e su altre condizioni contrattuali stipulate con i quadri superiori e gli organi direttivi di imprese e istituti della Confederazione (Ordinanza sulla retribuzione dei quadri; RS 172.220.12) è entrata in vigore il 1° febbraio 2004.

L'ordinanza sulla retribuzione dei quadri comprende tutte le unità amministrative decentralizzate, le aziende e gli istituti della Confederazione sottoposti alla legislazione sul personale federale, come pure le imprese sottoposte a una legislazione speciale quali l'INSAI, l'Istituto federale della proprietà intellettuale e Swissmedic. L'ordinanza sulla retribuzione dei quadri contiene principi del Consiglio federale per le prestazioni del datore di lavoro, per la determinazione delle prestazioni e per la cessione di entrate accessorie. Essa disciplina inoltre in modo vincolante la questione dei rapporti e della pubblicazione delle informazioni.

Le aziende e gli istituti sono tenuti a rendere conto annualmente in forma standardizzata in merito all'applicazione dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri ai Dipartimenti competenti, all'attenzione del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze. I rapporti indicano in particolare la somma complessiva degli onorari e delle prestazioni accessorie versati all'organo direttivo superiore, la somma complessiva delle retribuzioni, le altre condizioni contrattuali e le occupazioni accessorie autorizzate dal Consiglio federale. Le prestazioni alla presidenza dell'organo direttivo superiore e al presidente della direzione vanno esposte separatamente. I dati concernenti le prestazioni sono suddivisi in stipendio, onorario, provvigioni e altre prestazioni accessorie.

La Società svizzera di radiotelevisione (SSR) e la Banca nazionale svizzera (BNS) sono obbligate, ai sensi delle cifre 3 e 6 della legge sulla retribuzione dei quadri, a rispettare i principi dei salari dei quadri, anche se non figurano esplicitamente nel campo d'applicazione oggettivo dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri. Lo stesso vale per Swisscom che, in qualità di impresa quotata in borsa, è tenuta a un obbligo limitato d'informazione (art. 6a cpv. 6 LPers; RS 172.220.1).

Le imprese hanno l'obbligo d'informare, ossia di rendere accessibili pubblicamente i dati sui salari dei dirigenti nel rapporto annuale o in un organo d'informazione equivalente. Sono tenute a commentare le divergenze rispetto ai dati dell'anno precedente.

La Delegazione delle finanze rilevava in una comunicazione indirizzata al Consiglio federale che l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri risulta indebolita su un punto decisivo. Secondo la versione adottata dal Consiglio federale il DFF può, in casi motivati, incaricare i Dipartimenti di presentare al Consiglio federale determinate condizioni contrattuali per consultazione. Il DFF prevedeva inizialmente di introdurre, in esecuzione della legge sulla retribuzione dei quadri, l'obbligo generale di

consultare il Consiglio federale se i salari dei dirigenti, le prestazioni per la previdenza professionale e le indennità di uscita superano un livello massimo stabilito.

Il DFF deve infine garantire che, in futuro, il rapporto annuale sull'evoluzione dei salari dei dirigenti nelle singole imprese sia presentato entro la fine di gennaio dell'anno successivo.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire l'applicazione della legge e dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri. Essa esaminerà in qual misura l'ordinanza sulla retribuzione di quadri debba essere modificata per corrispondere alla volontà del legislatore.

5.1.3 Rappresentanti federali nei consigli d'amministrazione

Da circa trent'anni, la Delegazione delle finanze riceve ogni anno l'elenco dei rappresentanti dell'amministrazione che siedono nei consigli d'amministrazione di società nelle quali la Confederazione ha direttamente o indirettamente degli interessi. Essa ne discute ogni anno con il capo del Dipartimento federale delle finanze e con il direttore dell'Ufficio federale del personale per assicurarsi che venga osservato il principio della restituzione alla cassa federale degli onorari dei consigli d'amministrazione che superano del 5 per cento il salario dell'agente federale. Si tratta di una regola accettata da molto tempo dal Consiglio federale, su proposta della Delegazione delle finanze. Essa ha puntualmente menzionato detta questione nei suoi rapporti annui, l'ultima volta nel 1999 (rapporto d'attività 1999 n. 3.1.2).

In seguito alla messa in vigore della nuova legislazione sul personale, nel 2003 la Delegazione delle finanze ha osservato, nel prendere conoscenza dell'elenco dell'anno precedente, che conformemente all'articolo 92 dell'ordinanza sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3), gli impiegati che siedono per conto della Confederazione in consigli d'amministrazione erano tenuti a restituire alla cassa federale gli importi eccedenti il 110 per cento dell'importo massimo del livello di valutazione A della classe di stipendio stabilita nel loro contratto di lavoro. Con questo nuovo limite del 10 per cento, soltanto tre dei 22 impiegati che figurano sulla lista sono tenuti al rimborso.

La Delegazione delle finanze, pur riconoscendo che le funzioni di membri di un consiglio d'amministrazione costituiscono oneri supplementari per i loro titolari, ha chiesto al Consiglio federale se, tenuto conto della situazione finanziaria della Confederazione, non sarebbe opportuno mantenere il limite della restituzione al 5 per cento o adottare un'altra soluzione forfettaria più favorevole per la Confederazione. Inoltre, l'elenco consegnato alla Delegazione delle finanze suscitava numerose domande riguardanti in particolare il calcolo dell'importo da restituire o ancora il motivo dello statuto di titolare dell'impiegato. Essa ha pertanto chiesto chiarimenti su tali questioni.

Durante un colloquio con il capo del DFF, quest'ultimo ha sottolineato che il Consiglio federale intendeva far analizzare il problema alla luce delle recenti evoluzioni nel settore. La Delegazione delle finanze ha replicato che la questione degli onorari di consigli d'amministrazione versati ad agenti federali dev'essere esaminata in una

prospettiva di parità di trattamento e dal profilo della responsabilità degli amministratori di società. Occorre in effetti definire dapprima se ogni mandato di consiglio d'amministrazione sia parte integrante del capitolato d'onori dell'impiegato, se è esercitato per tutelare gli interessi della Confederazione e pertanto, se costituisce una parte dell'attività svolta dall'agente in seno alla Confederazione. In questo caso, la Delegazione delle finanze ritiene che per principio, gli onorari riscossi dovrebbero essere versati alla cassa federale. L'impiegato dovrebbe invece poter beneficiare di un supplemento di salario corrispondente all'onere di lavoro supplementare e alla responsabilità derivante dal mandato che deve adempiere per difendere gli interessi della Confederazione. Taluni mandati molto impegnativi dovrebbero addirittura giustificare un'eccezione alle regole summenzionate o un trattamento particolare. In questi casi, naturalmente, la Confederazione deve assumere, per lo meno a titolo indiretto, la responsabilità di amministratore del proprio impiegato. Per quanto riguarda i mandati che non sono parte integrante del capitolato d'onori dell'impiegato federale, essi dovrebbero essere trattati come un'attività accessoria soggetta ad autorizzazione ma per la quale la Confederazione non assume alcuna responsabilità.

Dopo aver esaminato l'insieme delle questioni sollevate, il Consiglio federale ha proposto di mantenere la situazione attuale, dato che le distinzioni chieste dalla Delegazione delle finanze erano difficili da applicare. Esso ritiene inoltre che la restituzione integrale degli onorari sia in contraddizione con la politica seguita da anni. Infine, la soluzione di accordare un supplemento di salario si rivelerebbe più costosa, a causa dei contributi da versare alla cassa pensioni.

La Delegazione delle finanze è tuttora convinta che il Consiglio federale debba definire una chiara politica di rappresentanza nei consigli d'amministrazione considerando le responsabilità del diritto societario in cui la Confederazione può incorrere e secondo criteri d'opportunità da determinare. In questa prospettiva, essa proseguirà il dialogo con il Consiglio federale.

5.2 Operazioni di credito

5.2.1 Panoramica dei crediti urgenti accordati

La Delegazione delle finanze ha applicato anche nell'anno in rassegna una rigida prassi nella valutazione dei crediti aggiuntivi urgenti. Il numero delle richieste di anticipazione sottoposte dal Consiglio federale si è ridotto a 24 (l'anno precedente erano state 33). In caso di urgenza, la Delegazione delle finanze può approvare in luogo del Parlamento determinate spese per le quali non è stato autorizzato un credito di pagamento o un credito d'impegno, oppure per le quali tali crediti sono insufficienti (art. 18 cpv. 1 e art. 31 cpv. 3 della legge sulle finanze della Confederazione, LFC; RS 611.0). Nel 2003, il Consiglio federale ha chiesto la procedura di autorizzazione d'urgenza per 24 crediti di pagamento e per due crediti d'impegno. Una richiesta di credito aggiuntivo è stata ritirata prima di essere esaminata dalla Delegazione delle finanze.

La procedura di urgenza va giustificata dettagliatamente per ogni singolo caso. La Delegazione delle finanze esige la prova che lo stanziamento del credito entro tempi

brevi sia necessario e che non si possa attendere la decisione del Parlamento fino al complemento ordinario I e II. Occorre inoltre verificare se il fabbisogno di credito non si fosse già delineato in occasione della presentazione del preventivo. Bisogna infatti evitare che l'Amministrazione ricorra ai crediti aggiuntivi per ottenere fondi in modo più agevole che seguendo la procedura ordinaria. Va osservata la massima discrezione per i crediti aggiuntivi che si riferiscono a rubriche di credito che hanno precedentemente subito tagli da parte del Parlamento; in questi casi occorre infatti una motivazione particolare per giustificare spese che vadano oltre i limiti fissati dalle Camere. Il tetto delle spese non può essere aggirato avvalendosi della procedura d'urgenza per i crediti aggiuntivi.

La tavola 2 rappresenta l'evoluzione dei crediti aggiuntivi negli ultimi undici anni e la quota dei crediti di pagamento approvati dalla Delegazione delle finanze secondo la procedura d'urgenza (anticipi ordinari).

Tavola 2

Evoluzione dei crediti aggiuntivi 1993–2003

Anno	Crediti aggiuntivi in mio. fr.	In % del preventivo	Di cui approvati dalla Delegazione delle finanze (in mio. fr.)	In % dei crediti aggiuntivi
1993	2942	7,4	828*	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33
2001	2968	6,1	1925**	65
2002	1250	2,4	584	47
2003	684	1,3	424	62

* di cui 0,6 miliardi di franchi per l'assicurazione contro la disoccupazione

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

Nonostante la prassi più restrittiva della Delegazione delle finanze in materia di crediti aggiuntivi urgenti, anche nell'anno in rassegna è stato inevitabile liberare immediatamente il 62 per cento degli importi relativi ai crediti aggiuntivi. Nel 2003, la Delegazione delle finanze ha approvato 24 anticipazioni su crediti aggiuntivi per un importo di 424 milioni di franchi. Contrariamente al 2002, non è stato necessario respingere alcuna richiesta di anticipazione. Il maggiore importo da approvare è stato un credito aggiuntivo di 100 milioni di franchi per la riduzione individuale dei premi delle casse malati; ciononostante non è stato superato l'importo massimo consentito per il 2003 in materia di riduzione dei premi. Il motivo di tale stanziamento risiede nel fatto che diversi Cantoni hanno chiesto più fondi, ai quali peraltro avevano diritto conformemente alle basi legali.

Le due richieste di credito aggiuntivo (art. 31 cpv. 3 LFC) concernevano eventuali impegni per pagamenti in relazione a possibili domande di risarcimento dovute allo scontro aereo sul lago Bodanico (15 milioni di franchi) come pure impegni per sussidi di costruzione nel settore della formazione professionale (50 milioni di franchi).

Nel 2001, la Delegazione delle finanze aveva approvato un numero eccezionale di crediti secondo la procedura d'urgenza, in particolare a causa dei problemi nel settore dell'aviazione civile. Tali decisioni delle Delegazione delle finanze in materia di crediti hanno dato luogo a interventi parlamentari. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha elaborato un rapporto in merito a un'iniziativa del gruppo UDC (01.462) che verrà trattato al Consiglio nazionale nel 2004 (cfr. n. 3.1).

5.2.2 Spese per la sicurezza in occasione del vertice del G8 a Evian

Dal 1° al 3 giugno 2003 si è tenuto a Evian-les-Bains, su invito del presidente della Repubblica francese, il vertice dei capi di Stato dei sette Paesi più industrializzati del mondo, più la Russia (G8). In prospettiva di tale evento, l'allora presidente della Confederazione Kaspar Villiger aveva assicurato al presidente francese Chirac, già alla fine di luglio del 2002, il sostegno della Confederazione. In seguito, i Cantoni di Ginevra, Vaud e Vallese hanno rivolto alla Confederazione richieste di sostegno.

Il 28 aprile 2003, la Delegazione delle finanze ha approvato, su richiesta del Consiglio federale, un credito aggiuntivo di circa 21,5 milioni di franchi al fine di coprire tali spese supplementari non previste nel bilancio. Il 25 agosto 2003, essa ha inoltre approvato un ulteriore credito aggiuntivo pari a circa 4,05 milioni di franchi a copertura dei costi legati all'impiego di forze di polizia tedesche, da destinare ai citati Cantoni. La Delegazione delle finanze ha dunque approvato complessivamente circa 25,6 milioni di franchi in ragione del vertice del G8. In dettaglio, si trattava di coprire le seguenti spese supplementari (tavola 3):

Tavola 3

Spese supplementari per il vertice del G8

genere di prestazione della Confederazione	importo fr.	bilancio ordinario/aggiunta
indennità forfettaria ai Cantoni	14 000 000	Aggiunta
interventi intercantionali di polizia (IKAPOL)	5 800 000	Aggiunta
mass. spese supplementari DFAE	131 000	Aggiunta
mass. spese supplementari DFGP	50 000	Aggiunta
mass. spese supplementari DFF (Cgcf)	1 600 000	Aggiunta
indennità forze di polizia tedesche	4 050 000	Aggiunta
totale sovvenzioni federali approvate dalla Delegazione delle finanze	25 631 000	

D'intesa con il Dipartimento federale degli affari esteri, l'Amministrazione federale delle finanze ha aperto la rubrica 201.3600.376 «Vertice G8 di Evian: spese di sicurezza» su cui effettuare i relativi pagamenti. In seguito, i diversi crediti di pagamento chiesti sotto forma di credito aggiuntivo e i pagamenti corrispondenti sono stati imputati in maniera centralizzata su tale nuova rubrica (cfr. n. 5.2.3; Rubrica di credito per WEF).

Occorre osservare che la somma complessiva di circa 25,6 milioni di franchi approvata dalla Delegazione delle finanze non comprende tutti i costi sostenuti dalla Confederazione in occasione del G8. Si richiama in particolare l'attenzione sulla somma di circa 3,3 milioni di franchi chiesta secondo la procedura ordinaria per il credito aggiuntivo dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) per interventi sussidiari dell'esercito. Vanno inoltre citate ulteriori prestazioni, quali la messa a disposizione di materiale dell'esercito e il sovvenzionamento di impieghi della protezione civile, fornite gratuitamente dalla Confederazione. Non va infine dimenticato che entro i termini per la seconda aggiunta al preventivo 2003 non era ancora stato presentato un conteggio definitivo dei costi del G8: i dati qui esposti sono dunque da considerare un bilancio intermedio.

5.2.3 Rubrica di credito per il WEF

Già nel 2001, la Delegazione delle finanze aveva constatato con una certa apprensione che i costi della sicurezza per il World Economic Forum (WEF) di Davos aumentano di anno in anno e che le spese a carico della Confederazione vengono generalmente coperte mediante crediti aggiuntivi.

Poiché ogni anno tali costi vengono addebitati alle rubriche più disparate, la Delegazione delle finanze aveva chiesto al Consiglio federale, nel corso di un prolungato scambio di lettere, che le spese globali relative al WEF figurassero nel bilancio in modo più trasparente. Da tali sforzi è risultata l'apertura di una nuova rubrica collettiva denominata «World Economic Forum (WEF) di Davos: sussidi federali». Questa nuova rubrica collettiva WEF è ispirata al modello della rubrica collettiva «Vertice G8 di Evian: spese di sicurezza» gestita in modo centralizzato dal DFAE e attribuita al Dipartimento federale dell'economia/Seco. Va tuttavia rilevato, a titolo di riserva, che un conteggio integrale di tutti i costi sostenuti in occasione del WEF dalla Confederazione, nonché dalle aziende ad essa legate, nella rubrica collettiva non è possibile per molteplici motivi. Questi costi non contenuti nella rubrica collettiva figureranno in futuro nella parte relativa alla motivazione del messaggio concernente il preventivo e i conti dello Stato.

6 Altri punti esaminati per dipartimenti

6.1 Autorità e tribunali

6.1.1 Efficacia degli ispettorati delle finanze

Secondo l'articolo 11 capoverso 2 della legge sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0), il Controllo federale delle finanze (CDF) sorveglia l'efficacia dei controlli svolti dagli ispettorati delle finanze (IF).

Nel corso degli ultimi due anni, il CDF ha esaminato le attività di controllo di 18 IF dell'Amministrazione federale. Ne ha fornito un resoconto nel suo rapporto annuale (cfr. rapporto del CDF 2003, n. 7.2) e ha informato regolarmente la Delegazione delle finanze dei suoi lavori. L'esame del CDF, che aveva un carattere comparativo, ha riguardato la posizione istituzionale, la missione, il settore di controllo, l'effettivo del personale e le qualifiche di quest'ultimo, il programma di lavoro e i risultati nonché il rapporto e i controlli successivi di ogni IF.

Nel suo rapporto globale del 24 marzo 2003, il CDF ha concluso che gli IF dell'Amministrazione federale adempiono, per la maggior parte, le condizioni necessarie a un'attività di controllo efficace. I regolamenti degli IF comportano chiare definizioni della loro missione. Il personale dispone della formazione richiesta e spesso di una lunga esperienza. L'insufficiente dotazione di personale costituisce uno dei punti deboli degli IF. Inoltre, sono spesso chiamati dalla direzione dell'ufficio a svolgere compiti speciali che esulano dalla loro missione in senso stretto. Le analisi di rischio non sono eseguite in modo sistematico e vi sono lacune nella definizione delle procedure.

Il CDF ha indicato alla Delegazione delle finanze, che ne ha preso atto, le raccomandazioni tratte dalle sue conclusioni, in particolare l'aumento degli effettivi a tre unità per IF almeno, la concentrazione degli IF sulla loro missione di controllo, una pianificazione maggiormente orientata sull'analisi dei rischi ecc. Il CDF prevede dal canto suo di migliorare la formazione degli agenti degli IF. Fornirà loro in particolare un sostegno rafforzato al momento dell'introduzione di Esercito XXI e del nuovo modello contabile della Confederazione.

La Delegazione delle finanze ha appreso che, nell'ambito del trasferimento della Cassa pensioni della Confederazione a PUBBLICA, l'ispezione interna sarà soppressa. Essa si aspetta che questo non vada a scapito dell'attività di vigilanza.
--

6.2 Dipartimento federale degli affari esteri

6.2.1 Ispezione presso la Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI)

Visto che spesse volte la Delegazione delle finanze ha dovuto decidere in merito a domande di credito urgenti della Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI), ricevendone ogni volta lettere d'informazione, la Sezione 2 della Delegazione delle finanze ha compiuto nel mese di aprile una visita informativa presso la sede della FIPOI a Ginevra.

La FIPOI è una fondazione di diritto privato della Confederazione e del Cantone di Ginevra istituita nel 1964 allo scopo di mettere a disposizione gli immobili necessari, senza fini di lucro, alle organizzazioni internazionali *non profit* con sede a Ginevra. Organi della FIPOI sono il Consiglio di fondazione, la direzione con l'amministrazione, la commissione delle finanze, la commissione tecnica e l'ufficio di controllo. La Confederazione sostiene la FIPOI mediante contributi finanziari (mutui, contributi a fondo perso), il Cantone Ginevra mette a disposizione gratuitamente il terreno. In virtù dell'articolo 1 della legge federale concernente gli aiuti finanziari alla Fondazione per gli immobili delle organizzazioni internazionali (FIPOI) a

Ginevra (SR 617.0), la Confederazione può accordare alla FIPOI mutui senza interesse. Detti mutui devono essere rimborsati entro 50 anni. Dalla sua fondazione fino al 31 dicembre 2001 la Confederazione ha accordato alla Fondazione mutui per un totale complessivo di 902 milioni di franchi. Alla fine del 2001 in relazione a suddetti mutui, la FIPOI ha versato interessi e rimborsi per un importo di 466 milioni di franchi. Il patrimonio della FIPOI, stimato al valore dell'assicurazione contro l'incendio, il 31 dicembre 2001 ammontava a 549 milioni di franchi.

La tutela degli interessi della Confederazione compete alla Sezione organizzazioni internazionali e politica di accoglienza della Divisione politica III del DFAE, in stretta collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). DFAE, AFF e UFCL dispongono ciascuno di un rappresentante in seno al Consiglio di fondazione della FIPOI.

La FIPOI si trova confrontata con particolari condizioni quadro. Il settore dell'insediamento di organizzazioni internazionali è dominato da una concorrenza internazionale assai forte. Molti Paesi investono somme considerevoli per convincere le organizzazioni internazionali a insediarsi sul loro territorio. Se la Svizzera non fa concessioni in questo ambito e non risulta concorrenziale, diventa difficile accogliere nuove organizzazioni o impedire a quelle già insediate di partire dalla Svizzera alla volta di Paesi pronti a offrire condizioni migliori. D'altro canto, le esigenze della FIPOI devono fare i conti anch'esse con la situazione delle finanze federali.

La FIPOI distingue tre categorie di edifici, ciascuna delle quali presenta problemi differenti.

Categoria 1 (caso normale): un edificio appartenente a una grande organizzazione internazionale è finanziato mediante un mutuo della Confederazione alla FIPOI (ad es. l'Organizzazione mondiale della sanità [OMS]). La FIPOI vi svolge determinati compiti amministrativi.

Categoria 2: la FIPOI stessa possiede l'edificio (ad es. l'immobile amministrativo di Montbrillant) e lo dà in locazione a organizzazioni internazionali. In questo caso alla FIPOI spetta il compito di stabilire gli affitti in modo da poter finanziare anche rinnovamenti più importanti. Altrimenti potrebbe succedere che la Confederazione, per il tramite della FIPOI, involontariamente debba sostenere ancora una volta l'organizzazione internazionale per finanziare detti rinnovamenti.

Categoria 3: la FIPOI amministra edifici per terzi (ad es. Confederazione, Cantone di Ginevra). In questo caso la FIPOI è concorrenziale sul mercato e svolge ad es. per il Cantone Ginevra determinati compiti.

Fissare accantonamenti e riserve presenta difficoltà. Nel corso del tempo gli accantonamenti e le riserve sono aumentati. Per la loro costituzione e il loro scioglimento sono mancati finora direttive chiare e criteri precisi. Determinate posizioni di bilancio della FIPOI sono inoltre risultate poco chiare per la Delegazione delle finanze. In questo contesto per la Delegazione delle finanze si è posto il problema dell'iscrizione dei mutui della FIPOI nel bilancio della Confederazione. Il Nuovo modello contabile della Confederazione dovrebbe portare in futuro una certa chiarezza in questo ambito. Con il passaggio al Nuovo modello contabile occorrerà procedere a un *restatement* dei valori. La Delegazione delle finanze esige a questo proposito la fissazione di chiari criteri di valutazione.

In un caso non sono state rispettate completamente le prescrizioni finanziarie. La Confederazione si è assunta l'impegno di finanziare la manutenzione periodica e i lavori di ristrutturazione necessari per l'edificio del Centro William Rappard, donato all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). Per motivi di ordine pratico la manutenzione, finanziata dalla Confederazione, è stata affidata alla FIPOI. Per motivi di pianificazione finanziaria alla FIPOI vengono pagati contributi fissi approvati ogni volta con il preventivo. Gli importi assegnati possono talvolta superare i costi effettivi, e ciò rappresenta un'infrazione all'articolo 14 capoverso 1 della legge sui sussidi, (LSu; RS 616.1) secondo il quale sono computabili soltanto le spese effettivamente sopportate e assolutamente necessarie per l'adempimento appropriato del compito. La FIPOI e il DFAE sono consapevoli della problematica. In futuro eventuali eccedenze saranno restituite, l'anno seguente il loro ottenimento, all'ufficio che le ha sovvenzionate.

In occasione della vendita di un edificio della FIPOI, una parte del ricavo è stato messo a disposizione del CERN. La Delegazione delle finanze è dell'opinione che decisioni di ordine finanziario di così ampia portata non debbano essere prese senza passare per gli organi parlamentari competenti, anche se nel caso concreto validi motivi giustificavano il modo di procedere scelto e la sua legittimità era stata provata anche in precedenza. La responsabile del DFAE si è dichiarata d'accordo con questa valutazione.

La Delegazione delle finanze si è altresì confrontata con il problema di che cosa succederebbe se un'organizzazione internazionale con sede in un edificio di sua proprietà, ma finanziato dalla FIPOI, decidesse di lasciare Ginevra. Sul Centro William Rappard la FIPOI detiene un diritto di prelazione: l'OMC, che ne è la proprietaria, nell'eventualità di una sua partenza da Ginevra non potrebbe venderlo a nessun altro acquirente. In altri casi questo diritto non sussiste.

Un'altra questione che si è posta riguarda la possibilità, seppur remota, che un'organizzazione internazionale faccia fallimento. La Delegazione delle finanze ha posto questa domanda anche alla responsabile del DFAE. Per questa eventualità, da un punto di vista giuridico le normative sono scarse, non esistendo una procedura di fallimento internazionale. Le organizzazioni internazionali sono inoltre protette da privilegi e immunità. Oltre a ciò, esse concludono il mutuo con la FIPOI e non con la Confederazione. Quest'ultima però deve assumersi anche il rischio di inadempimento finanziario, anche se la probabilità che questo rischio di averi è minima.

In occasione della sua seduta del 28 novembre 2003, il Consiglio di fondazione ha votato una revisione degli statuti, che in alcuni casi circoscritti permetterà alla FIPOI di essere attiva sul territorio del Cantone di Vaud. Il Consiglio federale ha approvato questa decisione.

La Delegazione delle finanze ritiene però che, prima di un'eventuale adesione del Cantone di Vaud alla Fondazione FIPOI, debba essere stilato un rendiconto che mostri le prestazioni fornite finora dalla Confederazione e dal Cantone di Ginevra.

La Delegazione delle finanze ha sottoposto alla responsabile del DFAE un breve rapporto con le proprie constatazioni e raccomandazioni. Il DFAE e la FIPOI ne hanno preso atto e hanno adottato i relativi provvedimenti. La Delegazione delle finanze grazie alle lettere d'informazione della FIPOI si terrà al corrente dell'evoluzione della Fondazione e continuerà ad occuparsene anche in futuro.

6.3

Dipartimento federale dell'interno

6.3.1

Alta vigilanza sul settore dei Politecnici federali

Già nel rapporto sull'alta vigilanza sulle finanze federali nel 2000, la Delegazione delle finanze aveva insistito perché questioni di rilevanza finanziaria rimaste ancora in sospenso fossero chiarite prima dell'inizio delle deliberazioni per la modifica della legge sui politecnici federali (legge sui PF; *RS 414.110*). In base a un rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) del 15 ottobre 2002 concernente il passaggio del settore dei Politecnici federali nel 3° cerchio di responsabilità, la Delegazione delle finanze tuttavia ha dovuto constatare che il testo di una revisione parziale della legge sui PF era già stato trasmesso al Parlamento prima che parecchi problemi riscontrati dal CDF fossero stati chiariti. Per questo motivo è stato istituito un gruppo di lavoro misto, composto di rappresentanti del settore dei PF, del CDF e dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), con il compito di avanzare proposte al fine di risolvere i problemi di rilevanza finanziaria rimasti aperti. All'inizio dell'esercizio 2003, essi concernevano essenzialmente le seguenti sfere:

- relazioni tra i conti/tesoreria/traffico dei pagamenti;
- professori secondo il vecchio diritto;
- trasferimento di beni mobili;
- gestione del rischio.

A fine 2003 la Delegazione ha potuto constatare che in relazione ai tre primi punti si erano trovate soluzioni. Sulla quarta problematica invece, vale a dire la gestione del rischio, il gruppo di lavoro tripartito non è riuscito ad accordarsi. Controverso era in particolare se la Confederazione o il settore dei PF dovesse sopportare i costi di eventuali danni dovuti a rischi corsi nel settore dei PF. Per questo motivo il Consiglio federale ha escluso dalla modifica dell'ordinanza sul settore dei PF (*RS 414.110.3*) il disciplinamento relativo alla copertura dei danni e incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di verificare fino al 30 giugno 2004 le questioni ancora irrisolte relative all'assunzione delle spese risultanti da danni propri e di terzi nel settore dei PF. In vista di questi ulteriori chiarimenti, la Delegazione delle finanze ha invitato il Consiglio federale ad adottare un disciplinamento concernente l'assunzione delle spese per danni risultanti dal settore dei PF, disciplinamento che informi anzitutto in merito alle esigenze di politica finanziaria della Confederazione e istituisca a livello delle singole istituzioni dei Politecnici federali importanti incentivi volti a ridurre i rischi.

La Delegazione delle finanze si è inoltre informata sulle modalità di una partecipazione dei PF al riscatto di anni di assicurazione nella Cassa pensioni o di una prestazione d'uscita nel caso di un'uscita precoce. Negli ultimi due anni le scuole universitarie della Confederazione hanno versato 6,6 milioni di franchi di contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per il riscatto di anni di assicurazione nella previdenza professionale di membri stranieri del corpo docente. Nello stesso periodo quattro persone, al cui riscatto degli anni di assicurazione nella Cassa pensioni i PF avevano partecipato per un totale di 113 300 franchi, hanno lasciato i PF prima della fine di un periodo di impiego di dieci anni. Allo scadere dei 10 anni, nel caso di partenza per l'estero i contributi previdenziali a carico del datore di lavoro versati dai PF possono essere completamente trattenuti.

Nell'anno in questione è stato inoltre possibile risolvere una vicenda con la quale la Delegazione delle finanze era confrontata con crescente malumore dal 1997. Il ramo commerciale Materiali di prova presso il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (EMPA/LPMR) era infatti stato scorporato e trasferito alla «Materiali di prova EMPA SA», società di diritto privato appena costituita. Si era a lungo dibattuto sulla somma che il LPMR avrebbe dovuto pagare alla Confederazione per lo scorporamento del ramo commerciale Materiali di prova in un profit center condotto secondo i principi dell'economia privata. Grazie anche a un recente intervento della Delegazione delle finanze, nell'ottobre 2003 il LPMR si è dichiarato finalmente disposto a versare alla cassa federale un milione di franchi quale indennizzo per la privatizzazione del ramo commerciale Materiali di prova.

La Delegazione delle finanze invita il Dipartimento federale dell'interno (DFI) a potenziare il compito di vigilanza sul settore dei PF e in particolare a impedire che rami commerciali lucrosi vengano scorporati dal settore dei PF a scapito della cassa federale.

6.3.2 Visita informativa alla SG/DFI

Nell'anno considerato, la Delegazione delle finanze ha effettuato una visita informativa alla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG/DFI). Nel suo complesso la Delegazione delle finanze ha constatato che per i sempre più importanti compiti di controlling sono finora a disposizione mezzi relativamente scarsi. In particolare in merito alla vigilanza finanziaria è stato rilevato che nel DFI quasi non esistono ispettorati interni delle finanze. La Delegazione delle finanze ha segnalato al Controllo federale delle finanze (CDF) questo dato di fatto per un chiarimento. Quanto alla situazione relativa al personale, si è constatato che un nuovo strumento, ossia l'analisi del posto di lavoro, contribuisce a effettuare una verifica dei compiti nel caso di posti vacanti. Con particolare riferimento al settore della formazione e della ricerca, la Delegazione delle finanze ha preso atto che queste questioni specifiche della struttura e della vigilanza sono oggetto di verifiche sia a livello di DFI sia a livello di Consiglio federale.

La Delegazione delle finanze si è poi informata sul vasto campo di attività dell'autorità federale di vigilanza delle fondazioni. In una prospettiva di politica finanziaria, il trasferimento di compiti della Confederazione a fondazioni, che da un punto di vista giuridico sono strutture fisse, è delicato poiché può avvenire che i compiti, e di conseguenza le spese, siano perpetuati senza la partecipazione del Parlamento, mettendo in causa in questo modo la sua sovranità sul preventivo. La Delegazione delle finanze ha in seguito preso atto dell'opinione dell'autorità di vigilanza in merito alla problematica dei rappresentanti della Confederazione negli organi di fondazioni vicine alla Confederazione nonché in merito all'indipendenza dell'autorità federale di vigilanza delle fondazioni; la Delegazione delle finanze si è detta soddisfatta del disciplinamento. La Delegazione delle finanze è stata infine informata sulle nuove sfide che l'autorità di vigilanza potrebbe trovarsi ad affrontare a dipendenza dell'esito della revisione del diritto delle fondazioni e della nuova legge sul rendiconto.

La Delegazione delle finanze chiede al Dipartimento federale dell'interno di approntare, mediante gli adeguati strumenti della gestione del personale come ad esempio l'analisi del posto di lavoro, sufficienti risorse per adempiere in generale i diversi compiti di controlling all'interno della Segreteria generale e in particolare i compiti di vigilanza dell'autorità federale di vigilanza delle fondazioni.

6.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia

6.4.1 Visita informativa all'Ufficio federale dei rifugiati

In occasione di una visita informativa il 15 maggio 2003 all'Ufficio federale dei rifugiati (UFR), la Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni segnatamente in merito al nuovo modello di finanziamento delle somme forfetarie globali. Il nuovo modello di finanziamento mira a perseguire il volere del legislatore mediante incentivi finanziari. Secondo la Delegazione delle finanze l'argomento principale per il passaggio al finanziamento mediante somme forfetarie globali risiede in questa funzione di controllo. L'UFR si aspetta un aumento dell'efficienza dell'amministrazione a livello di Confederazione e di Cantoni nonché un influsso positivo sulla somma complessiva delle spese pubbliche grazie alla riduzione della durata dell'esecuzione degli allontanamenti. Eventuali sgravi amministrativi dovuti alla soppressione dell'allestimento e del controllo di voluminosi conti trimestrali non sono stati invece quantificati. Poiché l'introduzione di tale nuovo sistema di incentivi lascia sperare in miglioramenti non soltanto amministrativi ma anche strutturali, per la Delegazione delle finanze una sua attuazione, almeno a titolo di prova, è giustificata anche se un eventuale effetto di alleggerimento amministrativo non può essere attualmente quantificato e determinati Cantoni vi oppongono considerazioni di ordine finanziario e politico. La Delegazione delle finanze ritiene inoltre degna di plauso la concentrazione delle scarse risorse, perseguita con il nuovo modello di finanziamento, sulle persone per le quali, nel quadro della procedura di asilo, si prospetta un soggiorno in Svizzera di più lunga durata.

In relazione al programma di sgravio 2003 la Delegazione delle finanze ha preso atto che l'UFR pensa di adempiere gli obiettivi contenuti in detto programma sopprimendo le prestazioni assistenziali alle persone sulla cui domanda d'asilo non si è entrati nel merito in ultima istanza. Con particolare attenzione all'alternativa a questa procedura – campi di internamento finanziariamente non sostenibili e ingiustificabili nell'ottica dei diritti fondamentali – la Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che la via prospettata dall'UFR, in base ai dati e alle prognosi presentati, sembra quantomeno plausibile.

La Delegazione delle finanze ha infine preso atto di un progetto per una gestione complessiva dei rischi, che sarà elaborato in seno all'UFR e che comprenderà in una prima fase un'analisi complessiva dei rischi. La Delegazione delle finanze ha constatato che tale approccio si distingue dall'approccio globale, che sta alla base delle analisi del Controllo federale delle finanze (CDF), ma anche dall'analisi dei rischi specifica della vigilanza finanziaria in senso stretto. Sulla base di questo riscontro e con uno sguardo rivolto all'analisi dei rischi in corso a livello di Consiglio federale, la Delegazione delle finanze ha chiesto di essere tenuta al corrente sull'ulteriore proseguimento del progetto di gestione dei rischi in seno all'UFR.

La Delegazione delle finanze accoglie favorevolmente i lavori avviati in seno all'UFR per una gestione dei rischi. Ritiene che questi sforzi rappresentino un ulteriore importante elemento che permetterà all'Ufficio di sviluppare, in base a cifre e fatti fondati, misure innovative di risparmio e di farsi altresì garante del compito umanitario dell'UFR anche presso l'opinione pubblica.

6.4.2 Partecipazione alle spese da parte dei Cantoni nei quali sono ubicati i nuovi tribunali federali

Il 17 settembre 2002 la Delegazione delle finanze ha approvato, su domanda del Consiglio federale, un'anticipazione ordinaria di 250 000 franchi per l'organizzazione di progetto per la costruzione dei nuovi tribunali federali. In questa occasione la Delegazione ha sollecitato il Consiglio federale affinché i Cantoni Ticino e San Gallo partecipino finanziariamente in ugual proporzione alla costruzione dei nuovi tribunali federali, come avevano assicurato i Cantoni di Friburgo e Argovia.

In considerazione del notevole carico finanziario per la Confederazione – nel Piano finanziario 2004–2006 per i nuovi tribunali federali erano previsti 78 milioni di franchi – la Delegazione delle finanze ha invitato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) a insistere affinché, in occasione delle trattative con i Cantoni di ubicazione dei nuovi tribunali federali, venissero concretizzate le dichiarazioni fatte prima della decisione delle sedi dei nuovi tribunali.

Con decisione del 3 luglio 2003 il Consiglio federale ha incaricato l'organizzazione di progetto dei nuovi tribunali e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica di trovare con i Cantoni di San Gallo e Ticino un accordo sulla loro partecipazione finanziaria. In quell'occasione il Consiglio federale ha posto come obiettivo i seguenti valori di riferimento:

1. i Cantoni d'ubicazione devono mettere a disposizione il terreno e partecipare adeguatamente alle spese di costruzione degli edifici; è auspicata una partecipazione del 50 per cento di tutte le spese di costruzione;
2. è auspicata una partecipazione finanziaria percentuale in ugual misura dei Cantoni di San Gallo e Ticino ai costi totali delle rispettive costruzioni;
3. l'accordo con i Cantoni di San Gallo e Ticino va impostato in modo da non limitare il margine di manovra della Confederazione nel caso di mutate esigenze future.

Il 19 novembre 2003 il Consiglio federale ha preso atto con approvazione delle dichiarazioni d'intenti comuni tra il Consiglio federale e i Governi dei Cantoni Ticino e San Gallo. Il Dipartimento federale delle finanze e il Dipartimento federale di giustizia e polizia sono chiamati a elaborare su questa base gli accordi con i suddetti Cantoni.

In base alle attuali stime relative ai costi d'investimento complessivi per la costituzione del Tribunale amministrativo federale, pari a 82 milioni di franchi, il Cantone di San Gallo vi contribuirà nella misura del 43 per cento circa. Quanto al Tribunale penale federale, la partecipazione del Cantone Ticino all'ubicazione è dello stesso

ordine di grandezza, per una somma d'investimento complessiva di 45 milioni di franchi. La Delegazione delle finanze ha constatato con rammarico che la partecipazione finanziaria dei Cantoni d'ubicazione è chiaramente al di sotto del valore fissato negli obiettivi del Consiglio federale.

La Delegazione delle finanze è stata inoltre aggiornata in merito alle misure di politica del personale previste durante la fase di transizione del processo di inglobamento delle commissioni di ricorso nel nuovo Tribunale amministrativo federale. L'elaborazione del modello per tali misure è ancora in corso. La Delegazione delle finanze esprimerà in merito il proprio parere, forte delle esperienze e dei valori di riferimento raccolti durante le precedenti ristrutturazioni nell'Amministrazione federale.

La Delegazione delle finanze continuerà a vigilare sulle ripercussioni del trasferimento nei nuovi tribunali federali e in particolare a sottoporre a perizia le previste misure inerenti al personale.

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

6.5.1 Condotta finanziaria del progetto Satos/Onyx

La Svizzera dispone di un sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite per il traffico di radiocomunicazione all'estero chiamato Satos. Il progetto nel frattempo è stato rinominato Onyx. Nel 1997 il Consiglio federale aveva deciso di sostenere questo progetto. Onyx permette di intercettare le comunicazioni internazionali civili e militari che transitano via satellite. Esso fornisce alle massime autorità della Confederazione informazioni importanti per analisi e decisioni in materia di politica di sicurezza. Onyx consente la sorveglianza di massa delle comunicazioni. Semplifica e moltiplica le capacità dei servizi d'informazione nel raccogliere informazioni utili, ad esempio, nella lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD = Weapons of Mass Destruction) o contro il terrorismo internazionale. Il sistema Onyx è entrato in funzione nell'aprile 2000 e attualmente è nella fase sperimentale. Passerà alla fase operativa nel corso del 2004 e alla piena operatività a fine 2005 – inizio 2006.

Il Controllo federale delle finanze ha sottoposto alla Delegazione delle finanze un rapporto concernente Satos/Onyx, nel quale si rileva che i costi del progetto supereranno di gran lunga quelli previsti inizialmente. A questo proposito l'AFF ha ricordato che all'inizio del progetto i costi, presentati al Consiglio federale quale base per la decisione, non erano sufficientemente fondati ed erano troppo poco indicativi dei rischi del progetto. I costi sono stati sottovalutati poiché nella fase iniziale erano ancora sconosciuti parecchi valori di riferimento del progetto: al momento della valutazione dei costi in particolare mancavano i dati relativi alle offerte dei fornitori. Dopo la notificazione delle offerte da parte delle ditte fornitrici, i costi hanno seguito le previsioni. Il rapporto dell'AFF ha deplorato infine la particolare organizzazione del progetto: il DDPS svolge il progetto nella linea e non in un'organizzazione di progetto.

La Delegazione delle finanze ha deciso di chiedere al DDPS una cronistoria del progetto e una sintesi di tutti i crediti autorizzati. Oltre a ciò la Delegazione delle finanze esige di avere una panoramica delle spese. In un'ulteriore seduta essa ha condotto una discussione in merito a Onyx con rappresentanti del DDPS. Il DDPS ha motivato il forte aumento delle spese con il fatto che la realizzazione del sistema ha implicato l'esplorazione di nuovi campi della tecnologia e che i costi stimati all'inizio del progetto sono stati calcolati senza poter conoscere le offerte delle poche imprese attive nel settore.

Basandosi sull'esempio di Satos, la Delegazione delle finanze ha rilevato carenze nell'autorizzazione di crediti per progetti soggetti a stretto riserbo dei quali, per questo motivo, non è possibile fornire agli organi parlamentari e all'opinione pubblica le informazioni altrimenti usuali. Così né la Delegazione delle finanze né le Commissioni delle finanze hanno potuto rendersi conto di questo forte aumento dei costi, imputabile al fatto che i crediti non sono stati chiesti nel quadro di un programma di armamento, ma sotto diverse categorie di crediti d'impegno.

La Delegazione delle finanze si è informata perciò presso il Consiglio federale in merito alla procedura di decisione di crediti di questo tipo e ha voluto sapere se sono in corso altri progetti con un impegno finanziario simile a quello di Onyx. Nella sua risposta il Consiglio federale ha dichiarato che non vi sono altri progetti di questo tipo né procedure speciali da un punto di vista del diritto dei crediti per crediti soggetti a stretto riserbo. Agli organi parlamentari competenti l'operazione era stata sempre presentata in modo aperto. Tuttavia, per i progetti soggetti a stretto riserbo le domande di credito sono sempre presentate in modo da evitare che chiunque possa individuarle come tali. Con il messaggio sugli immobili militari (messaggio sugli immobili Esercito 2000; FF 1999 7431) sono infatti stati chiesti al Parlamento crediti per il progetto Satos 3 (ora Onyx). Altre parti di credito però figurano in modo sparso tra i vari altri crediti e questo richiede grandi sforzi da parte degli organi di vigilanza finanziaria che devono averne una visione globale. Alla Delegazione delle finanze i costi sono tuttavia comunicati dal DDPS.

Anche la Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, che esamina per il Parlamento l'attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi d'informazione, dal gennaio 1999 si occupa del progetto. Ha pubblicato un ampio rapporto con le proprie constatazioni: vi riferisce dei problemi esistenti e vi formula raccomandazioni (cfr. rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 10 novembre 2003. Sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport [progetto «Onyx»]). La Delegazione delle Commissioni della gestione e la Delegazione delle finanze esercitano una vigilanza nel settore attribuito loro dalla legge sul Parlamento prestando attenzione ai criteri di loro competenza. Esse coordineranno le loro attività al fine di garantire l'alta vigilanza parlamentare in merito a questo difficile progetto. In un secondo momento, ossia quando la Delegazione delle Commissioni della gestione avrà affrontato il tema dell'utilità del sistema, la Delegazione delle finanze si occuperà anche di questioni concernenti il rapporto tra costi e vantaggi nel caso Onyx.

La Delegazione delle finanze si occuperà a fondo del progetto Onyx soprattutto in una prospettiva di evoluzione dei costi.

6.5.2

Realizzazione e finanziamento del progetto Polycom

Polycom è il progetto di una rete di radiocomunicazione a livello nazionale concepita per collegare, al sicuro da intercettazioni, le autorità militari e civili nonché le organizzazioni nei settori della sicurezza e dei soccorsi (polizia, Corpo delle guardie di confine, esercito, pompieri, servizi di salvataggio). Il progetto si struttura sulla base di reti regionali gestite da organizzazioni d'utenti. È impiegata la tecnica di radiocomunicazione ad accesso collettivo TETRAPOL. Le singole reti devono rispettare requisiti minimi prefissati e sono costruite e finanziate dai singoli partecipanti. Le sottoreti saranno tecnicamente connesse e gestite da un management nazionale. La fornitura e il finanziamento degli apparecchi radio compete alle singole organizzazioni.

Polycom è stato avviato nel 1996 allorché molti Cantoni, le cui reti di radiocomunicazione non erano più al sicuro da intercettazioni, si sono rivolti alla Confederazione chiedendo di allestire a livello nazionale una nuova rete di radiocomunicazione. Il Consiglio federale ha accettato la richiesta e il 21 febbraio 2001 ha stabilito che a sopportare i costi fossero la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e le organizzazioni interessate. Frattanto anche il Principato del Liechtenstein ha aderito al progetto. L'obiettivo originario prevedeva una realizzazione del progetto entro il 2010.

La Delegazione delle finanze si occupa dal 2002 della realizzazione e del finanziamento di Polycom (cfr. in merito il rapporto sull'attività della Delegazione delle finanze 2002, n. 6.5.2). Al centro dell'interesse vi è naturalmente la partecipazione della Confederazione a questo progetto. Dopo che un rapporto del Controllo federale delle finanze aveva evidenziato considerevoli lacune del progetto (cfr. in merito il rapporto annuale CDF sull'attività svolta nel 2002, n. 1.9, FF 2003 6083), la Delegazione delle finanze già il 19 settembre 2002 aveva condotto una discussione con il capo del DDPS. Al termine di tale discussione la Delegazione delle finanze ha chiesto al DDPS un rapporto per il marzo 2003. Il DDPS ha trasmesso alla Delegazione delle finanze soltanto un breve rapporto chiedendo di posporre il termine del rapporto richiesto al settembre 2003. Dal breve rapporto risultava che il progetto aveva compiuto soltanto minimi progressi. La Delegazione delle finanze ha tuttavia concesso al Dipartimento interessato una proroga fino al settembre 2003, esprimendo nel contempo al capo del DDPS la sua preoccupazione per il lento avanzare del progetto.

Il progetto Polycom è per diversi motivi un progetto altamente complesso da gestire. Esso coinvolge una molteplicità di attori e ciò comporta una lunga serie di intese tra i partecipanti. A livello federale vi aderiscono fra gli altri l'Ufficio federale di polizia, l'esercito, il Corpo delle guardie di confine e l'Ufficio federale delle strade (USTRA) con la copertura radio nelle gallerie. A livello cantonale sono coinvolte numerose organizzazioni di salvataggio (polizia, pompieri). Polycom si basa inoltre su un concetto federalistico. Alla Confederazione è affidata infatti una certa funzione di direzione e coordinamento del progetto ma i Cantoni sono liberi di partecipare alla rete. Per questi motivi l'obiettivo di Polycom di una connessione in rete estesa a tutta la Svizzera non è facile da raggiungere già per i presupposti iniziali.

Le diverse organizzazioni sono spinte a partecipare al sistema da differenti necessità. Alcuni Cantoni si sono recentemente dotati di un nuovo sistema e non hanno interesse ad affrontare ulteriori e considerevoli costi per sostituirlo. La decisione se parte-

cipare ed eventualmente quando è di competenza dei Cantoni e delle loro organizzazioni.

Anche il continuo sviluppo della tecnica presenta difficoltà: alcuni ritardi sono anche dovuti all'osservanza dispendiosa, in termini di tempo, dell'ordinanza concernente gli impianti elettrici a bassa tensione (ordinanza sugli impianti a bassa tensione, OIBT, RS 734.27), necessaria per la costruzione di impianti trasmettenti. Polycom è infatti un progetto che non giungerà mai a una conclusione definitiva ma che continuerà a perfezionarsi. La Delegazione delle finanze ha tuttavia fatto notare al DDPS che presto o tardi sarà necessario giungere a un punto dove affermare, sulla base di fatti comprovati, che gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti.

Nel complesso il progetto procede soltanto lentamente. Nel settembre 2003 diverse decisioni importanti non erano ancora state prese. Così in parecchi Cantoni non è ancora stato deciso se partecipare o meno al progetto, in altri sono appena in corso gli accertamenti. Se importanti Cantoni dovessero rinunciare a prendervi parte, ciò implicherebbe notevoli lacune nel sistema. Nel settore dei contratti di manutenzione tra la RUAG Electronics e gli operatori delle sottoreti non sono ancora stati conclusi contratti validi. I progetti parziali del Corpo delle guardie di confine e dell'Ufficio federale della protezione della popolazione responsabile della protezione civile hanno accumulato un ritardo di un anno sullo scadenziario. I ritardi implicano necessariamente, secondo il DDPS, rinvii nella pianificazione finanziaria di tutti gli attori.

La Delegazione delle finanze ha rilevato carenze in relazione con lo svolgimento organizzativo del progetto, come ad esempio un controlling insufficiente e la mancanza di una direzione centrale di progetto. Il progetto non è legato a uno scadenziario vincolante poiché esistono troppe istanze decisionali responsabili del raggiungimento comune degli obiettivi. Il Consiglio federale ha deciso pertanto di affidare la funzione di condotta per la parte riguardante la Confederazione all'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) e di consegnare così il progetto alla linea. Ora il direttore dell'UFPP è il responsabile del progetto. All'UFPP compete altresì il controlling interdepartimentale delle finanze. Raccoglie le cifre dei diversi uffici della Confederazione ma anche quelle dei Cantoni al fine di avere una visione del grado di realizzazione e dei costi del progetto. In futuro, la Delegazione delle finanze riceverà ogni anno nel mese di dicembre un rapporto sul controlling.

Il Consiglio federale ha trasferito il Comitato Polycom, responsabile fino a quella data della direzione del progetto e diretto dall'incaricato della Confederazione per il coordinamento delle trasmissioni, nella nuova Commissione telematica. A dirigerla è stato chiamato un ex consigliere di Stato del Cantone di Basilea Campagna. La Commissione telematica funge da organo di coordinamento e di gestione per operazioni telematiche intersettoriali al servizio delle autorità e delle organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza (AOSS) a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni. La Commissione si occupa inoltre delle condizioni ed esigenze che tutti i partner devono rispettare.

Nel settore finanziario si riscontrano difficoltà poiché per il progetto il DDPS non ha sollecitato alcun credito d'impegno che avrebbe permesso un certo controllo sulle spese e sui crediti. Il DDPS motiva l'impossibilità di quantificare anticipatamente i costi finali con il fatto che questi dipendono strettamente dalla realizzazione delle sottoreti. I singoli crediti sono regolati in seno agli uffici. Questo complica una direzione finanziaria e non permette una sufficiente visione sui costi totali del progetto. Per questo motivo è difficile prevedere il costo complessivo del progetto nel

momento in cui l'obiettivo fissato inizialmente potrà essere considerato come raggiunto. Le maggiori incertezze sui costi risiedono nelle misure edili per l'approntamento delle circa 650 stazioni di base.

Le più recenti stime mostrano che i costi totali per Polycom ammontano a circa 370 milioni di franchi per la Confederazione (ca 65 %) e a circa 210 milioni di franchi per i Cantoni (ca 35 %). Per tutti gli uffici federali sono stati finora stanziati 175,7 milioni di franchi, ne saranno ancora necessari circa 194,3. Sono già stati effettuati pagamenti per un ammontare di 74,6 milioni di franchi.

La Delegazione delle finanze è preoccupata per i costi, i problemi esistenti e il lento avanzamento del progetto Polycom. Di fronte al notevole impiego di mezzi e ai problemi relativi alle scadenze la Delegazione delle finanze continuerà ad occuparsi e a seguire il progetto Polycom anche in futuro.

6.5.3 Liquidazione di materiale, investimenti e immobili

Da tempo la Delegazione delle finanze è tenuta al corrente dell'andamento della liquidazione di materiale, investimenti e immobili che non sono più necessari a seguito del ridimensionamento dell'esercito (cfr. rapporto d'attività della Delegazione delle finanze 2002, n. 6.5.3). Questa liquidazione è una conseguenza della trasformazione e del conseguente ridimensionamento dell'esercito dovuto alla riforma di Esercito 95 e al progetto PROGRESS. Per procedere a liquidazioni che superavano di gran lunga il livello normale, il capo dello Stato maggiore all'inizio del 1999 ha istituito l'organizzazione di progetto FIT-LIQ, conclusa a fine 2002; la Delegazione delle finanze ha potuto prendere atto del rapporto finale del 15 maggio 2003 in occasione della sua 4^a seduta ordinaria.

Il rapporto finale dà una visione delle quantità liquidate nel periodo 1999–2002, dei relativi costi e dei ricavi effettuati (tavola 4).

Tavola 4

Quantità liquidate nel periodo 1999–2002

Tipo	Quantità	Costi della liquidazione	Ricavi
Materiale	29 486 tonnellate	18,2 mio. fr.	45,5 mio. fr.
Veicoli	13 617 veicoli		31,3 mio. fr.
Munizioni	42 600 tonnellate	80,9 mio. fr.	–
Immobili	9 940 oggetti	non imputabili in modo particolareggiato	64,2 mio. fr.

Fonte: rapporto finale FIT-LIQ 1999–2002

La liquidazione del materiale, eccetto le apparecchiature mediche e i farmaci, è stata effettuata dalla RUAG Components. La liquidazione inizia con la decisione, se un

articolo può o deve essere liquidato. Per una parte di queste decisioni occorre attendere la conclusione del progetto poiché in stretta dipendenza con Esercito XXI: tali decisioni saranno prese all'inizio del 2004 nel quadro di considerazioni concernenti il materiale di Esercito XXI. Nella fase iniziale del progetto, a inizio 1999, il volume delle liquidazioni di materiale in soprannumero a causa della riforma di Esercito 95 e PROGRESS constava di 3100 articoli.

Molti articoli della liquidazione sono stati venduti negli otto *Army-Liquidations-Shop*, altri sono utilizzati per l'aiuto umanitario. Alla fine del progetto in questo inventario figuravano 800 veicoli e circa 100 articoli diversi. Altri 250 articoli si trovano in un fondo di donazione. Infine una parte di essi sarà conservata per le generazioni future.

Nel periodo 1999–2002 la quantità di veicoli militari in soprannumero è stata ridotta di 13 617 unità. La maggior parte dei veicoli della liquidazione è stata venduta, i veicoli rimasti invenduti sono stati scomposti per ricavarne pezzi di ricambio o sono stati smaltiti. Lo smaltimento delle munizioni è potuto avvenire per l'84 per cento in Svizzera, per la maggior parte presso la RUAG Munition ad Altdorf.

Il ricavo delle vendite di materiale e veicoli può essere accreditato, con l'approvazione dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) conformemente al contratto quadro tra l'Aggruppamento dell'armamento e la RUAG secondo il principio netto, nel credito «Munizioni per l'istruzione e gestione delle munizioni» e utilizzato per lo smaltimento di munizioni e materiale dell'esercito.

L'esercito possiede numerosi immobili. Una parte di essi deve essere liquidata a causa del ridimensionamento. Gli immobili non più necessari avranno destinazioni diverse. In seguito a una valutazione sommaria, dei 9940 immobili declassati 6000 oggetti sono stati previsti per lo stato di «custodia». Questo significa che sarà garantita soltanto una manutenzione minima a tutela della sicurezza. L'attività di controllo sarà ridotta a un minimo assoluto. Dal 1999 al 2002, 2204 oggetti sono stati venduti o ripristinati, vale a dire che ne è stato recuperato lo stato originario mediante misure edili. La soppressione dei rimanenti 1736 oggetti è prevista entro la fine del 2008. All'inizio del 1999, si registravano 54 oggetti presi in locazione con pigioni per 6,1 milioni di franchi. Dal 1999 fino alla fine del 2002 è stato possibile rinunciare a 33 oggetti presi in locazione, riducendo così i canoni d'affitto di 4 milioni di franchi.

Il ricavo della vendita degli immobili è accreditato alla cassa federale. Non è possibile applicare il principio lordo vigente per compensare le spese di smantellamento e di ripristino. Il DDPS ha tuttavia avviato trattative con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e conta su un nuovo disciplinamento nel quadro del Nuovo modello contabile.

Nel quadro del programma di sgravio 2003, è stato fissato un limite delle spese concernente il settore della difesa del DDPS per gli anni 2004–2007. Il ricavo delle liquidazioni (immobili, materiale dell'esercito) è destinato alla cassa federale. I ricavi supplementari possono essere accreditati al DDPS in modo da innalzare il limite massimo delle spese per gli anni 2004–2007 e accrescerne così la flessibilità.

La trasformazione in Esercito XXI rende necessarie ulteriori liquidazioni. Esse sono assunte dal 1° gennaio 2003 per il tramite delle organizzazioni di linea. La Delegazione delle finanze sarà tenuta al corrente in proposito per mezzo dei relativi rapporti sul controlling.

La Delegazione delle finanze continuerà a tenersi regolarmente informata in merito ai progressi compiuti nel settore della liquidazione di materiale, investimenti e immobili dell'esercito.

6.6 Dipartimento federale delle finanze

6.6.1 Miglioramento della valutazione delle entrate

All'inizio dell'ottobre 2002 il deterioramento improvviso della congiuntura e il crollo delle entrate attese per il bilancio preventivo 2003 hanno spinto la Delegazione delle finanze a fare della valutazione delle entrate una priorità delle sue attività nel 2003 (cfr. a tale proposito il rapporto d'attività 2002, n. 6.1.1.).

Durante l'esercizio, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha presentato un rapporto dettagliato sulla valutazione delle entrate per ognuna delle sedute ordinarie della Delegazione delle finanze.

Per la Delegazione delle finanze, era necessario prendere misure per evitare errori di valutazione come quelli intervenuti nell'ottobre 2002 che hanno portato a modifiche dell'ultimo minuto delle entrate e delle uscite del progetto di bilancio 2003. Essa riconosce tuttavia che la valutazione delle entrate della Confederazione dipende da un numero considerevole di parametri che l'amministrazione non può tenere sotto controllo nel suo complesso.

A tale proposito, il capo del DFF ha affermato che l'Amministrazione federale delle contribuzioni utilizza in permanenza informazioni pertinenti per effettuare le sue valutazioni. Si tratta degli introiti correnti di ciascun tipo di entrata, dei risultati macroeconomici, dei dati chiave, dell'osservazione congiunturale e delle previsioni di vari istituti e uffici federali. Tuttavia, l'AFC non può fare previsioni per conto proprio. Inoltre, essa non corregge le sue valutazioni sulla base di ogni modifica delle entrate ma si basa, secondo i tipi d'imposta, su modelli mensili o trimestrali. Affinché modifichi le sue valutazioni occorre che i cambiamenti di tendenza si delineino in modo chiaro. Questo è avvenuto tra il mese di settembre e quello di ottobre 2002, ossia fra il momento in cui il Consiglio federale ha adottato il preventivo e quello in cui le Commissioni delle finanze hanno iniziato i loro lavori. Occorre rilevare che anche gli istituti che osservano l'andamento congiunturale sono stati sorpresi dal cambiamento di tendenza intervenuto in quel periodo.

Rispondendo a una domanda della Delegazione delle finanze, l'AFC ha spiegato che essa garantisce, attraverso la sua Divisione ispettorato della Divisione principale imposta federale diretta, imposta preventiva e tasse di bollo, la sorveglianza immediata dei Cantoni. Tenuto conto degli effettivi del personale, l'ispettorato deve porsi delle priorità e limitarsi a collaborare alle tassazioni in casi fondamentali o complessi. I controlli di tassazione su larga scala (inchieste) sono eseguiti per temi specifici. L'attività di controllo comporta inoltre l'elaborazione di direttive (circolari) e la formazione delle autorità cantonali di tassazione. Infine, l'ispettorato sorveglia l'AFC, i versamenti dei Cantoni alla Confederazione e i conteggi con i Cantoni. Il controllo della riscossione dell'imposta federale diretta spetta a titolo primario ai controlli cantonali delle finanze. L'AFC approva e sostiene l'unificazione di questi esami da parte della Conferenza svizzera dei controlli delle finanze. Essa veglia al

coordinamento tra le amministrazioni fiscali, i controlli cantonali delle finanze e il CDF. L'iscrizione a bilancio dell'imposta federale diretta si fonda sui conteggi e i pagamenti dei Cantoni durante l'anno precedente. Questi dati sono attualizzati sulla base delle previsioni più recenti sull'evoluzione dei redditi e degli utili nonché sulla base degli importi dovuti dalle persone fisiche e giuridiche per il periodo fiscale corrente. L'entrata fiscale (principio di cassa) dell'esercizio è infine stabilita grazie alle informazioni sulla relazione fra gli importi dovuti e gli introiti fiscali. La precisione delle valutazioni dipende dall'evoluzione della congiuntura. L'AFC studia l'introduzione di un sistema di rilevamento avanzato. I Cantoni abitualmente raccolgono informazioni presso le persone giuridiche e le imprese più importanti che permettono loro di delineare tendenze relativamente affidabili per le valutazioni. Nonostante tutti gli sforzi, tuttavia, il bilancio federale rimane tributario di modifiche di tendenza a breve termine. A ciò si aggiunge che la prassi in materia di dividendi è cambiata. In passato, le imprese si sforzavano di mantenere un dividendo costante su vari anni, mentre questo oggi non avviene più.

Sulla base dei rapporti dell'AFC, a metà del 2003 la Delegazione delle finanze ha appreso che le entrate, che erano già state corrette nel preventivo 2003, sarebbero state inferiori di 3,6–4 miliardi di franchi rispetto alle previsioni.

La Delegazione delle finanze constata che vengono attuati severi provvedimenti per limitare le spese. Essa ritiene che sia necessario dar prova di altrettanto rigore per valutare le entrate, di cui continuerà a seguire l'evoluzione durante il prossimo esercizio.

6.6.2 NOVE-IT: punto della situazione

La Delegazione delle finanze segue regolarmente il progetto NOVE-IT sin dal suo avvio nel 1997. Essa ne ha reso conto in ognuno dei suoi precedenti rapporti d'attività. Nel corso degli ultimi due anni ha effettuato sei visite di controllo nei dipartimenti (cfr. rapporto d'attività 2001, n. 2.4 e 2002, n. 4.5). Il suo compito è notevolmente facilitato dal Controllo delle finanze, che a sua volta ha vigilato sulla realizzazione di questo progetto (cfr. a tale proposito il rapporto annuale del CDF 2003, n. 1.5.4) e le ha presentato regolari rapporti.

Durante l'esercizio, la Delegazione delle finanze è stata informata dall'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC) e dalla Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze (SG-DFE) dell'avanzamento dei lavori. All'inizio del 2003, NOVE-IT era in piena fase 4 di attuazione. L'armonizzazione delle strutture doveva concludersi nel corso dell'anno. I processi erano stati in gran parte introdotti nei dipartimenti. L'attuazione e l'implementazione della contabilità analitica sulla base dei costi integrali proseguiva e i crediti di progetto erano centralizzati presso i beneficiari di prestazioni. Il controlling informatico veniva introdotto a livello degli uffici e dei dipartimenti. Su 200 milioni di franchi di crediti approvati, 144 erano già stati pagati (ossia il 72 %). I 30 milioni di franchi chiesti per il personale non saranno utilizzati interamente. L'OSIC concludeva che taluni obiettivi non potevano essere raggiunti completamente, in tempo opportuno o senza spese supplementari.

Dal canto suo, la SG-DFF ha rilevato che la separazione fra beneficiari (BP) e fornitori di prestazioni (FP) era realizzata in tutti i dipartimenti ma che le relazioni non funzionavano ancora completamente. In effetti, i BP non svolgevano ancora il loro ruolo in modo professionale per mancanza di risorse o di conoscenze tecniche. Pertanto occorre approntare correzioni.

I «Service level agreement» (SLA), che costituiscono un elemento centrale del progetto di convenzione di prestazioni dovevano ancora essere sperimentati. Per poter attuare i meccanismi di condotta, i servizi informatici dovevano trasferire il più velocemente possibile i mezzi finanziari dai FP ai BP. Si trattava di decentralizzare i mezzi del preventivo globale dell'informatica. Questo obiettivo oggi è realizzato soltanto per il preventivo del progetto.

Per quanto riguarda la situazione finanziaria, la SG-DFF spiega che non è facile procedere a un confronto delle spese informatiche prima e dopo NOVE-IT, né dimostrare l'aumento di efficacia provocato da questo progetto. Pur constatando un miglioramento della precisione dei progetti, purtroppo non è possibile eliminare una certa imperfezione. In tutti i casi, i partecipanti a NOVE-IT ammettono unanimemente un aumento dell'efficacia ed economie di scala. Come la Delegazione delle finanze, anche la SG-DFF riteneva non fosse opportuno ridurre i crediti informatici; non escludeva tuttavia che ciò sarebbe potuto diventare indispensabile a causa della situazione finanziaria critica.

Sul piano del personale informatico, dal 2002 la situazione generale dell'Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni (UFIT) sul mercato è migliorata. Il tasso di fluttuazione è diminuito. Le candidature sono di qualità migliore.

La Delegazione delle finanze si è in seguito occupata della questione della valutazione di NOVE-IT alla fine del programma. Essa ha preso conoscenza a tale proposito delle attività svolte dal CDF. In effetti, quest'ultimo ha affidato a un perito esterno il mandato di realizzare uno studio di fattibilità della valutazione di NOVE-IT al termine del progetto a fine 2003. Questo studio propone opzioni riguardanti l'esecuzione dei programmi, il conseguimento degli obiettivi, l'efficacia (condotta, efficienza, flessibilità/aumento della qualità, effetti secondari) e la sostenibilità. Il CDF ha comunicato all'OSIC il risultato dello studio di fattibilità ma ha rinunciato a fare le proprie valutazioni. L'OSIC farà quindi una valutazione e ne renderà conto.

La Delegazione delle finanze ha anche preso atto durante varie sue sedute delle otto analisi svolte in uffici scelti dal CDF concernenti l'attuazione di NOVE-IT come strumento di direzione. Ha inoltre preso conoscenza di un rapporto del CDF che ha rilevato importanti lacune nella sicurezza delle reti informatiche dell'UFIT; questo ufficio ha immediatamente adottato misure correttive.

La Delegazione delle finanze al momento constata che il progetto NOVE-IT sta per concludersi. Rimane da portare a termine il progetto di attuazione, da garantire il seguito delle realizzazioni e da introdurre, entro la fine del 2004, la contabilità analitica e l'implementazione delle prestazioni fra uffici.

Nel 2004, la Delegazione delle finanze dovrà essenzialmente esaminare il rapporto di chiusura dell'OSIC concernente NOVE-IT, con la valutazione finale degli obiettivi e dell'efficacia delle misure prese.

6.7 Dipartimento federale dell'economia

6.7.1 Visita d'informazione presso l'organo d'esecuzione del servizio civile

La Sezione 1 della Delegazione delle finanze si è recata il 19 marzo 2003 in visita d'informazione presso l'organo d'esecuzione del servizio civile a Thun. Questo conta 49 collaboratori a Thun e nove collaboratori negli uffici privati regionali. La commissione d'ammissione e la commissione di riconoscimento si compongono rispettivamente di 35 e di 21 membri. Sulla base delle uscite preventivate in 13 milioni di franchi e delle entrate in circa 900 000 franchi, il fabbisogno di finanziamento netto del servizio civile ammonta a 12,1 milioni di franchi. Il servizio civile è gestito dal 1999 con mandato di prestazioni e budget globale (GEMAP). L'organo d'esecuzione ha raccolto esperienze positive con GEMAP e ha acquisito un margine di manovra imprenditoriale.

Il numero crescente di persone soggette al servizio civile è occupato in 1138 istituti d'impiego riconosciuti. I giorni d'impiego sono quasi raddoppiati dal 1999 e presto ammonteranno a trecentomila. Questo lavoro è valutato negli istituti. La Delegazione delle finanze è favorevole all'obiettivo di incrementare le entrate mediante le indennità per le persone che prestano servizio civile, aumentando in tal modo il grado di autofinanziamento.

La legge sul servizio civile (RS 824.0) è stata modificata il 21 marzo 2003 in adeguamento alla riforma dell'esercito. Dal 2004 la procedura d'ammissione è decentrata negli uffici regionali. Alla commissione d'ammissione e alla commissione di riconoscimento spettano nuovi compiti. L'organo d'esecuzione può ora assumere i diritti e gli obblighi di un istituto d'impiego in caso di interventi volti a fronteggiare catastrofi o di stato di necessità e nel quadro di programmi prioritari.

La Delegazione delle finanze riconosce gli sforzi compiuti nella messa a punto del servizio civile. Constata che, per ragioni mediche, circa un terzo dei giovani uomini non presta né il servizio militare né quello civile. La Delegazione delle finanze ritiene che tale situazione andrebbe esaminata dalle commissioni della politica di sicurezza.

6.7.2 Finanziamento delle scuole universitarie professionali in funzione delle prestazioni

In un rapporto di revisione del Controllo federale delle finanze (CFF) è stata pienamente confermata la regolarità nel settore specifico delle scuole universitarie professionali dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) ed è stato constatato che tale settore non accusa lacune sostanziali. Riguardo all'economicità il rapporto di revisione rileva che i sussidi versati annualmente dalla Confederazione dipendono fortemente dai criteri più o meno rigorosi applicati dal Consiglio federale in merito all'ottenimento dello statuto di scuola universitaria professionale.

Partendo dalla constatazione del CCF, la Delegazione delle finanze ha intavolato una discussione con il DFE sul passaggio a un finanziamento delle scuole universitarie professionali commisurato alle prestazioni. Già nel rapporto annuale del 1999 (n. 4.7.1) la Delegazione delle finanze esige che, nell'ambito della riforma delle scuole universitarie professionali, i mezzi finanziari dovessero essere rigorosamente impiegati in funzione di una realizzazione coerente ed efficace degli obiettivi della Confederazione. Il sostegno della Confederazione deve garantire che gli aspetti regionali e cantonali non siano maggiormente ponderati di quelli concernenti la politica finanziaria e di formazione.

Come emerso dal rapporto del 17 giugno 2002 sull'istituzione delle scuole universitarie professionali della Commissione federale per le SUP, l'UFFT non ha compiuto ulteriori passi nell'ambito del finanziamento orientato alle prestazioni a causa della posizione dominante dei Cantoni. In singole regioni interessate dalle scuole universitarie professionali le decisioni sono ancora marcate dalla politica locale e regionale. La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che anche la revisione parziale della legge sulle scuole universitarie professionali non apporterebbe alcun miglioramento incisivo al riguardo poiché durante la procedura di consultazione i Cantoni si sono opposti a un finanziamento orientato alle prestazioni.

Con l'ampliamento delle scuole universitarie professionali ai settori della salute, del lavoro sociale e dell'arte (professioni SSA) vi è il pericolo di un'ulteriore frammentazione dei cicli di studio e delle ubicazioni delle scuole. I Cantoni difendono naturalmente la loro autonomia in materia di scuole universitarie professionali. Di fronte alle rivendicazioni regionali, il Dipartimento e l'UFFT hanno il compito di sostenere un orientamento coerente improntato all'aumento delle prestazioni e dell'efficienza. Nell'ambito della revisione parziale della legge sulle scuole universitarie professionali (LSUP; RS 414.71) la Delegazione delle finanze ha invitato il DFE a rendere la struttura del finanziamento della Confederazione più trasparente e più spiccatamente commisurata alle prestazioni. I contributi federali dovrebbero dipendere maggiormente dai valori di riferimento e non dai valori effettivi.

Il Consiglio federale ha adottato il 5 dicembre 2003 il messaggio concernente il disegno di una revisione parziale della LSUP, il quale propone l'introduzione di un'indennità in funzione della prestazione. I contributi federali dovrebbero infatti essere versati «almeno in parte» in funzione delle prestazioni.

La Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha chiesto in un corapporto che la prestazione sia meglio iscritta in quanto criterio di contribuzione nell'ambito della revisione parziale e ha proposto un versamento dei contributi orientato «in prevalenza» alle prestazioni. Il Consiglio degli Stati si è dichiarato d'accordo con la proposta di versare i contributi federali alle scuole universitarie professionali in base alle prestazioni.

La Delegazione delle finanze continuerà a impegnarsi affinché i contributi federali alle scuole universitarie professionali siano commisurati alle prestazioni.

6.7.3 Lavori conclusivi Expo.02

Dal 1998 la Delegazione delle finanze si occupa dell'esposizione nazionale in ogni suo rapporto annuale. I suoi rapporti sono stati costantemente permeati dalla preoccupazione di rispettare i limiti dell'involucro del credito. Le entrate sono state pre-ventivate troppo ottimisticamente. Durante le ultime settimane di Expo.02 sono state presentate in Consiglio nazionale due iniziative parlamentari (02.451 e 02.455) nell'ambito della sessione autunnale 2002. Ambedue gli interventi mirano all'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) avente l'incarico di esaminare i motivi dei ripetuti e massicci superamenti dei crediti concessi dalla Confederazione.

L'Ufficio del Consiglio nazionale ha proposto al Consiglio nazionale di rinunciare all'istituzione di una CPI. Nonostante dure critiche, il Parlamento ha approvato cinque volte i crediti d'impegno per l'esposizione nazionale. Gli organi di controllo ordinari del Parlamento, il Controllo federale delle finanze (CFI), la Delegazione delle finanze e la Commissione della gestione hanno esaminato le lacune dell'esposizione nazionale e hanno pubblicato i risultati dei loro lavori. Con 83 voti contro 56 il Consiglio nazionale ha respinto l'istituzione di una CPI volta a far luce sugli aspetti finanziari dell'esposizione nazionale.

Nell'anno considerato la Delegazione delle finanze si è occupata dei rapporti trimestrali del responsabile dei lavori conclusivi di Expo.02. La Delegazione delle finanze ha constatato con soddisfazione che i lavori di ripristino possono essere eseguiti nel quadro dei crediti autorizzati. I rischi residui nel settore edilizio sono prevedibili e sono ulteriormente diminuiti nel corso dell'anno in rassegna. Secondo le valutazioni dei rischi dell'Associazione Expo.02, l'impegno globale della Confederazione per l'esposizione nazionale sarà pari a 908 milioni di franchi, situandosi di 20 milioni di franchi al di sotto dei crediti d'impegno autorizzati. Il conteggio finale sarà presentato nell'autunno 2004.

Essendo i lavori di ripristino in fase molto avanzata, la Delegazione delle finanze ha chiesto la riduzione graduale degli effettivi di personale impiegato nel team addetto alla liquidazione di Expo.02. In tal modo saranno evitate inutili spese per reclami contro l'Amministrazione federale delle contribuzioni. Riguardo alle vendite di liquidazione dev'essere considerata la massima offerta.

Secondo la Delegazione delle finanze il DFE e l'Associazione Expo devono intraprendere quanto necessario affinché anche la fase conclusiva di Expo.02 avvenga mediante un impiego parsimonioso dei mezzi.

6.8 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

6.8.1 Visita di controllo presso l'Ufficio federale dei trasporti

La Sezione 3 ha effettuato in agosto una visita di controllo presso l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) destinata all'esame di tre questioni su incarico delle Commissioni delle finanze.

Nell'estate 2002, in occasione di una visita d'informazione nel Ticino, la sottocommissione 8 (DATEC) della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale si è occupata di questioni inerenti alla politica di trasferimento dei trasporti di beni dalla strada alla ferrovia. Nonostante la visita, la sottocommissione non è tuttavia riuscita a chiarire sufficientemente in quale modo l'UFT esamini il corretto impiego dei sussidi versati ai fini di siffatto trasferimento. La sottocommissione ha inoltre compiuto una visita al terminale di una società di trasporti di container. La Confederazione aveva versato alla stessa aiuti finanziari destinati alla costruzione di un impianto per il trasporto di container. Qualche tempo dopo la società è stata ceduta all'estero, dove ha mantenuto le attività precedenti. La sottocommissione si è chiesta se in questo caso i proprietari precedenti abbiano beneficiato personalmente di tali sussidi.

Una delle misure collaterali nell'ambito degli accordi sui trasporti terrestri con l'UE è la concessione di contributi agli investimenti per finanziare la costruzione e l'ampliamento di terminali di trasbordo per il traffico combinato all'interno del Paese e all'estero. Al riguardo sono ipotizzabili essenzialmente mutui e contributi a fondo perso. Secondo l'articolo 10 capoverso 5 dell'ordinanza sul promovimento del traffico combinato e del trasporto di autoveicoli accompagnati (OTC, RS 742.149) l'UFT deve sorvegliare l'osservanza degli oneri derivanti dai sussidi nonché l'adempimento delle condizioni.

L'ispettorato delle finanze dell'UFT (FISP UFT) ha effettuato nel 2002 esami interni in materia di investimenti nel settore del traffico combinato. Affinché fosse migliorato lo svolgimento dei controlli da parte dell'UFT si è proceduto a una riorganizzazione interna dello stesso e all'istituzione di nuove sezioni fra cui una riguardante il traffico merci. La stessa è responsabile del relativo controlling e istituisce un controllo integrato nel processo. In questo modo l'UFT intende valutare ancora più precisamente l'adempimento degli obiettivi inerenti ai sussidi nonché l'efficacia dell'impiego dei mezzi. Nell'ambito di tale sistema le imprese che ricevono sussidi devono ad esempio fornire i dati sul traffico, sulla qualità e sullo stato dei costi. Dal 2001 è inoltre operante un gruppo di progetto di «monitoraggio delle misure di accompagnamento (MMA)», che in particolare deve preparare il rapporto biennale del Consiglio federale sul trasferimento del traffico. La commissione del controlling orientata ai processi permette un controllo e un confronto delle diverse imprese sussidiate (*benchmarking*, analisi comparativa delle prestazioni).

La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che il sistema di controllo e di controlling adottato nel settore delle misure concernenti il trasferimento del traffico è sufficiente.

Un sussidio non è un regalo a una persona o a un'impresa bensì un contributo finanziario versato in cambio di una prestazione di pubblico interesse che il beneficiario del sussidio non potrebbe fornire senza tale versamento. Un sussidio è quindi legato non a un'impresa ma a una prestazione. In tal senso esso è versato qualora il legislatore ritenga che una prestazione oggettiva lo giustifichi. Se un'impresa vende un impianto sussidiato, questo è trasmesso al nuovo proprietario unitamente all'obbligo derivante dal sussidio. L'acquirente deve quindi assumere anche gli obblighi derivanti dal sussidio. In caso contrario l'UFT può pretendere la restituzione del sussidio (art. 10 cpv. 2 OTC; art. 29 LSu, RS 616.1). Queste disposizioni di protezione sono

del resto esplicitamente riportate nella decisione di assegnazione nel modulo di richiesta del sussidio. Siccome di regola l'acquirente e il venditore sono consapevoli degli obblighi derivanti dal sussidio, lo stesso è computato nel prezzo d'acquisto in modo tale che un agire razionale da parte degli attori escluda la possibilità di arricchimento in caso di vendita di un impianto sussidiato.

La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che la legge sui sussidi esclude la possibilità di arricchimento personale da parte di proprietari mediante la vendita di impianti sussidiati.

La Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha incaricato la Delegazione delle finanze di esaminare se, nell'ambito degli eventi verificatisi in merito alla MThB (Mittelthurgaubahn), fondi federali siano stati altrimenti destinati e male utilizzati.

Le MThB sono state notevolmente ampliate durante la prima metà degli anni Novanta. Nel 1996 il Consiglio federale ha affidato alle MThB l'esercizio della linea che costeggia il lago di Costanza – assai trascurata dalle FFS – per un periodo di prova di dieci anni. Le stesse si sono presto conquistate la fama di impresa modello nell'ambito delle ferrovie privatizzate, dimostrando che una concessione per l'esercizio di una linea ferroviaria non deve necessariamente essere attribuita alle sole FFS.

L'esame della conformità dei conti annuali e del controlling dei progetti delle MThB SA alle norme in materia di sussidi ha destato alla fine del 2000 l'attenzione dell'UFT per varie difficoltà e irregolarità. È emerso tra l'altro che determinati sussidi non sono stati impiegati secondo l'obiettivo previsto. Ad esempio, 13,9 milioni di franchi non sono stati impiegati come previsto in progetti di costruzione della linea costiera. L'UFT e il suo ispettorato delle finanze si sono di conseguenza attivati e hanno proceduto a un esame dettagliato delle MThB, nell'ambito del quale è poi intervenuto anche il Controllo federale delle finanze. Dagli esami sono emerse gravi lacune sul piano della contabilità e della contabilità analitica. In molti casi i sussidi non sono stati chiesti; il calcolo dei costi ha accusato insufficienze tali che le MThB hanno ricevuto meno sussidi di quanti ne avrebbero dovuti ricevere.

La causa principale del fallimento delle MThB va ricercata nei gravi errori e lacune gestionali di cui sono responsabili il consiglio d'amministrazione e il management. La Confederazione era rappresentata nel consiglio d'amministrazione soltanto per un periodo limitato. A causa di quest'esperienza negativa la Confederazione intende rafforzare il suo compito di controllo mediante la sua presenza in seno al consiglio d'amministrazione.

La responsabilità della scoperta tardiva delle grandi difficoltà della MThB è essenzialmente imputabile all'ufficio di revisione esterno il quale non ha dato alcun allarme nonostante le notevoli lacune contabili. Non essendo stato informato di tali problemi e discordanze, l'UFT non ha avvertito la necessità di procedere a un esame speciale.

In seguito a un esame in prospettiva del diritto ferroviario, l'UFT ha approvato soltanto limitatamente il conto annuale 2000. Scoperte le difficoltà menzionate, esso ha seguito da vicino le MThB. Settori essenziali delle stesse sono stati quindi ripresi dalle FFS.

La Delegazione delle finanze ha constatato che fondi federali sono stati effettivamente deviati e male utilizzati. La Confederazione non ha tuttavia subito danni finanziari ingenti; certo, essa ha dovuto ammortizzare la sua quota-parte del capitale azionario delle MThB, ma il controvalore dei sussidi versati è stato mantenuto sotto forma di investimenti ferroviari ed è di utilità alle FFS, attualmente di proprietà della Confederazione. L'Ufficio federale dei trasporti ha reagito in modo corretto e appropriato all'evento. Contemporaneamente ha tratto le conclusioni necessarie per il futuro.

6.8.2 Compagnia di navigazione aerea Swiss

Durante l'anno in rassegna la Delegazione delle finanze è stata informata regolarmente in merito all'andamento degli affari di Swiss; la Confederazione ha partecipato al capitale azionario della compagnia nella misura di 600 milioni di franchi (20 %). È emerso che il mandato degli investitori di rendere Swiss redditizia mediante un numero predefinito di aerei non può essere adempito. Nel messaggio del 7 novembre 2001 concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera (01.067), il Consiglio federale è partito dal presupposto che la flotta della Crossair composta di 82 aerei sarebbe stata ampliata di 26 aerei di medio corso e di altrettanti aerei di lungo corso della Swiss. Dal messaggio traspare l'aspettativa di una nuova compagnia aerea che serva 36 destinazioni intercontinentali e 78 destinazioni europee.

Durante l'anno in rassegna l'ampiezza della flotta ha dovuto tuttavia essere adeguata in due tappe al mercato e alla situazione commerciale. Il consiglio d'amministrazione di Swiss ha in tal senso deciso, il 25 febbraio 2003, di ridurre la flotta regionale di 20 aerei e di eliminare 16 destinazioni in Europa. L'effettivo del personale è stato ridotto di conseguenza di 700 posti, 200 dei quali erano stati occupati da piloti, 200 da assistenti di volo e 300 da personale di terra e da membri della direzione.

Swiss ha presentato il 24 giugno 2003 il suo nuovo modello di gestione implicante un ulteriore forte ridimensionamento della flotta a 79 aerei nonché un taglio di circa 3000 posti di lavoro. La flotta è stata ulteriormente ridotta di 34 aerei, 7 dei quali di lungo corso e tre di medio corso. L'estensione della rete è stata ridotta del 34 per cento. Il programma di austerità e la ripresa del traffico aereo in seguito alla SARS e alla guerra in Iraq hanno influito positivamente sugli introiti di Swiss durante la seconda metà del 2003.

Il 23 settembre 2003 il consiglio d'amministrazione di Swiss ha reso noto l'adesione all'alleanza Oneworld. La British Airways ha sostenuto una facilitazione di credito con una dichiarazione di garanzia per 50 milioni di franchi, assicurata mediante gli slot di Swiss.

Le trattative di Swiss con le banche per l'ottenimento di un finanziamento transitorio sulla base del piano Business non hanno potuto essere concluse durante l'anno considerato. La Delegazione delle finanze ha chiarito gli obblighi della Confederazione derivanti dalla *letter of comfort* in discussione. Le condizioni necessarie per l'emissione di tale lettera non erano tuttavia adempite a fine 2003.

La Delegazione delle finanze ha appreso che non esiste alcuna decisione su riserva del Consiglio federale concernente l'assegnazione di ulteriori fondi federali. Swiss opera nel contesto del piano Business e potrebbe raggiungere le cifre nere nel 2004 qualora rimanga al riparo da influssi negativi esterni. A determinare il futuro di Swiss è in definitiva lo sviluppo del traffico aereo commerciale. I risultati finanziari 2003 saranno pubblicati da Swiss il 23 marzo 2004. L'eventualità di un aumento del capitale azionario potrà porsi in futuro.

Non esistono piani di sovvenzionamento di Swiss. La Delegazione delle finanze ha dichiarato al Consiglio federale di non volere più accordare crediti urgenti alla compagnia di aviazione.

6.8.3 Assegnazione di nuove concessioni per i servizi di telecomunicazione mobile

Nel 2001 l'assegnazione di concessioni UMTS ha fruttato soltanto 205 milioni di franchi invece dei 4 miliardi di franchi preventivati. Per chiarire il mancato raggiungimento di questo obiettivo, la Delegazione delle finanze ha condotto un'indagine esaustiva concernente la procedura d'appalto (cfr. rapporto annuale 2001, n. 4.7.2).

In conseguenza del cambiamento di frequenza di sistemi di radiocomunicazione del settore militare, il 1° gennaio 2002 si sono resi disponibili in Svizzera 125 canali di frequenza per l'utilizzazione del sistema standardizzato di radiocomunicazione mobile digitale (GSM). La Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) intendeva aggiudicare 75 delle 125 frequenze rese disponibili rivitalizzando in tal modo il mercato delle radiocomunicazioni mobili in Svizzera. La procedura d'appalto ha avuto luogo a metà luglio 2003. Nel dicembre dello stesso anno la ComCom ha deciso di assegnare per l'inizio del 2004 due concessioni nella banda di frequenza 1800 MHz a due imprese di telecomunicazione.

La Delegazione delle finanze si è posta interrogativi in merito ai proventi delle nuove concessioni e ai termini di realizzazione: essa ha chiesto i motivi per cui la procedura di appalto ha avuto luogo soltanto nella seconda metà del 2003, sebbene l'esercito avesse liberato le frequenze già dall'inizio del 2002.

La decisione in merito alla data della procedura d'appalto compete alla ComCom. La stessa agisce autonomamente e non sottostà a direttive del Consiglio federale. Essa si è occupata della questione nel giugno 2002, decidendo nell'autunno dello stesso anno di chiarire le attuali esigenze del mercato mediante una consultazione pubblica. L'obiettivo dell'assegnazione consisteva nella rivitalizzazione del mercato svizzero delle radiocomunicazioni mobili mediante progetti innovativi. Per raggiungere tale obiettivo e offrire un'opportunità anche alle piccole ditte, le frequenze sono state messe a concorso secondo determinati criteri ed escludendo i tre operatori GSM esistenti.

Per il 2004 sono state pianificate entrate supplementari dell'ordine di 5,3 milioni di franchi, in relazione con la revisione delle tasse sulle concessioni di radiocomunicazione per la telefonia mobile. L'aumento si fonda sul principio di economia delle frequenze e tiene conto anche delle entrate derivanti dalle nuove frequenze attribuite.

Il 2003 si iscrive nel crollo delle entrate federali e nel conseguente deterioramento delle finanze, a dispetto del programma di sgravio adottato dal Parlamento nel dicembre 2003. La legislatura avviata sarà improntata alla permanenza dei disavanzi della Confederazione. Se il Parlamento non prende misure estremamente drastiche e rigorose, vi è il pericolo che il debito pubblico raggiunga i 150 miliardi di franchi e che il disavanzo superi i 100 miliardi di franchi nel 2007.

Il preventivo federale è prevalentemente un preventivo di trasferimento di fondi. La Confederazione incassa le entrate e le ridistribuisce in numerosi settori. Taluni settori, quali ad esempio le assicurazioni sociali, sono estremamente sollecitati, segnatamente a causa dell'invecchiamento della popolazione. Inoltre le casse pensioni della Confederazione e le imprese ad esse vicine hanno particolarmente sofferto delle conseguenze del crollo dei mercati borsistici nel 2002 e non hanno potuto riprendersi nel 2003. Anche in tale contesto è probabile che in taluni casi e a determinate condizioni la Confederazione sia costretta a intervenire. Infine, i grandi lavori ferroviari si annunciano molto più costosi di quanto previsto.

In questo contesto, diverse cerchie sembrano più preoccupate della realizzazione dei loro spendiosi obiettivi che non di assicurare i relativi finanziamenti. In tal senso le raccomandazioni, gli interventi e i corapporti delle Commissioni delle finanze sono spesso percepiti come ingerenze intollerabili nelle attività costruttive delle altre commissioni.

Ma a questo punto non è più possibile tergiversare e procrastinare un risanamento ineluttabile delle finanze federali. In assenza di siffatto risanamento, molto rapidamente l'insieme dei compiti statali verserebbe in una situazione di costante pericolo. Preoccupata da tale situazione, la Delegazione delle finanze tenta di destare l'attenzione di tutte le cerchie parlamentari sui gravissimi pericoli che il nostro Stato federale sta correndo, ma teme che questo suo grido d'allarme rimanga purtroppo inascoltato.

La Delegazione delle finanze si sente in dovere di ringraziare il Consiglio federale e l'amministrazione i quali, a prescindere dagli errori e dalle imperfezioni emersi in tale rapporto, hanno dato prova di una competenza esemplare nella maggior parte degli affari esaminati. La Delegazione delle finanze è inoltre fiera di rilevare che, nel corso dell'esercizio, il suo Segretariato denominato ormai «Segreteria della vigilanza parlamentaria sulle finanze e il transito alpino (SPFA)» ha ottenuto il certificato ISO 9001. Tale risultato è stato possibile soltanto grazie alle numerose ore supplementari prestate. Di conseguenza esprime a tutti i collaboratori dell'SPFA le sue più vive congratulazioni per l'impegno e il dinamismo profusi.

Infine la Delegazione delle finanze esprime parimenti la sua gratitudine nei confronti del Controllo federale delle finanze per l'alta sorveglianza esercitata dallo stesso sulle finanze. Come al solito, il CDF ha adempito il suo compito con efficacia, perspicacia e devozione mettendosi al servizio dei cittadini del nostro Paese.

