

# 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 1999

del 29 febbraio 2000

---

Onorevoli colleghi,

Vi sottoponiamo il rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali sulla sua attività nell'anno appena trascorso, conformemente all'articolo 50 capoverso 10 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11) e all'articolo 19 capoverso 1 del regolamento dell'8 novembre 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze (RS 171.126).

I rapporti concernenti l'alta vigilanza durante gli anni 1995-1998 sono stati pubblicati in un testo unico intitolato «Rapporto sulla vigilanza finanziaria nella Confederazione». La prima parte comprendeva il Rapporto della Delegazione delle finanze, mentre la seconda parte era consacrata al Rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF).

Successivamente alla revisione del 19 marzo 1999 della legge sul controllo federale delle finanze (RS 614.0), le basi legali relative alla pubblicazione del rapporto annuo del Controllo federale delle finanze sono state modificate (art. 14 cpv. 3). Pertanto quest'anno il rapporto del CDF è pubblicato separatamente da quello della Delegazione delle finanze.

Il Controllo federale delle finanze riferisce ogni anno alla Delegazione delle finanze e al Consiglio federale sulla portata e gli aspetti più importanti della sua attività di revisione, su accertamenti e valutazioni rilevanti, come pure sulle pendenze e sui motivi degli eventuali ritardi. Il rapporto del Controllo federale delle finanze è pubblicato contemporaneamente a quello della Delegazione delle finanze.

Vi offriamo qui di seguito una panoramica delle principali pratiche trattate nel 1999.

29 febbraio 2000

Per la Delegazione delle finanze delle Camere federali:

Il presidente: Pierre Paupe, consigliere agli Stati

Il vicepresidente: Erich Müller, consigliere nazionale

# Rapporto

## 1 Mandato e organizzazione

### 1.1 Compiti e competenze

L'articolo 50 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) e il regolamento delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RS 171.126) stabiliscono tra l'altro, come segue, i compiti e le competenze della Delegazione delle finanze:

- la Delegazione delle finanze esamina e controlla in modo dettagliato la gestione finanziaria complessiva della Confederazione (comprese le PTT, le FFS e la Regia degli alcool);
- essa ha il diritto assoluto di prendere conoscenza in qualsiasi momento dei documenti relativi alla gestione finanziaria;
- i decreti del Consiglio federale relativi alla gestione finanziaria come pure i rapporti di revisione e d'ispezione del Controllo federale delle finanze (CDF) devono essere messi regolarmente a sua disposizione;
- in applicazione degli articoli 18 capoverso 1 e 31 capoverso 3 della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0), essa è autorizzata ad approvare i crediti di pagamento e di impegno urgenti;
- essa può anche deliberare sui messaggi del Consiglio federale destinati alle Camere e far conoscere il suo parere o le sue proposte alle Commissioni delle finanze o ad altre commissioni parlamentari;
- conformemente all'accordo concluso con il Consiglio federale, essa deve pronunciarsi su determinati provvedimenti relativi alla retribuzione dei funzionari superiori;
- essa ispeziona, a turno, gli uffici, i servizi, gli stabilimenti e le aziende della Confederazione.

### 1.2 Composizione della Delegazione delle finanze nel corso dell'anno in rassegna

Le Commissioni delle finanze delle due Camere designano ognuna tre loro membri per formare la Delegazione delle finanze, la quale si costituisce da sé (art. 49 LRC). Essa è presieduta, secondo un turno annuale, da un membro di una delle Camere.

#### 1.2.1 Composizione nel 1999

Nel 1999 la Delegazione delle finanze contava le seguenti sezioni:

	<i>Presidente</i>	<i>Vicepresidente</i>
1999	Leemann, consigliere nazionale	Paupe, consigliere agli Stati

<i>Prima sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Autorità e tribunali	– Leemann, consigliere nazionale
– Dipartimento delle finanze	– Paupe, consigliere agli Stati
<i>Seconda sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento degli affari esteri	– Aregger, consigliere nazionale
– Dipartimento dell'economia pubblica	– Onken, consigliere agli Stati
– Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	– Aregger, consigliere nazionale
<i>Terza sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento dell'interno	– Rückstuhl, consigliere nazionale
– Dipartimento di giustizia e polizia	– Schüle, consigliere agli Stati
– Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	– Rückstuhl, consigliere nazionale
– Azienda e imprese della Confederazione	– Schüle, consigliere agli Stati

Al termine della 45<sup>a</sup> legislatura cinque membri della Delegazione delle finanze si sono ritirati.

### 1.2.2 Composizione nel 2000

Nel corso della seduta costitutiva del 21 dicembre 1999, la Delegazione delle finanze ha nominato il consigliere agli Stati Pierre Paupe e il consigliere nazionale Erich Müller rispettivamente presidente e vicepresidente per il 2000. Fanno inoltre parte della Delegazione delle finanze i consiglieri agli Stati Hans-Rudolf Merz e Rico E. Wenger e i consiglieri nazionali Urs Hofmann e Felix Walker.

Nel 2000 la Delegazione delle finanze contava le seguenti sezioni:

<i>Presidente</i>	<i>Vicepresidente</i>
2000 Paupe, consigliere agli Stati	Müller Erich, consigliere nazionale
<i>Prima sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Autorità e tribunali	– Paupe, consigliere agli Stati
– Dipartimento dell'interno	– Müller Erich, consigliere nazionale
<i>Seconda sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento degli affari esteri	– Merz, consigliere agli Stati
– Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	– Merz, consigliere agli Stati
– Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	– Walker Felix, consigliere nazionale
<i>Terza sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento di giustizia e polizia	– Wenger, consigliere agli Stati
– Dipartimento delle finanze	– Hofmann Urs, consigliere nazionale
– Dipartimento dell'economia pubblica	– Hofmann Urs, consigliere nazionale

### 1.3

### Sedute e compendio delle pratiche trattate

Nel corso del periodo in rassegna, la Delegazione delle finanze ha tenuto sei sedute ordinarie di due a quattro giorni, come prescritto dall'articolo 50 capoverso 5 LRC (RS 171.11). Inoltre, nel corso delle sessioni, si è riunita 15 volte in seduta straordinaria, essenzialmente per esaminare affari urgenti. Le tre sezioni della Delegazione delle finanze hanno inoltre proceduto complessivamente a otto ispezioni. La tavola 1 compendia il numero di affari trattati.

*Tavola 1*

#### Raffronto biennale degli affari trattati (1998 e 1999)

	1998		1999	
	Numero	Mio fr.	Numero	Mio fr.
Affari del personale (conformemente all'accordo del 1951)	34	–	37	–
Richieste di crediti aggiuntivi				
– Totale	45	365,2	38	531,6
– Approvate	43	344,8	34	530,3
– Respinte	2	20,4	4	1,3
Richieste di crediti suppletivi				
– Totale	4	72,3	1	20,0
– Approvate	3	71,4	1	20,0
– Respinte	1	0,9	0	0
Revisioni e rapporti di ispezione del CDF	312		252	
Messaggi del Consiglio federale con ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	8		6	
Decreti del Consiglio federale con ripercussioni sul bilancio	157		189	

### 1.4

### Visita alla Corte europea dei conti

Nell'ambito dei suoi contatti internazionali con gli organi di vigilanza finanziaria, la Delegazione delle finanze ha effettuato una visita alla Corte europea dei conti. L'Unione europea dispone sin dal 1975 di un organo supremo di controllo. La Corte, con sede a Lussemburgo, è stata istituita parallelamente all'ampliamento delle competenze del Parlamento europeo. Va inoltre notato che l'Unione europea dispone di mezzi propri sempre più ingenti. La Corte dei conti ha un effettivo di 400 persone che controllano un budget di quasi 140 miliardi di franchi.

La Delegazione delle finanze si è interessata ai metodi di lavoro della Corte europea dei conti. Per il tramite di un'analisi dei rischi il personale di controllo concentra il suo lavoro sui principali compiti di vigilanza. Un importante aspetto è costituito



Fra gli adeguamenti di maggiore urgenza figurano quelli relativi allo statuto dei Servizi del Parlamento, sinora aggregati alla Cancelleria federale e d'ora in poi unicamente subordinati all'Assemblea federale conformemente all'articolo 155 della nuova Costituzione federale. In questo ambito la CIP-N a parimenti proposto la modifica dello statuto della SFCF, subordinata amministrativamente al Controllo federale delle finanze (CDF) in virtù dell'articolo 18 della legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (LCF: RS 614.0). La CIP-N sostiene infatti che consecutivamente alla separazione dei Servizi del Parlamento dalla Cancelleria federale sono impensabili il mantenimento della SFCF in seno all'amministrazione generale della Confederazione come pure la nomina del suo segretario da parte del Consiglio federale. Pertanto l'iniziativa parlamentare di cui sopra propone l'abrogazione dell'articolo 18, la subordinazione della SFCF ai Servizi del Parlamento e l'istituzione della competenza di nomina del suo segretario da parte della Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale.

Il 14 aprile 1999 la Delegazione delle finanze ha ricevuto su propria richiesta il progetto di iniziativa parlamentare e il 3 maggio 1999 – dopo averne in particolare discusso con la segretaria generale dell'Assemblea federale – ha indirizzato una lettera alla CIP-N per comunicarle le sue osservazioni, rammaricando il fatto che né essa stessa né il CDF (anch'esso interessato) non fossero stati consultati in fase di redazione del progetto. Nel suo rapporto di attività 1993/1994 (n. 2.2) la Delegazione delle finanze ha esposto in modo dettagliato il proprio punto di vista, sottolineando che la subordinazione della SFCF al CDF corrispondeva al sistema dell'alta vigilanza parlamentare sulle finanze federali e pertanto alla volontà del legislatore. La subordinazione della SFCF al CDF non è una mera questione storica: essa infatti è stata voluta dal legislatore per tutelare l'alta vigilanza sulle finanze.

Nell'ambito della recente revisione della LCF conclusa il 19 marzo 1999, il Parlamento ha potenziato l'autonomia del CDF, rinunciando però a una separazione amministrativa completa del CDF per farne una Corte dei conti. Il Parlamento ha quindi di per sé confermato il sistema in vigore dell'alta vigilanza finanziaria da parte delle Commissioni e della Delegazione delle finanze in stretta collaborazione con il Controllo federale delle finanze. Nell'ambito di questo sistema la SFCF continua a svolgere la funzione di coordinatore e di commutatore tra le Commissioni delle finanze – in particolare la Delegazione delle finanze – e il Controllo federale delle finanze. Questa funzione spiega lo statuto particolare che occupa e la sua subordinazione amministrativa al CDF. Peraltro, all'atto della revisione della LCF del 19 marzo 1999, in Parlamento nessuno ha posto in forse la subordinazione amministrativa della SFCF.

Secondo l'articolo 155 della nuova Costituzione federale, la legge disciplina i dettagli relativi alla possibilità dei Servizi del Parlamento di ricorrere agli uffici dell'amministrazione federale. I dibattiti parlamentari hanno evidenziato che si tratta nella fattispecie di un sostegno generale, di lunga inferiore alla collaborazione tra la Delegazione delle finanze e il CDF. Anche le Commissioni delle finanze possono fare capo al CDF per i loro dibattiti in materia di preventivo e di consuntivo. Dal canto suo, in virtù dell'articolo 50 capoverso 7 LRC la Delegazione delle finanze può chiedere al CDF tutte le informazioni auspiccate e assegnargli mandati complementari sui rapporti di revisione. In ogni momento la Delegazione delle finanze può fare capo in modo rapido e informale al CDF. Non si tratta semplicemente di una questione di trasferimento di posti allo Stato, bensì di sfruttare conoscenze senza le quali la Delegazione delle finanze non potrebbe adempiere il suo mandato.

In questa prospettiva la subordinazione della Segreteria non è affatto irrilevante e la Delegazione delle finanze non può aderire all'argomentazione della CIP-N secondo la quale la collaborazione attuale non verrebbe meno in caso di separazione della SFCF dal CDF. Tenuto conto delle strette relazioni con il CDF, la Delegazione delle finanze insiste affinché il buon funzionamento di questa collaborazione non venga perturbato da una brutale modifica.

Dal profilo materiale la SFCF è attualmente già subordinata alla presidenza delle Commissioni e della Delegazione delle finanze in virtù dell'articolo 49 capoverso 2 LRC. Come tale è quindi sottratta alle direttive del CDF. La subordinazione materiale riveste maggiore importanza della subordinazione amministrativa. Dal profilo della vigilanza finanziaria – vigilanza alla quale sono pure sottoposti i Servizi del Parlamento –, la subordinazione attuale della SFCF all'organo di controllo non è illogica, visto che questo organo è materialmente indipendente dall'amministrazione.

Inoltre è ovvio che all'atto della nomina del segretario la Delegazione delle finanze dovrebbe non soltanto essere sentita ma anche invitata a dare il proprio consenso in considerazione della sua intensa collaborazione con il segretario.

Per tutti questi motivi la Delegazione delle finanze ha concluso le proprie osservazioni chiedendo il mantenimento della legislazione in vigore per poter disporre del tempo necessario per studiare nuove soluzioni per lo statuto della SFCF che non provochino un indebolimento dell'alta vigilanza finanziaria del Parlamento sulle finanze e sul bilancio. Questo punto di vista è condiviso dal CDF che – nelle sue osservazioni – ha parimenti auspicato il mantenimento del sistema attuale.

Nel corso delle loro sedute plenarie del maggio 1999, le due Commissioni delle finanze hanno approvato la posizione della Delegazione delle finanze. Dal canto suo, nelle sue sedute del 6 e 7 maggio 1999, la CIP-N ha dato seguito a grande maggioranza al rapporto censurato, mentre una debole minoranza si è detta favorevole alla posizione della Delegazione delle finanze. All'atto dell'esame dell'iniziativa parlamentare nel corso della sessione estiva, il Consiglio nazionale ha approvato la posizione della Delegazione delle finanze con 109 voti contro 27. All'inizio della sessione autunnale 1999, il Consiglio degli Stati ha invece approvato la proposta della CIP-N volta a subordinare la SFCF ai Servizi del Parlamento, creando in tal modo una divergenza.

La Delegazione delle finanze ha allora presentato una proposta di compromesso, successivamente adottata senza opposizione del Consiglio nazionale e a debole maggioranza dal Consiglio degli Stati.

Oggi pertanto, conformemente all'articolo 18 LCF debitamente modificato, il segretario della SFCF è nominato dalla Delegazione amministrativa dell'Assemblea federale previa approvazione della Delegazione delle finanze. Inoltre, rispecchiando il precedente statuto, la Segreteria è ormai «subordinata amministrativamente» ai Servizi del Parlamento e non più al CDF. Nel corso dei dibattiti alle Camere i fautori di questa soluzione hanno sottolineato il carattere particolare di questa subordinazione, che non va confusa con una subordinazione amministrativa:

Questo significa che dal profilo amministrativo e dal profilo funzionale la SFCF non è subordinata ai Servizi del Parlamento, bensì alla Delegazione delle finanze e alle Commissioni delle finanze. Tale interpretazione è peraltro corroborata e confermata dall'articolo 18 capoverso 3 secondo il quale le Commissioni e la Delegazione delle finanze disciplinano per il rimanente nel loro regolamento la gestione della Segreteria.

Infine, l'articolo 18 capoverso 2<sup>bis</sup> dispone che le relazioni particolari tra la Delegazione e le Commissioni delle finanze – nonché la loro segreteria – e il CDF sono stabilite dal regolamento dell'8 novembre 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze della Camere federali (RS 171.126).

La Delegazione delle finanze constata che questa soluzione di compromesso ottempera le esigenze costituzionali di nomina del segretario da parte delle autorità parlamentari, ma non pone fine alle relazioni privilegiate della segreteria con il CDF, né riduce l'indipendenza dei suoi membri, questo conformemente alle raccomandazioni fatte dall'Organizzazione internazionale degli organi superiori di controllo delle finanze pubbliche (INTOSAI) nella sua dichiarazione di Lima del 1977.

## **2.2 Esercizio dell'alta vigilanza finanziaria sui Servizi del Parlamento**

Nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza finanziaria sulle finanze conformemente all'articolo 50 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), all'inizio del 1999 la Delegazione delle finanze ha inserito nel suo programma di ispezioni i Servizi del Parlamento dandone comunicazione alla segreteria generale dell'Assemblea federale.

A metà maggio 1999 la Delegazione amministrativa (DA) dell'Assemblea federale ha contestato la competenza in materia della Delegazione delle finanze. Essa ritiene infatti che la competenza dell'alta vigilanza della Delegazione delle finanze sui Servizi del Parlamento è esclusa in virtù dell'articolo 8<sup>ter</sup> capoverso 4 terzo periodo LRC e dell'articolo 7 del decreto federale del 7 ottobre 1988 sui Servizi del Parlamento (RS 171.115), che dispone che la DA assume la direzione suprema degli affari amministrativi dell'Assemblea federale e sorveglia la condotta degli affari e la gestione finanziaria dei Servizi del Parlamento. Questi due testi legali – oggetto entrambi di un aggiornamento nell'autunno del 1999 e di un adeguamento alla nuova Costituzione federale entrata in vigore il 1° gennaio 2000 – non sono stati modificati dal profilo materiale. Secondo la DA gli articoli precitati costituiscono una deroga ai principi sanciti dalle disposizioni dell'articolo 50 LRC visto che si tratta di disposizioni speciali e più recenti, che hanno il primato sulle disposizioni più generali e più vecchie che stabiliscono la competenza di alta vigilanza della Delegazione delle finanze.

Nella sua risposta alla DA, la Delegazione delle finanze ha fatto valere che fonda le sue competenze in materia di alta vigilanza sull'articolo 85 numeri 10 e 11 della vecchia Costituzione, disposizioni che sono state riprese negli articoli 167 (finanze) e 169 (alta vigilanza) della nuova Costituzione. Le disposizioni del capitolo VII



della LRC («Esercizio dell'alta vigilanza sull'amministrazione e sulla giustizia») continuano a rispecchiare le norme costituzionali. Dal canto suo – in virtù delle norme legali vecchie e nuove che la disciplinano – la DA dell'Assemblea federale non svolge compiti di alta vigilanza – bensì, come il Consiglio federale – unicamente compiti di mera vigilanza sui Servizi del Parlamento, il che rientra negli attributi di un organo esecutivo.

Dato che la Delegazione amministrativa è investita della competenza di decisioni esecutive, essa non può costituire nel contempo un organo di alta vigilanza, poiché di norma nessun organo può essere contemporaneamente il controllore e il controllato. Tale principio è iscritto nella dichiarazione di Lima sulle linee direttive del controllo delle finanze pubbliche, adottata nel 1977 dall'Organizzazione internazionale degli organi superiori di controllo delle finanze pubbliche (INTOSAI).

Occorre altresì rilevare che l'alta vigilanza ha un carattere universale e matriciale, nel senso che viene esercitata sull'insieme delle attività dello Stato e secondo criteri applicabili a tutti i suoi servizi. Essa consente di far rispettare la parità di trattamento, visto che è identica per tutte le attività e per tutti i servizi. Per sua propria natura la DA non può operare paragoni tra la gestione dei Servizi del Parlamento e quella degli uffici della Confederazione. È quindi nel suo interesse che un organo specializzato in materia possa fornirle una valutazione «incrociata» della gestione dei Servizi del Parlamento.

Inoltre è opportuno porre sullo stesso livello i Servizi del Parlamento e tutti gli altri uffici e servizi dell'amministrazione. È proprio in questa prospettiva che all'atto della revisione della legge del 19 marzo 1999 sul controllo delle finanze (RS 614.0) il Parlamento ha parimenti sottoposto i Servizi del Parlamento alla vigilanza finanziaria del Controllo federale delle finanze.

In considerazione dei dibattiti in corso, la Delegazione delle finanze ha accettato a questo stadio di rinunciare all'ispezione che il suo programma aveva fissato per fine giugno 1999. Inoltre essa ha accettato di incontrare la DA per esaminare le modalità di disciplinamento delle competenze parlamentari delle due rispettive Delegazioni. L'incontro si è svolto il 1° settembre 1999. In questa occasione la DA ha fatto valere che non era possibile un'alta vigilanza del Parlamento su sé stesso, ma che questa circostanza non escludeva che la DA facesse capo alle conoscenze specialistiche della Delegazione delle finanze per esercitare i suoi compiti di vigilanza. In definitiva la DA ritiene di dover essere responsabile soltanto nei confronti del solo Parlamento e non di uno dei suoi organi.

Le due Delegazioni hanno conferito il mandato ai loro rispettivi vicepresidenti di stabilire le norme della loro futura cooperazione. In questo senso lo scorso 5 ottobre 1999 i vicepresidenti hanno concluso il seguente accordo:

1. La Delegazione amministrativa è competente in materia di condotta suprema e di vigilanza sui Servizi del Parlamento, nonché in materia di preventivo del Parlamento.
2. Il Controllo federale delle finanze esamina parimenti i Servizi del Parlamento e l'utilizzazione dei mezzi finanziari dell'Assemblea federale. I rapporti del Controllo federale delle finanze relativi a eventuali ispezioni presso i Servizi del Parlamento sono inviati alla Delegazione ammini-

strativa e alla Delegazione delle finanze, nonché alla Direzione dei Servizi del Parlamento.

3. La Delegazione delle finanze esercita la vigilanza sugli organi parlamentari. Nondimeno, per tutelare la parità di trattamento nella classificazione del personale fuori classe di stipendio di tutte le autorità federali, essa dà un preavviso alla Delegazione amministrativa quando si tratta della classificazione di collaboratori dei Servizi del Parlamento fuori classe di stipendio, conformemente all'accordo del 1951, applicabile per analogia.
4. La Delegazione delle finanze può inoltre avviare inchieste sui mandati della Delegazione amministrativa.
5. Infine la Delegazione delle finanze può di sua propria autorità presentare proposte e osservazioni alla Delegazione amministrativa nell'ambito del preventivo del Parlamento e della sua gestione. La Delegazione amministrativa decide sulle eventuali misure da prendere.

Questo accordo è stato approvato dalla Delegazione delle finanze il 2 novembre 1999.

### **2.3 Pareri della Delegazione delle finanze su proposte del Consiglio federale**

Conformemente all'articolo 50 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) alla Delegazione delle finanze spettano l'esame e il controllo particolareggiato dell'intera gestione finanziaria. Nell'ambito delle vigilanza finanziaria concomitante essa può anche deliberare su proposte del Consiglio federale alle Camere e comunicare il proprio parere o le sue proposte verbalmente o per scritto alle Commissioni delle finanze o ad altre Commissioni parlamentari (art. 9 del Regolamento delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali; RS 171.126). I corapporti della Delegazione delle finanze si limitano solitamente a proposte comportanti notevoli ripercussioni finanziarie o a proposte che pongono in forse l'alta vigilanza finanziaria del Parlamento.

Nel corso dell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze si è rivolta tre volte alle Commissioni incaricate dell'esame preliminare. Si trattava in particolare del mandato di prestazioni della Confederazione al Consiglio dei Politecnici federali per gli anni 2000-2003 (cfr. n. 4.3.2), del messaggio concernente un credito suppletivo per l'esposizione nazionale (99.081, cfr. in merito anche il n. 4.7.2) e del messaggio relativo alla legge federale concernente l'abrogazione della legge sui cereali e alla modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese (99.082).

Dopo una serie di intensi colloqui, la Delegazione delle finanze ha approvato il 13 ottobre 1999 un anticipo di 50 milioni di franchi a favore di Expo.02. Grazie a questo apporto finanziario, la direzione dell'Expo ha potuto far fronte agli impegni finanziari correnti sino a fine 1999 e concentrare le proprie energie sul rilancio delle sue attività. In questo modo il nel dicembre del 1999 il Parlamento poté deliberare senza costrizioni su un credito suppletivo di 250 milioni di franchi (99.081) che schiudeva nuove possibilità all'Expo. Nel suo corapporto all'attenzione delle Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC), la Delegazione delle

finanze ha proposto una modifica dell'elenco dei crediti di impegno. Si trattava nella fattispecie di creare una base legale per garantire la capacità di pagamento di un importo di 20 milioni nel 1999. Nel rapporto alla CSEC l'approvazione dell'anticipo e del relativo credito suppletivo urgente furono vincolati alla condizione che il Controllo federale delle finanze (CDF) rafforzasse la propria vigilanza finanziaria e potesse accedere illimitatamente a tutti gli atti dell'Associazione Expo.02. In futuro la Delegazione delle finanze esigerà da parte della direzione dell'Associazione Expo.02 la presentazione di rapporti trimestrali – per sé stessa e per il Controllo federale delle finanze – sullo stato di realizzazione dell'Expo e sulla sua situazione finanziaria. Entrambe le Camere hanno approvato nel corso delle sessioni invernale 1999 il credito suppletivo a favore di Expo.02 con le proposte di modifica della Delegazione delle finanze.

Per quanto concerne la modifica della legge sull'approvvigionamento del Paese (99.082), il Consiglio federale propone un nuovo articolo 11a, secondo il quale le spese per le scorte obbligatorie di beni indispensabili possono essere assunte dalla Confederazione. La Delegazione delle finanze ha fatto parte alla Commissione incaricata dell'esame preliminare del suo timore che l'articolo in questione istituisse una nuova norma di sovvenzionamento. Il finanziamento delle scorte obbligatorie è stato sinora effettuato su base di diritto privato mediante addossamento dei costi ai consumatori. Il Consiglio federale stima che le ripercussioni finanziarie saranno dell'ordine di grandezza di circa 15 milioni di franchi all'anno qualora lo Stato assumesse il finanziamento diretto delle spese di queste scorte obbligatorie, comprensive di beni importati o prodotti o trasformati in Svizzera. Per la Delegazione delle finanze si tratta di una questione di principio: la Confederazione non deve assumere nuovi compiti sinora finanziati per il tramite del sistema di milizia dell'economia e dei prezzi al consumo. Il Consiglio degli Stati ha approvato nel corso delle sessioni invernale l'articolo proposto dal Consiglio federale. Il Consiglio nazionale esaminerà la proposta dell'Esecutivo nel corso della sessione primaverile. Esiste una proposta di minoranza che va nella direzione indicata della Delegazione delle finanze.

La Delegazione delle finanze continuerà ad esaminare le proposte del Consiglio federale dal profilo delle loro ripercussioni finanziarie e a fare capo di volta in volta al suo diritto di corapporto. Le comunicazioni alle Commissioni delle finanze o ad altre Commissioni parlamentari sono in particolare opportune quando la vigilanza finanziaria concomitante sui decreti del Consiglio federale accerta contraddizioni nella gestione finanziaria.

## **2.4 Vigilanza finanziaria concomitante della Delegazione delle finanze**

L'alta vigilanza del Parlamento sul Consiglio federale e sull'amministrazione è suddivisa in due ambiti a livello federale. Essa viene esercitata da diverse Commissioni e Delegazioni. A dipendenza del momento in cui essa viene esercitata, essa può essere retroattiva, contemporanea e prospettiva.

Ambito	Organo	Tipo	Oggetto
Alta vigilanza finanziaria del Parlamento	Commissioni delle finanze	strutturale	Preventivo Crediti aggiunti Superamento di crediti
		retroattiva	Consuntivo
	Delegazione delle finanze	concomitante	Affari del personale e dei quadri superiori Anticipi ordinari Rapporti di revisione del CDF Decreti del Consiglio federale
Controllo amministrativo del Parlamento	Commissioni della gestione	strutturale	Ispezioni Richieste Valutazioni dell'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
		retroattiva	Rapporti di gestione
	Delegazione delle Commissioni della gestione	concomitante	Servizi di informazione e protezione dello Stato

Nell'ambito di questo sistema di alta vigilanza parlamentare la Delegazione delle finanze assume una posizione particolare. Per il tramite della vigilanza corrente e particolareggiata delle gestione finanziaria essa svolge il ruolo di vigilanza finanziaria concomitante. Tale vigilanza si estende al Consiglio federale, a tutta l'amministrazione federale, ai Tribunali federali nonché ad altri enti incaricati di svolgere compiti della Confederazione. Per quanto concerne invece la NFTA, tale compito è assunto dalla Delegazione di vigilanza della NFTA, la cui segreteria è aggregata al ESFK.

In ossequio al principio della separazione dei poteri, la Delegazione delle finanze non ha il diritto di emanare direttive nei confronti del Consiglio federale. Nondimeno, per il fatto che le vengono regolarmente sottoposti decreti del Consiglio federale comportanti ripercussioni finanziarie, essa può comunicargli i suoi pareri e le sue constatazioni sotto forma di suggerimenti, di reclami e di raccomandazioni. Dato che la vigilanza finanziaria concomitante non è unicamente limitata alle richieste e alle ispezioni, ma rende possibile un influsso fruttuoso sulle decisioni interne dell'amministrazione comportanti ripercussioni finanziarie, come risulta dai numerosi casi del 1999 menzionati in questo rapporto. Nell'esempio che segue l'intervento della Delegazione delle finanze ha indotto un cambiamento di atteggiamento.

Su proposta del Consiglio di Stato ginevrino, il Consiglio federale ha esaminato l'opportunità di partecipare a un ampliamento dell'edificio di Palexpo con un contributo di 50-60 milioni di franchi per potenziare l'attrattiva di Ginevra come centro

internazionale. Da un esame più approfondito dell'oggetto è emerso che non esistevano basi legali per una partecipazione della Confederazione. Nondimeno il Consiglio federale decise di continuare le trattative con l'Esecutivo ginevrino.

La Delegazione delle finanze si è di norma sempre impegnata a sostenere gli interessi di Ginevra come centro internazionale. Per quanto concerne l'autorizzazione di crediti di impegno urgenti e di crediti di pagamento non si è mostrata opposta ai bisogni speciali per tutelare la posizione internazionale di Ginevra.

In considerazione della decisione del Consiglio federale e della chiara situazione iniziale, la Delegazione delle finanze ha rammentato al Consiglio federale il deficit delle finanze federali, esprimendo nel contempo il proprio stupore per il fatto che si stesse ulteriormente ricercando un espediente per fornire un contributo federale a un centro di esposizioni per il tramite di un preventivo completamente estraneo al caso. La Delegazione delle finanze pose inoltre l'esigenza che non fossero creati nuovi criteri di sussidiamento. Facendo valere il principio della parità di trattamento nei confronti di altri grandi enti espositivi svizzeri, esposti alla concorrenza internazionale, rammentò quindi che una decisione positiva comportava il pericolo di esporsi a spese ancora maggiori e raccomandò pertanto vivamente al Consiglio federale di rinunciare a un sostegno finanziario da parte della Confederazione per motivi di principio.

Anche grazie all'intervento della Delegazione delle finanze, le autorità ginevrine hanno poi ritirato la loro richiesta dopo un esame definitivo dell'incartamento da parte del Consiglio federale. Si può quindi constatare che il capacità di affermazione della Delegazione delle finanze deve essere garantita dalla sua capacità di convincimento.

## **2.5 Coordinamento delle Commissioni di controllo**

Il coordinamento tra le Commissioni e Delegazione delle finanze e Commissioni della gestione è stato istituito ed è in atto da anni. Da allora è stato esteso ai nuovi bisogni, come per esempio la vigilanza sugli uffici gestiti con mandato di prestazioni e budget globale (FLAG), compito affidato alle sottocommissioni congiunte delle finanze e della gestione. La Delegazione delle finanze ha peraltro fornito indicazioni dettagliate in merito nel suo rapporto d'attività del 1998 (cfr. parte I, n. 2.3). Inoltre la vigilanza sulle aziende e imprese del 3° e 4° cerchio di responsabilità è esercitata in comune dalle competenti sottocommissioni delle finanze e della gestione (cfr. qui sotto il n. 4.9.1).

Nel corso degli anni il coordinamento è stato pure rafforzato e istituzionalizzato a livello delle presidenze e delle segreterie delle Commissioni. Durante il periodo in rassegna è stata tuttavia tenuta una sola conferenza di coordinamento dei presidenti delle Commissioni e della Delegazione delle finanze, nonché delle Commissioni della gestione, questo nel corso delle sessioni estive. La seduta è stata consacrata essenzialmente alla revisione della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11). La seconda conferenza – che si svolge tradizionalmente durante la sessione invernale per sintonizzare i programmi rispettivi delle Commissioni – ha dovuto essere rinviata alla sessione primaverile del 2000. Infatti la ricostituzione delle Commissioni e delle Delegazioni per la 46<sup>a</sup> legislatura iniziata lo scorso 6 dicembre 1999 è intervenuta troppo tardi per consentire un coordinamento dei programmi.

Invece, come di consueto, le segreterie delle Commissioni di controllo hanno tenuto sei sedute di coordinamento, durante le quali sono stati scambiati 50 incartamenti o verbali di affari in corso - ogni volta con l'accordo degli organi interessati. Questa statistica non tiene però conto dello scambio di informazioni e delle numerose operazioni di coordinamento che si sono svolte oralmente nel corso delle sedute per evitare i doppioni. Vanno poi ancora rammentati i contatti regolari tra i collaboratori in funzione dei diversi incartamenti.

Durante l'esercizio in rassegna le segreterie delle Commissioni delle finanze e delle Commissioni della gestione hanno inoltre collaborato ai lavori preparatori di revisione totale della LRC, in particolare per quanto concerne l'organizzazione, la procedura e lo statuto dell'alta vigilanza parlamentare. Questa circostanza è stata peraltro menzionata nel rapporto delle Commissioni della gestione sulla loro attività da maggio 1998 a maggio 1999, n. IV-16 e annunciata nell'ultimo rapporto di attività della Delegazione delle finanze (cfr. n. Parte I, n. 2.3).

Infatti la revisione totale della LRC alla quale hanno provveduto le Commissioni delle istituzioni politiche (CIP) dal maggio del 1998 consecutivamente all'aggiornamento della Costituzione federale, le ha indotte a prendere nuovamente in considerazione due interventi parlamentari menzionati dalla Delegazione delle finanze nel suo ultimo rapporto di attività, interventi che preconizzano un rafforzamento del coordinamento o una fusione delle Commissioni di controllo (cfr. op. cit.).

In questo senso e con l'autorizzazione dei loro rispettivi presidenti, le due segreterie sono state dapprima sentite come esperti nell'ambito di una seduta delle sottocommissioni delle CIP incaricate della revisione della LRC. Successivamente, la segreteria generale dell'Assemblea federale ha chiesto alle due segreterie delle Commissioni di controllo di presentare le loro osservazioni relative ai due modelli possibili di organizzazione dell'alta vigilanza, ossia la fusione delle Commissioni delle finanze e delle Commissioni della gestione e l'istituzione legale di un coordinamento rafforzato delle attività di controllo.

La Delegazione delle finanze e le Commissioni della gestione - tenute regolarmente al corrente dei lavori di revisione - hanno incaricato le rispettive segreterie di esaminare le due varianti proposte e di presentare un rapporto a esse stese e alle sottocommissioni delle CIP. Le segreterie hanno elaborato un rapporto comune dopo il seminario che hanno indetto l'8 aprile 1999.

Il rapporto in questione constata preliminarmente che la necessità di un coordinamento si avverte essenzialmente tra le Commissioni di controllo e le Commissioni legislative, visto che queste ultime tentano di effettuare attività di controllo e di valutazione che competono esclusivamente alle Commissioni di alta vigilanza. Il rapporto constata inoltre che le attività di coordinamento tra le Commissioni di controllo sono intense e diverse e presenta le similitudini e le differenze tra le Commissioni delle finanze e le Commissioni della gestione per evidenziare quanto dovrebbe essere modificato a livello di legge e nei fatti in caso di fusione o di coordinamento rafforzato. Il rapporto conclude sottolineando in particolare che una fusione intensificherebbe l'alta vigilanza parlamentare generale, solleciterebbe maggiormente i commissari - si rammenta che sono parlamentari di milizia - e indurrebbe profonde modifiche delle strutture e dell'amministrazione. Dal canto suo l'istituzionalizzazione del coordinamento tra le Commissioni di controllo consentirebbe di potenziare la cooperazione esistente, mantenendo controlli flessibili e de-

centrati, nonché la presa in considerazione degli aspetti di gestione e degli aspetti finanziari.

Nel corso delle loro sedute di fine aprile e inizio maggio 1999, le Commissioni e la Delegazione delle finanze, come pure le Commissioni della gestione hanno preso atto di questo rapporto che è stato successivamente trasmesso alle CIP come documento e proposte emananti esclusivamente dalle segreterie delle Commissioni di controllo.

Va rilevato che nell'ambito della conferenza di coordinamento dei presidenti delle Commissioni e della Delegazione delle finanze e delle Commissioni della gestione sono state sollevate diverse critiche in merito alla procedura scelta per l'elaborazione di un avamprogetto di revisione totale della LRC. I presidenti hanno infatti constatato che l'avamprogetto era nella mani delle CIP, organo funzionante come gruppo di esperti ma successivamente incaricato di esaminare il medesimo oggetto in quanto Commissione parlamentare, senza che fosse stata preliminarmente indetta una procedura di consultazione formale come quella applicata agli oggetti del Consiglio federale.

Di fatto la Delegazione delle finanze osserva che il coordinamento tra le Commissioni di alta vigilanza funziona ottimamente. Essa constata peraltro che una fusione degli organi di controllo indurrebbe profonde modifiche strutturali, che postulerebbero una modifica dello statuto del Controllo federale delle finanze, organo investito di una maggiore autonomia da una recente modifica di legge.

Pertanto in caso di fusione è l'insieme del sistema dell'alta vigilanza parlamentare sulle finanze che dovrebbe essere rivisto. Si tratta però di un compito di lunga durata che può essere realizzato unicamente sullo scorta di uno studio approfondito che non è stato sinora avviato, contrariamente a quanto richiesto dalla Delegazione delle finanze nel suo ultimo rapporto di attività.

## **2.6 Società dell'informazione in Svizzera**

Il concetto «Società dell'informazione in Svizzera/Nuove tecniche di informazione e di comunicazione (NTIC)» poggia sulla «Strategia del Consiglio federale per una società dell'informazione in Svizzera» del 18 febbraio 1998. Nella fattispecie non si tratta di un progetto vero e proprio del Consiglio federale sulla società dell'informazione, bensì di un progetto interdipartimentale di coordinamento delle attività della Confederazione in questo ambito. La responsabilità delle singole campagne e le relative competenze di realizzazione spettano ai competenti Dipartimenti e Uffici. Il comitato competente del Gruppo di coordinamento società dell'informazione (KIG) ha stabilito un ordine di priorità impostato sull'urgenza, la fattibilità e l'efficacia per l'attuazione delle campagne proposte dal Consiglio federale.

Il Consiglio federale ha incaricato gli uffici competenti dell'attuazione delle campagne ritenute prioritarie nell'ambito delle competenze esistenti. Sulla scorta delle indagini effettuate, le spese per la realizzazione di queste campagne hanno potuto essere stimate in circa 150 milioni di franchi. Il finanziamento di un importo di circa 50 milioni è già stato approvato o garantito. Quando si tratta di progetti propri della

Confederazione, essi devono per quanto possibile essere integrati in provvedimenti esistenti e finanziati con i mezzi disponibili. Se la loro realizzazione non è possibile nell'ambito di un trasferimento, devono essere presentate al Consiglio federale apposite proposte in merito al finanziamento e alle risorse di personale. I progetti che postulano una modifica di legge e inducono nuove ripercussioni finanziarie devono essere decisi nell'ambito del piano finanziario di legislatura. I due posti necessari per la direzione di progetto saranno messi a disposizione dall'UFCOM nell'ambito dell'effettivo del Dipartimento. Non possono invece essere espresse in cifre ulteriori ripercussioni a livello di personale.

La Delegazione delle finanze constata che le ripercussioni finanziarie del progetto «Società dell'informazione in Svizzera» sono difficilmente compendiabili, che le competenze sono distribuite sull'intera amministrazione federale e che le basi legali di finanziamento sono poco chiare.

La Delegazione delle finanze esige che le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo di personale del progetto «Società dell'informazione in Svizzera» siano accertate, che a tale scopo venga richiesto un credito di impegno e che i provvedimenti proposti vengano collocati in un ordine di priorità nell'ambito della procedura politica ordinaria da parte del Consiglio federale e del Parlamento, le sole istanze competenti. Il Consiglio federale è invitato a designare un responsabile centrale della direzione di progetto e a garantire un controllo accurato dei costi.

### **3 Pratiche in materia di personale e crediti**

#### **3.1 Personale**

##### **3.1.1 Remunerazioni**

In applicazione dell'accordo del 1951 tra il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze, determinate misure concernenti il personale entrano in vigore soltanto con il consenso della Delegazione delle finanze delle Camere federali. È il caso per esempio della classificazione di funzioni in classi più alte e della creazione di posti nelle categorie 30, 31 e fuori classe, compreso il cambiamento di denominazione di posti di vicedirettore o di direttore supplente. Detto accordo concerne pure la concessione di supplementi di stipendio e di indennità periodiche ad agenti della 26<sup>a</sup> classe di stipendio o di classi superiori.

Durante il periodo in rassegna la Delegazione delle finanze ha esaminato 37 affari del personale. D'intesa con la Commissione di coordinamento (COCO) – l'organo di valutazione del Dipartimento federale delle finanze per la classificazione nelle classi superiori di stipendio –, la Delegazione delle finanze ha approvato con una sola eccezione tutti i provvedimenti in materia di stipendio.

In alcuni casi la sua approvazione è intervenuta soltanto dopo l'assunzione di un complemento di informazione o dopo un colloquio con il competente capo di Dipartimento. Numerosi affari hanno fornito lo spunto a una riconferma di alcuni principi della politica del personale.



Nel corso del periodo in rassegna la Delegazione delle finanze ha nuovamente ribadito il principio del divieto delle promozioni retroattive. Sempre nel contesto degli affari del personale sono pure stati esaminati quali costi di tecnica assicurativa in-sorgono alla Confederazione in caso di riscatto della Cassa pensione. La legislazione ancora in vigore (Ordinamento dei funzionari; RS 172.221.10) e l'ordinanza concernente la Cassa pensioni della Confederazione (Statuti della CPC; RS 172.222.1) provocano gravi oneri per la Confederazione quando il guadagno assicurato di un agente già in età viene aumentato. La Delegazione delle finanze tiene particolarmente all'osservanza del limite di età di promozione ai fini della CPC di cui all'articolo 40 capoverso 3 del Regolamento dei funzionari (RS 172.221.101). Se il funzionario ha raggiunto il sessantesimo anno di età, al posto della promozione gli viene solitamente concesso un assegno di rincaro non assicurato.

La Delegazione delle finanze ha preso atto della soluzione data allo statuto della signora Carla Del Ponte dopo la sua nomina a procuratore generale del Tribunale internazionale per i crimini di guerra dell'Aia. I provvedimenti presi rientrano nell'ambito di competenze del Consiglio federale. Per motivi di politica interna ed estera ma anche in considerazione della chance di poter insediare una cittadina svizzera al secondo posto della gerarchia dell'ONU (segretaria generale supplente), il Consiglio federale ha ritenuto opportuno ricercare in questo caso una soluzione non convenzionale e innovativa. Le Commissioni delle finanze hanno esaminato nell'ambito del preventivo 2000 le spese che risultano da questa soluzione. All'epoca non era ancora possibile fornire cifre esatte in merito agli oneri della Confederazione nel caso della signora Del Ponte. Non è da escludere che debbano essere richiesti mezzi corrispondenti nell'ambito di un credito aggiuntivo.

La Delegazione delle finanze auspica da parte del Consiglio federale e dei singoli Dipartimenti un atteggiamento di riserbo nella prassi di promozione sino all'entrata in vigore della nuova legge sul personale della Confederazione. Essa sostiene il DFF nei suoi sforzi di introduzione di un sistema degli stipendi senza ripercussioni sul preventivo e libero da automatismi.

### **3.1.2 Statuto dei funzionari nei consigli di amministrazione**

La Delegazione delle finanze ha già informato in precedenti rapporti in merito alle partecipazioni all'estero della ex Telecom PTT (l'ultima volta nel rapporto del 1998, n. 4.9.4.3), incentrando la sua analisi sul problema delle responsabilità per il danno di circa 800 milioni di franchi che sarebbe risultato da queste partecipazioni. Nel corso dell'anno in rassegna il DATEC – su invito della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale – ha incaricato un perito esterno di esaminare se gli organi dell'ex Telecom avessero ottemperato al loro compito di diligenza. L'esperto è giunto alla conclusione che erano stati commessi errori, ma che non esistevano indizi di negligenza.

È ipotizzabile l'avvio di una procedura ai sensi della legge sulla responsabilità (RS 170.32) nei confronti degli organi delle PTT, rispettivamente di una procedura civile per quanto concerne i consulenti privati. In considerazione delle deboli chance di riuscita, le Commissioni delle finanze e la Delegazione delle finanze non insistono sull'avvio di ulteriori procedure.

Il dibattito sulla responsabilità degli impegni all'estero dell'ex Telecom evidenzia la necessità di una chiarificazione dello statuto dei rappresentanti della Confederazione che assumono mandati nei consigli di amministrazione di aziende di diritto pubblico e di società anonime con partecipazione dello Stato. Ci si deve in particolare chiedere perché rispetto alle norme del Codice delle obbligazioni tali rappresentanti beneficino di una maggiore protezione in virtù della legislazione sui funzionari. Si rende un cattivo servizio agli interessi delle società anonime in possesso della Confederazione se i suoi rappresentanti sono resi responsabili in virtù della legge sulla responsabilità solo in caso di intenzione o di grave negligenza, mentre secondo il Codice delle obbligazioni gli amministratori di diritto privato possono essere più facilmente chiamati in causa.

La Delegazione delle finanze è pertanto intervenuta presso il Consiglio federale in vista di un riesame delle disposizioni applicabili ai rappresentanti della Confederazione nelle società anonime. Le direttive del Consiglio federale sul comportamento dei funzionari federali nei consigli di amministrazione devono essere modificate.

### **3.1.3 Stipendi dei quadri nelle imprese e aziende della Confederazione**

La Delegazione delle finanze si è occupata degli stipendi del terzo e quarto cerchio (ossia di Swisscom, della Posta e delle FFS). Gli stipendi di Swisscom soggiacciono per un ulteriore periodo transitorio sino a fine 2000 alle disposizioni dell'articolo 25 della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione delle telecomunicazioni della Confederazione (Legge sull'azienda delle telecomunicazioni, LATC; RS 784.11). Come datore di lavoro Swisscom mantiene le attuali condizioni di assunzione. Peraltro nel corso degli ultimi due anni Swisscom ha assunto numerosi quadri con contratti di diritto privato. Molti di questi quadri sono specialisti altamente qualificati che pongono speciali esigenze di assunzione e condizioni contrattuali in caso di riorganizzazione o di trasferimento di servizi specializzati in Svizzera o all'estero. Nel caso dei quadri con contratto di assunzione di diritto privato viene a cadere il limite massimo di circa 310 000 franchi di stipendio annuo applicabile al personale federale.

La classificazione delle funzioni spetta alla aziende. La Posta e le FFS coordinano le modifiche dei criteri di classificazione delle funzioni delle classi superiori di stipendio con il Dipartimento competente prima di prendere una decisione. La Posta, le FFS e Swisscom possono effettuare nuove assunzioni e modifiche delle condizioni contrattuali esistenti conformemente al Codice delle obbligazioni se si tratta di persone alle quali vengono poste speciali esigenze o che assumono particolari responsabilità e che per questo motivo ricevono uno stipendio maggiore. La Posta e le FFS limitano le assunzioni conformemente al Codice delle obbligazioni a poche eccezioni per i quadri superiori.

A partire dal 2001 le disposizioni della legislazione sul personale della Confederazione si applicheranno di norma soltanto alla Posta e alle FFS. Per quanto concerne invece Swisscom saranno applicabili le disposizioni del Codice delle obbligazioni. Numerose disposizioni di esecuzione dovranno essere disciplinate in forma di con-

tratto collettivo di lavoro (CCL). Per il rimanente il Consiglio federale stabilisce nei suoi obiettivi strategici direttive di politica del personale applicabili alle tre aziende. Un rapporto annuo al DATEC compendia il raggiungimento di questi obiettivi.

La Delegazione delle finanze riconosce che la sempre maggiore autonomia di queste ex aziende della Confederazione postula una nuova politica salariale per i quadri. Per poter trovare sul mercato del lavoro quadri dirigenti qualificati occorre pagare stipendi concorrenziali. I nuovi manager assumono maggiori responsabilità che devono essere retribuite in modo corrispondente. Per quanto concerne la politica dei quadri, le istanze politiche hanno ceduto gran parte delle loro competenze alle aziende.

La Delegazione delle finanze ha invitato il DATEC a creare maggiore trasparenza. Alla maggiore autonomia delle aziende nella fissazione degli stipendi dei quadri superiori deve corrispondere una maggiore trasparenza nei confronti del pubblico. I salari al merito concordati devono essere commisurati a obiettivi quantificabili.

### **3.1.4 Conferimento di titoli**

Nel corso del periodo in rassegna la Delegazione delle finanze si è occupata della modifica di competenze del DFAE per quanto concerne il conferimento di titoli. Inoltre si è pure verificato un aumento delle istanze di conferimento di titoli anche all'infuori del DFAE. Nel caso delle persone che hanno contatti a livello internazionale si considera sempre più necessario il conferimento del titolo di ambasciatore, anche quando questi dipendenti assumono soltanto il secondo o terzo livello gerarchico in seno alla Confederazione.

La Delegazione delle finanze auspica che il titolo di ambasciatore venga conferito con grande riserbo. Il titolo di ambasciatore dovrebbe ulteriormente essere riservato ai soli dipendenti del DFAE (politica estera) e del Segretariato di Stato per l'economia (Seco), che hanno permanentemente contatti a livello internazionale. Se altri uffici specializzati o supplenti di ambasciatori svolgono attività internazionali, il titolo di ambasciatore potrebbe essere conferito in singoli casi, come per esempio quando il dipendente rappresenta la Svizzera e funge da capo di una Delegazione a un'importante conferenza internazionale.

Il Consiglio federale ha promesso di conferire il titolo di ambasciatore all'infuori del DFAE e del Seco soltanto a funzionari capi di grandi divisioni internazionali che assumono in modo durevole compiti di politica estera. Il Consiglio federale continuerà a conferire il titolo temporaneo di ambasciatore ogniqualvolta i contatti ad alto livello tra Stati lo esigono oppure se lo svolgimento di un mandato di trattativa potrebbe essere posto in forse.

Nell'ambito della sua vigilanza concomitante la Delegazione delle finanze sorveglierà l'osservanza di una prassi restrittiva in materia di conferimento di titoli.

## 3.2

## Prospetto dei crediti urgenti accordati

### 3.2.1

### Criteri di trattamento dei crediti urgenti

La Delegazione delle finanze ha proseguito nel corso dell'esercizio in rassegna la sua severa prassi in materia di valutazione di crediti aggiuntivi. È noto che in caso di urgenza essa può autorizzare al posto delle Commissioni delle finanze e del Parlamento spese non previste nel preventivo o per le quali il preventivo non prevede un credito di pagamento sufficiente (art. 18 cpv. 1 risp. art. 31 cpv. 3 della legge sulle finanze della Confederazione; RS 611.0). Nel 1999, il Consiglio federale ha richiesto la procedura di autorizzazione d'urgenza per 34 crediti di pagamento e per 1 credito di impegno.

La procedura d'urgenza deve essere motivata in modo dettagliato in ogni singolo caso. La Delegazione delle finanze esige fatti che provino per quale motivo il credito è esigibile in tempi stretti e per quale ragione non può essere attesa l'approvazione da parte del Parlamento nell'ambito degli ordinari supplementi I e II. Inoltre si deve esaminare se il credito non era prevedibile già al momento dell'allestimento del preventivo. Occorre infatti impedire che l'amministrazione possa beneficiare di mezzi finanziari scegliendo la via più semplice del credito aggiuntivo al posto della procedura ordinaria. Una tale prassi sarebbe in contraddizione con la rigorosa compartimentazione delle spese del Dipartimento delle finanze, senza la quale l'obiettivo del risanamento delle finanze federali non può esser raggiunto. Occorre d'altra parte far prova di grande prudenza nel caso dei crediti aggiuntivi concernenti rubriche di credito oggetto di tagli da parte del Parlamento; in questa ipotesi la motivazione delle spese oltre la linea stabilita dal Parlamento deve essere oltremodo particolareggiata.

La tavola 3 rappresenta l'evoluzione dei crediti aggiuntivi dal 1990 al 1998 e indica la quota di crediti di pagamento approvati dalla Delegazione delle finanze in procedura d'urgenza (anticipi ordinari).

*Tavola 3*

#### **Evoluzione dei crediti aggiuntivi 1990-1999**

Anno	Crediti aggiuntivi in mio di franchi	in % del preventivo	di cui approvati dalla Delegazione delle finanze	in % del credito aggiuntivo
1990	1006	3,4	371	37
1991	2229	6,6	786	35
1992	1848	5,0	791	43
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

L'aumento dei crediti aggiuntivi nel corso dell'anno in rassegna è riconducibile ai crediti di pagamento in relazione con la crisi dei Balcani. Il preventivo 1999 dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) partiva dal presupposto di 30 000 nuove domande di asilo: in realtà ne vennero presentate 46 000. Non sorprende affatto che

447 milioni di franchi, ossia oltre il 45 per cento dei crediti aggiuntivi, sia da ricondurre alle conseguenze della guerra in Kosovo. La quota di crediti aggiuntivi per l'aiuto ai rifugiati in Svizzera è stata di 315 milioni di franchi; per le campagne in Kosovo e nei Paesi limitrofi sono invece stati necessari crediti aggiuntivi per un importo di 132 milioni di franchi.

La crescita del numero di richiedenti l'asilo ha rapidamente postulato nuovi mezzi finanziari, che hanno dovuto essere messi a disposizione in procedura d'urgenza. La Delegazione delle finanze ha autorizzato un anticipo di 286 milioni di franchi all'UFR. A questo importo occorre aggiungere le richieste di crediti urgenti presentate da altri uffici per attenuare le conseguenze della guerra e per il promovimento della pace, ossia complessivamente 143 milioni di franchi. Per quanto concerne l'aiuto in loco, la maggiore quota è stata attribuita alla Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC), che ha ricevuto anticipi per complessivi 95 milioni di franchi. La Delegazione delle finanze è partita dall'idea che per quanto concerneva i mezzi finanziari supplementari autorizzati sussisteva un certo margine di manovra di spesa, perché le richieste di crediti aggiuntivi erano state presentate al momento del culmine della crisi in Kosovo. Di fatto gli uffici impegnati sul fronte dell'aiuto al Kosovo hanno annunciato un saldo di crediti di 34 milioni di franchi nel consuntivo 1999.

Nonostante la nostra prassi rigorosa in materia di crediti aggiuntivi, anche in altri casi non si è potuto evitare di mettere subito a disposizione i mezzi necessari. Grazie a questa procedura l'amministrazione federale ha potuto rapidamente trasferire gli importi dovuti evitando in tal modo spiacevoli interessi di ritardo.

Nel 1999 la Delegazione delle finanze ha autorizzato complessivamente 24 richieste di crediti aggiuntivi per un importo di 532 milioni di franchi. Oltre all'aiuto ai Balcani (448 milioni di franchi), i maggiori anticipi sono andati all'Expo (50 milioni), all'indennità di perequazione delle spese dei funzionari all'estero (18 milioni) e all'informatica (12 milioni).

### **3.2.2                    Anticipi rifiutati**

Nel 1996 la Delegazione delle finanze ha rifiutato il carattere d'urgenza a 4 crediti aggiuntivi (crediti di pagamento) per un importo di 1 282 771 milioni di franchi. La tavola 4 elenca i crediti di pagamento non ammessi in procedura d'urgenza dalla Delegazione delle finanze. I crediti di pagamento rifiutati rappresentano l'11 per cento delle richieste presentate alla Delegazione delle finanze, ma solo lo 0,2 per cento dell'importo dei crediti. Il Parlamento ha successivamente rifiutato tutti i quattro crediti aggiuntivi ai quali la Delegazione delle finanze aveva negato il carattere d'urgenza. La Delegazione delle finanze sostiene fermamente il parere che il Parlamento deve poter decidere in piena libertà e senza pregiudizi in merito ai crediti politicamente incontrastati. Per questo motivo esamina accuratamente anche le richieste di minore entità e non autorizza anticipi se i criteri non sono adempiti.

**Anticipi rifiutati nel 1999 dalla Delegazione delle finanze**

Rubrica	Designazione	Importo
303.3180.000	Prestazioni di servizio di terzi (nuova sottorubrica campagna di sensibilizzazione per le elezioni al Consiglio nazionale)	284 000
316.3180.000	Prestazioni di servizio di terzi	230 000
600.3181.001	Delegato del Consiglio federale per la compatibilità 2000 dei sistemi informatici	70 000
703.3180.000	Prestazioni di servizio di terzi (sottorubrica DFAE/DFE, informazione sull'Europa)	698 771
<b>DFF</b>	<b>Totale dei crediti aggiuntivi rifiutati</b>	<b>1 282 771</b>

La richiesta di credito aggiuntivo per una campagna di sensibilizzazione a favore delle donne in ambito di elezioni al Consiglio nazionale è stata presentata dal Consiglio federale soltanto dopo l'adozione del messaggio complementare. In seguito ad alcuni interventi parlamentari, nell'autunno del 1998 il Consiglio federale aveva istituito un gruppo interdipartimentale di lavoro per lottare contro l'assenza alle urne e per potenziare la quota delle donne nelle elezioni al Consiglio nazionale del 1999. La Delegazione delle finanze ha considerato la motivazione dell'urgenza troppo poco convincente, anche perché un nuovo compito politico dovrebbe essere assunto soltanto con il consenso espresso del Parlamento. Inoltre l'Assemblea federale ha ridotto nel preventivo 1999 le rubriche «Prestazioni di terzi» per tutti gli uffici. Il Consiglio degli Stati riteneva che il progetto era stato abordato in modo poco entusiastico e nessuno accolse le proposte del Consiglio federale. Il Consiglio nazionale dal canto suo bocciò il 15 giugno 1999 con 75 voti contro 66 il credito aggiuntivo per l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo.

Nel preventivo 1999 il Parlamento aveva ridotto di 3 milioni di franchi il credito di pagamento per il delegato del Consiglio federale per la compatibilità informatica dell'anno 2000. La Delegazione delle finanze ha pertanto rifiutato di autorizzare un anticipo relativamente ridotto di 70 000 franchi contro la volontà espressa del Parlamento, convinta che tale richiesta corrispondesse alla manifestazione di una certa opposizione. Su un preventivo complessivo autorizzato di circa 5 milioni di franchi, l'importo richiesto si situava pressoché in una fascia di correzione delle stime. Il DFF ritirò la richiesta di credito durante la sua fase di deliberazione da parte delle Commissioni delle finanze.

Per il programma di accompagnamento alla ricerca «Dichiarazione di prodotti OGM» (OGM = organismo geneticamente modificato) il Consiglio federale ha richiesto a favore dell'Ufficio federale della sanità (UFS) un anticipo senza obbligo di compensazione nell'ambito del secondo messaggio sui crediti aggiuntivi. Va notato che nel preventivo 1999 il Parlamento aveva ridotto le prestazioni di terzi dell'UFS di 175 000 franchi in virtù del mandato generale di riduzione. Considerato il volume elevato della rubrica collettiva prestazioni di terzi dell'UFS (circa 16 mio di fr.) e il numero elevato di rubriche che rientravano in questa definizione, la Delegazione delle finanze aveva ritenuto possibile una compensazione interna. Il Consiglio degli Stati ha chiaramente rifiutato un credito aggiuntivo a questa rubrica ridotta. Il 21

dicembre 1999 – al momento dell'appianamento delle divergenze – il Consiglio nazionale ha seguito le proposte della Camera alta con 62 voti contro 43.

Sotto la direzione dell'Ufficio di integrazione DFAE/DFE era stato progettato un anticipo per la campagna di informazione della Confederazione sugli accordi bilaterali. Si prospettava in particolare l'organizzazione di seminari e di conferenze sin dal 1999 e l'allestimento di una documentazione per la preparazione della campagna referendaria. La Delegazione delle finanze non ha considerato urgente la richiesta, tanto che più che si trattava di una rubrica ridotta nell'ambito del preventivo 1999. Il Consiglio degli Stati ha respinto per motivi di principio il credito aggiuntivo a una rubrica ridotta con 30 voti contro 6; il Consiglio nazionale ha approvato tacitamente la decisione della Camera alta in fase di appianamento delle divergenze.

## **4 Principali attività di vigilanza nei Dipartimenti**

### **4.1 Dipartimento federale degli affari esteri**

#### **4.1.1 Ispezione della Divisione politica III**

La sezione 2 della Delegazione delle finanze ha effettuato nel settembre del 1999 una seduta di ispezione presso la Divisione politica III del DFAE. Si trattava di verificare i contributi della Svizzera alle organizzazioni internazionali e l'utilizzazione del credito per provvedimenti di promovimento della pace, come pure di abbordare questioni amministrative (ridimensionamento della rete di rappresentanze all'estero, riorganizzazioni interne). Sulla scorta di questa visita di ispezione e del rapporto della sua sezione 2, la Delegazione delle finanze ha preso una serie di decisioni. Un compendio delle principali constatazioni fatte nel corso dell'ispezione è stato inviato al DFAE, che ha così potuto presentare il proprio punto di vista in un parere.

Nel corso dell'ispezione è emerso che gran parte dei contributi alle organizzazioni internazionali non sono forniti dalla Divisione politica III, bensì da servizi specializzati di altri Dipartimenti.

La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che anche i contributi alle organizzazioni internazionali forniti da altri Dipartimenti all'infuori del DFAE devono essere periodicamente sottoposti al controllo di responsabili del DFAE. Il Controllo federale delle finanze (CDF) e la Delegazione delle finanze sono comunque consapevoli delle difficoltà che implica il controllo dei contributi alle organizzazioni internazionali. Unitamente al CDF la Delegazione delle finanze ha definito appositi provvedimenti. Il CDF ha iscritto nel proprio programma annuale le proposte di controllo.

La sezione 2 ha peraltro constatato che i costi della Corte di concordato e di arbitrato dell'OCSE a Ginevra sono sproporzionatamente elevati, soprattutto a causa del suo onere di lavoro ridotto. La Delegazione delle finanze caldeggia pertanto gli sforzi della Sezione Stato ospitate della Divisione politica III intesi a trovare una sistemazione meno costosa per la Corte di concordato e di arbitrato. La Delegazione delle finanze si farà orientare nel 2000 in merito al proseguimento di questi sforzi.

In merito ai costi del «Centre international de conférence de Genève (CICG)» è stato constatato che il CDF ha di fatto sottoposto a revisione il consuntivo del centro di conferenze, ma che non è stata effettuata una verifica dell'economicità né sono state

valutate le possibilità di risparmi. Il CDF iscriverà nel suo programma di verifica la questione delle spese d'esercizio del CGIC.

La Delegazione delle finanze ha preso atto del fatto che la Direzione politica III è conscia dell'importanza degli sforzi di coordinamento dei progetti e delle attività a livello dipartimentale (p. es. con la DSC) e interdipartimentale (p. es. con il DDPS e il Seco). La Delegazione delle finanze caldeggia tutti gli sforzi che inducono forme istituzionalizzate di collaborazione all'interno dei Dipartimenti e tra i Dipartimenti. Essa abborderà ulteriormente questo tema nel senso di un mandato duraturo nel corso di futuri colloqui con i responsabili del Dipartimento e con il capo del Dipartimento.

Il secondo vasto settore di temi concerneva il ridimensionamento della rete di rappresentanze all'estero. Si è potuto constatare che in questo ambito sono già stati intrapresi sforzi. La sezione 2 della Delegazione delle finanze ha però dovuto prendere atto del fatto che la sua richiesta di intensificazione di ulteriori forme di cooperazione con gli altri Stati in ambito di rappresentanze diplomatiche e consolari è accolta con scetticismo.

Sulla scorta dell'ispezione effettuata della sua sezione 2 e di un carteggio precedente, in un suo scritto al DFAE la Delegazione delle finanze constata che le eventuali sinergie non sono ancora state sfruttate appieno. Essa auspica un'intensificazione degli sforzi e il superamento del modo di pensare da padroni. Pertanto abborderà nuovamente l'argomento nel 2000.

#### **4.1.2 Difficoltà nel settore degli edifici all'estero**

Nel 1997 la Delegazione delle finanze (cfr. il n. 2.4.2 del rapporto annuo) si era essenzialmente occupata del problema della subordinazione organizzativa degli edifici all'estero nell'ambito dell'amministrazione federale. Nel 1999 si è invece occupata di una serie di problemi concreti concernenti gli edifici all'estero sulla scorta di diversi incartamenti. Il principale strumento per lo svolgimento di questo mandato sono i rapporti concernenti le ispezioni dei consolati e le ispezioni finanziarie presso le rappresentanze svizzere all'estero che le sono fornite dal Controllo federale delle finanze.

Una delle principali constatazioni della Delegazione delle finanze è che attualmente l'attività diplomatica viene principalmente svolta nell'ambito di pasti d'affari e di ricevimenti in piedi. Nei saloni delle ambasciate i grandi ricevimenti e i banchetti sono invece sempre più rari. La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che devono essere presi provvedimenti per un diverso uso delle grandi sale da pranzo della ambasciate se questa tendenza dovesse trovare conferma. Pertanto si è fatta dare ragguagli dal DFAE sulla futura strategia in merito ai locali di rappresentanza all'estero, informazioni completate da un parere sulle ripercussioni finanziarie dovute all'aumento delle manifestazioni all'infuori dei locali delle ambasciate.

In occasione dell'apertura delle nuove rappresentanze svizzere a Pristina e Skopje la Delegazione delle finanze ha chiaramente dichiarato che nell'attuale situazione è opportuna una rappresentanza più marcata della Svizzera in queste regioni di crisi.



Si è però anche posta la questione della limitazione nel tempo di queste rappresentanze. Inoltre si è informata se in seno al DFAE esiste o è allo studio un concetto generale applicabile alle nuove rappresentanze o a quelle che devono essere potenziate nelle regioni di crisi. Queste domande sono state ampiamente discusse nel corso di una seduta straordinaria con il segretario generale del DFAE.

La Delegazione delle finanze sostiene viepiù l'apertura temporanea di rappresentanze nelle regioni di crisi.

Nel contesto della nuova rappresentanza svizzera a Pristina, la Delegazione delle finanze ha preso atto con sorpresa dell'importo del canone d'affitto annuo versato dalla Svizzera. Ha quindi richiesto un conteggio dettagliato dei costi. Il loro importo elevato è dovuto al surriscaldamento del mercato immobiliare di Pristina, dato che un grande numero di organizzazioni di soccorso e di organizzazioni non governative (ONG) si è insediato in edifici adeguati. La Delegazione delle finanze ha quindi dovuto prendere atto del fatto che il prezzo al metro quadrato pagato dalla Svizzera è uno dei più bassi rispetto alle altre rappresentanze e organizzazioni. Nel colloquio con i responsabili dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) e con il segretario generale del DFAE ci si è intesi sul fatto che nella fattispecie – contrariamente alla tesi generale della Delegazione delle finanze – era da preferire la locazione dell'immobile piuttosto che il suo acquisto. La Delegazione delle finanze ha preso atto del fatto che fra tre anni l'UFCL e il DFAE effettueranno una nuova valutazione dei bisogni svizzeri e del mercato immobiliare di Pristina e ricercheranno su questa base una soluzione più vantaggiosa.

La Delegazione delle finanze ha colto l'occasione per informarsi in merito alla prassi dell'UFCL e del DFAE nell'erezione di nuove rappresentanze e nella conoscenza dei mercati immobiliari locali.

Un ulteriore problema concreto sottoposto all'attenzione della Delegazione delle finanze è quello dei locali della cancelleria dell'ambasciata di Zagabria. Sinora la Confederazione ha potuto acquistare soltanto il 62 per cento dello stabile. Nonostante intensi sforzi a tutti i livelli non è stato possibile acquistare il resto dello stabile, perché i rapporti di proprietà non sono ancora stati chiarificati e una procedura è in ancora in atto in tribunale. Malgrado gli intensi sforzi del capomissione e il sostegno del ministro degli affari esteri non si sa ancora quando potrà essere perfezionato l'acquisto, ma sono però state investite ingenti somme per il riattamento dello stabile. La Delegazione delle finanze si è fatta dare dall'UFCL un conteggio dettagliato delle somme esatte sinora investite nel riattamento.

La Delegazione delle finanze condivide il parere del DFAE e dell'UFCL dell'opportunità di conservare alla Svizzera lo stabile. Le trattative per l'acquisto dell'ultima parte dello stabile dovranno essere portate avanti coinvolgendo tutti i canali. Gli investimenti effettuati sinora dovranno essere considerati nel prezzo d'acquisto.

In un altro caso la Delegazione delle finanze ha constatato sulla scorta di un rapporto di ispezione del Controllo federale delle finanze che dopo la Seconda guerra mon-

diale la Confederazione ha acquistato in nome proprio ma utilizzando mezzi finanziari appartenenti alla Nuova Società Elvetica un appartamento in condominio in uno stabile di Atene. Attualmente questo stabile è in cattivo stato. Fino a quando il trapasso formale di proprietà alla Nuova Società Elvetica non verrà perfezionato, la Confederazione è responsabile dei danni dovuti alla mancata manutenzione della facciata. Il riattamento della facciata – per un importo di circa 250 000 franchi – costituisce un grosso problema perché taluni condomini non dispongono dei mezzi finanziari necessari.

Affinché la Confederazione non abbia a subire danni da un ritardo del trapasso di proprietà, con lettera dell'11 febbraio 1999 la Delegazione delle finanze ha inviato il competente UFCL a intervenire presso la Nuova Società Elvetica affinché quest'ultima intraprendesse le pratiche giuridiche e di fatto necessarie alla rapida esecuzione del trapasso di proprietà. Su corrispondente richiesta il termine è stato prorogato sino al 1° ottobre 1999.

Visto che entro il termine impartito la Nuova Società Elvetica non ha ripreso lo stabile, l'UFCL ne ha avviato la vendita a terzi in collaborazione con l'ambasciata di Atene. La Delegazione delle finanze verrà informata sul seguito dell'affare.

### **4.1.3 Presenza Svizzera**

Anche nel 1999 la Delegazione delle finanze ha seguito i lavori «Svizzera – Seconda guerra mondiale» (cfr. n. 4.2.3 risp. 4.2.1 dei rapporti di attività 1997 e 1998). Dopo lo scioglimento della Task Force – che costituiva un'importante esigenza della Delegazione delle finanze – le attività sono state incentrate sulla vigilanza sui provvedimenti di comunicazione per migliorare la presenza della Svizzera all'estero.

Nel corso della sua prima seduta ordinaria del 1999, la Delegazione delle finanze ha preso atto dello studio di percezione dell'immagine della Svizzera negli Stati Uniti («Awareness and impact of the Swiss bank accounts and nazi gold issues in the U.S.»). Lo studio evidenzia due diverse immagini: un'ampia fascia della popolazione statunitense continua ad avere un'immagine complessivamente positiva della Svizzera mentre la controversia a proposito del ruolo svolto dal nostro Paese nel corso della Seconda guerra mondiale rafforza in seno ai gruppi mediatici che formano l'opinione, in seno al mondo politico e a quello universitario il parere già prima latente che la «classe dirigente svizzera è eticamente sottosviluppata». Tranne che nel settore bancario, la Svizzera gode generalmente di buona fama negli Stati Uniti. Pertanto la Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che esiste una necessità di intervento da parte delle cerchie economiche interessate, ma non però da parte della Confederazione<sup>1</sup>.

Con lettera del 15 febbraio 1999 la Delegazione delle finanze ha comunicato all'allora consigliere federale Cotti le sue riflessioni in merito chiedendogli se la Svizzera avesse l'intenzione di prendere ulteriori provvedimenti per migliorare l'immagine della Svizzera negli Stati Uniti.

<sup>1</sup> Già successivamente all'ispezione delle Task Force la Delegazione delle finanze aveva constatato che l'avvio negli Stati Uniti di ampie misure a livello di comunicazione spettava anzitutto alle cerchie economiche interessate. Questa conclusione è stata inserita nel rapporto 1998 della Delegazione delle finanze (cfr. n. 4.2.1).

Nel marzo del 1999 la Delegazione delle finanze si fece informare dal consigliere federale Cotti sul previsto nuovo orientamento strategico della Commissione di coordinamento per la presenza della Svizzera all'estero (COCO). Per quanto concerneva l'esigenza posta dalla Delegazione delle finanze – ossia l'avvio negli Stati Uniti di ampie misure a livello di comunicazione soprattutto da parte delle cerchie economiche interessate – il DFAE ci rinviò al parere divergente della Commissione della politica estera (CPE)<sup>2</sup>.

Nel corso di un'ulteriore seduta straordinaria con il consigliere federale Cotti (21 aprile 1999), la Delegazione delle finanze criticò il nuovo progetto «Presenza Svizzera» (PRS), indicando che si trattava di un classico caso di ampliamento dell'attività dello Stato, nel senso che gli si attribuiva una nuova attività ad alto livello benché il motivo di tale introduzione fosse solo di natura temporanea. A titolo di misura alternativa ci si può chiedere se siano necessari provvedimenti puntuali ma limitati nel tempo a livello di comunicazione. La Delegazione delle finanze constatò che in fatto di presenza della Svizzera all'estero occorreva distinguere tra il «courant normal» e i bisogni speciali di comunicazione insorti con il dibattito sul ruolo della Svizzera durante la Seconda guerra mondiale. Per quanto concerne il «courant normal» le attività della COCO si sono rivelate sufficienti. La Commissione della politica estera ha però reagito ad avvenimenti straordinari nei suoi interventi. Sussiste ora il pericolo che queste misure di comunicazione giustificate in situazioni straordinarie vengono durevolmente mantenute ad alto livello, rispettivamente realizzate nella riforma della COCO. Sulla scorta di queste riflessioni la Delegazione delle finanze sostiene ulteriormente provvedimenti di comunicazione limitati nel tempo e con partecipazione privata.

Nella seconda metà del 1999 la Delegazione delle finanze ha preso atto del decreto del Consiglio federale dell'8 settembre 1999, con il quale il Governo – fondandosi sulla proposta del DFAE del 10 agosto del 1999 nonché sulla proposta aggiuntiva del 7 settembre 1999 – ha adottato il messaggio sul riorientamento e il rafforzamento della Commissione di coordinamento per la presenza della Svizzera all'estero e il disegno di legge federale concernente la promozione dell'immagine della Svizzera all'estero. Conformemente al relativo messaggio, il nuovo concetto «Presenza Svizzera» (PRS) prevede una piattaforma di informazione «SwissInfo» (6,6 milioni), programmi e azioni incentrati sui Paesi prioritari (4,5 milioni), nonché lo sfruttamento di grandi avvenimenti (3,3 milioni, esclusi i crediti speciali per la partecipazione alle esposizioni universali). Il piano finanziario primitivo si fondava sulla seguente evoluzione delle spese: 2000: 7,5 milioni; 2001: 11,6 milioni; 2002: 14,1 milioni; 2003: 15,6 milioni. In virtù del corapporto del DFF il piano finanziario è stato ridotto come segue secondo il messaggio aggiuntivo: 2000: 7,5 milioni; 2001: 11,6 milioni; 2002: 13,5 milioni; 2003: 13,8 milioni. Pertanto l'importo iniziale di 48,8 milioni di franchi è stato ridotto di 2,4 milioni a quota 46,4 milioni di franchi.

<sup>2</sup> Il 4 novembre 1997 la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CEP-N) ha presentato due diversi interventi su questo tema. In un postulato (98.3001) la CEP-N chiede l'inserimento del tema «Immagine della Svizzera» nel rapporto sul piano di legislatura 1999-2003 e la presentazione di un rapporto annuo alla Commissione; in una mozione (98.3002) la CEP-N chiede l'istituzione di un mandato di prestazioni per la COCO e un ampliamento delle sue strutture.

Nella sua lettera al Consiglio federale la Delegazione delle finanze ha ribadito la sua esigenza di maggiore coordinamento delle attività delle diverse unità amministrative attive in questo settore, con particolare riguardo alle attività del DFAE («Presenza Svizzera PRS», rubrica 201/3600.355; del DFI (Pro Helvetia, rubrica 30/3600.001 e Swiss Institute New York, rubrica 306/3600.003) e del Seco (Informazioni sulla piazza finanziaria ed economica svizzera, rubrica 704.3181.001 e Svizzera Turismo, rubrica 704/3600.100/101/102). Una copia della lettera è stata trasmessa alle Commissioni incaricate dell'esame preliminare della legge federale sulla promozione dell'immagine della Svizzera all'estero.

#### **4.1.4 Problemi della sezione del personale della DSC**

Nel corso della sua prima seduta ordinaria del 1999 la Delegazione delle finanze si è occupata del rapporto del Controllo federale delle finanze relativo alla vigilanza finanziaria sulla DSC nel 1997 e ha affrontato in modo approfondito alcune constatazioni fatte.

Nell'ambito del suo rapporto intermedio, il 10 settembre 1999 la Delegazione delle finanze aveva peraltro informato la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale in merito alle sue constatazioni. In vista del dibattito sul preventivo 2000 quest'ultima aveva deciso di effettuare un complemento di informazione. La competente sottocommissione ha esaminato attentamente le irregolarità constatate dal Controllo federale delle finanze in tre casi specifici. Si trattava anzitutto di un caso nel quale l'ufficio di coordinamento in loco aveva avvertito la centrale di Berna soltanto dopo diversi mesi che una collaboratrice con mansioni di esperto non collaborava più a un progetto. Durante questo lasso di tempo il suo stipendio le era stato continuamente versato. Nel secondo caso si trattava del conteggio a doppio di prestazioni di un'organizzazione privata di soccorso, mentre nel terzo caso fu constatato che al termine del programma biennale di promozione una cassa pensioni non aveva rimborsato i contributi di libero passaggio a un'organizzazione internazionale.

La sottocommissione ebbe l'occasione di informare la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale riunita in seduta plenaria che tutti i tre casi erano stati nel frattempo appurati.

Oltre alle spese di personale di circa 19 milioni di franchi (posti in organico), presso la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) sono stati registrate nel 1997 uscite per un importo di quasi 32 milioni di franchi per spese di personale con contratto di diritto privato. Si trattava di unità che non sono state allibrate nella rubrica dei crediti per il personale ma in rubriche di spese materiali. Per poter garantire la necessaria capacità e flessibilità negli scambi tra personale con contratto di diritto privato impiegato all'esterno e personale centrale della DSC, le basi legali prevedono l'assunzione di un massimo di 65 persone con contratto di diritto privato. Nel 1997 però – con la creazione di 84,4 posti – fu impiegato molto più personale con contratto di diritto privato presso la centrale. La DSC ribadì che era stata effettuata una compensazione a livello di posti in organico. Le assunzioni di diritto privato rivestono peraltro grande importanza, visto che dall'esame di pochi incartamenti individuali il Controllo federale delle finanze ha potuto constatare che i

collaboratori assunti con contratto di diritto privato sono collocati in classi di stipendio superiori a quelle consentite in caso di assunzione di funzionari. Contrariamente alle assunzioni fondate sullo statuto dei funzionari (posti in organico), la DSC può infatti classificare secondo criteri propri le persone assunte con contratto di diritto privato, senza dover dapprima ottenere il consenso dei servizi del Dipartimento competenti in materia di posti in organico (ufficio di classificazione) e dell'Ufficio federale del personale (UFPER).

All'inizio dell'anno erano ancora in corso colloqui con l'UFPER per sapere se dopo l'introduzione a partire dal 1° gennaio 1998 del nuovo contratto di lavoro di diritto pubblico la DSC avrebbe potuto ulteriormente assumere personale secondo criteri propri.

Nel luglio del 1999 la Delegazione delle finanze si informò in merito allo stato d'avanzamento di questi colloqui tra l'UFPER e la DSC. Nella sua risposta del 20 agosto 1999, il direttore Fust della DSC confermò che nel frattempo la pendenza aveva potuto essere risolta nell'ambito delle trattative sulla revisione del regolamento del personale. Il numero 201.1 di tale regolamento stipula infatti che in casi eccezionali e fondati si può derogare alla scala degli stipendi del personale federale.

La Delegazione delle finanze interpreta questa risposta nel senso che la DSC conserva il diritto di classificare il personale secondo criteri propri.

La Delegazione delle finanze ha deciso di continuare a seguire questa pratica in collaborazione con il Controllo federale delle finanze, che effettuerà una nuova ispezione presso la DSC nel terzo trimestre del 1999. Le questioni di personale saranno nuovamente attentamente esaminate e costituiranno oggetto di un rapporto alla Delegazione delle finanze.

#### **4.1.5 Provvedimenti contro la corruzione in ambito di cooperazione allo sviluppo**

In occasione delle sue quinta e sesta sedute ordinarie del 1999, la Delegazione delle finanze si è occupata dei casi di corruzione accertati e in particolare delle somme bloccate presso la BH-Banca della Bosnia-Erzegovina.

La Delegazione delle finanze ha dovuto prendere atto del fatto che nonostante tutti gli sforzi dell'ufficio di coordinamento in loco nonché di una «Task Force» della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), le somme trasferite alla BH-Banca della Bosnia-Erzegovina di Sarajevo verranno verosimilmente perse.

Già nel novembre del 1998 il Controllo federale delle finanze aveva esaminato in loco il funzionamento del programma di aiuto al ritorno avviato dalla DSC e constatato nel suo rapporto di revisione che sino all'inizio del 1998 mancava un'accurata pianificazione dei pagamenti per la Bosnia-Erzegovina, questo con la conseguenza che in media i depositi presso le diverse banche in loco ammontavano sovente a parecchi milioni di franchi.

La DSC prevede attualmente – anche sulla scorta delle raccomandazioni del Controllo federale delle finanze – l'introduzione di ulteriori misure cautelari nel settore dei pagamenti.

Con lettera del 27 settembre 1999 la Delegazione delle finanze ha chiesto informazioni al capo del DFAE e al capo del DFE per sapere quali misure erano state prese in Bosnia-Erzegovina in vista di una più accurata pianificazione dei pagamenti, del cash management e di una lotta generalizzata alla corruzione.

Nella sua risposta del 7 ottobre 1999, il capo del DFE opera una distinzione tra aiuti ai pagamenti e aiuti di bilancio da un canto e finanziamenti di progetti dall'altro. Una terza categoria è costituita in margine dal cofinanziamento a fondi di garanzia e di investimento. Il pericolo di abusi insorge soprattutto nel caso degli aiuti ai pagamenti e degli aiuti di bilancio. Il problema è però ridotto dal fatto che la Svizzera effettua queste prestazioni come cofinanziamenti con la Banca mondiale. L'abbinamento ai crediti di adeguamento delle strutture della Banca mondiale garantisce un'utilizzazione dei mezzi conforme agli obiettivi. In Albania peraltro la banca effettua un cosiddetto «Public Expenditure Tracking Survey», destinato a verificare il pagamento conforme e l'utilizzazione concreta dei mezzi. Per potenziare i controlli in Bosnia è stato istituito un «Auditor General». Per quanto concerne il finanziamento di progetti il capo del DFE rammenta che il problema del cambiamento di destinazione si pone in minore misura in questo settore: il pericolo di abusi può essere notevolmente ridotto dalla continua assistenza del progetto da parte di un consulente svizzero o del Seco. In materia di cofinanziamenti a fondi di garanzia o di investimento di istituti finanziari internazionali il tema è pressoché irrilevante.

Nella sua risposta del 19 ottobre 1999, il capo del DFAE ha colto l'occasione per spiegare il sistema interno di controllo (IKS) della DSC, parimenti applicato in Bosnia ed Erzegovina e valido per tutte le ramificazioni delle DSC. La risposta è soprattutto incentrata sui provvedimenti in materia di aiuti al bilancio a favore di questi Paesi. Il capo del DFAE constata che la DSC è sensibile a questo problema, ma che ciononostante non è possibile anticipare e escludere tutti i rischi. Sovente le condizioni quadro in loco (p. es. assenza di un sistema bancario affidabile o di possibilità di trasferimento) ostacolano i miglioramenti auspicati in materia di pianificazione e di disbrigo dei pagamenti. La DSC ha però disposto una serie di misure per contenere al massimo questi rischi.

Le risposte del DFAE e del DFE sono state discusse dalla Delegazione delle finanze e trasmesse al DFF per parere.

Nel suo parere del 16 dicembre 1999, il capo del DFF rammenta che anche applicando le ulteriori misure cautelari prese nel frattempo la perdita registrata presso la BH-Banca non avrebbe senz'altro potuto essere evitata. Si associa peraltro al parere del capo del DFAE secondo il quale non si possono escludere tutti i rischi, soprattutto nei Paesi che dispongono di un sistema bancario sottosviluppato. Si deve però porre tutto in atto per minimizzare l'insorgere di simili rischi. In questo senso le misure presentate e adottate dal Seco e dalla DSC sono opportune e adeguate.

Per quanto concerne gli aiuti ai pagamenti e gli altri pagamenti sovente effettuati attraverso canali multilaterali, il capo del DFF rinvia ai provvedimenti del FMI in materia di lotta contro la corruzione. Il FMI considera l'assenza di corruzione e la «Good Governance» come importanti fattori di crescita economica. Attualmente il FMI sta elaborando proposte di misure che dovranno essere sottoposte al suo consiglio esecutivo nella primavera del 2000.

La Delegazione delle Finanze considera un passo importante la reiterata sensibilizzazione di tutti i Dipartimenti interessati a questo tema. Anche nel 2000 abborderà questo argomento e verificherà la trasposizione delle necessarie misure.

## **4.2 Dipartimento federale degli interni**

### **4.2.1 Ispezione presso l'Ufficio federale della cultura**

Il 17 agosto 1999 la Delegazione delle finanze ha effettuato una visita di controllo presso l'Ufficio federale della cultura (UFC). Successivamente alla visita la Delegazione delle finanze ha invitato il Dipartimento a esprimersi in merito alle principali constatazioni e conseguenze.

La prima constatazione della Delegazione delle finanze concerne le riforme interne dell'UFC. La riorganizzazione dell'UFC nei suoi tre settori promozione della cultura, Biblioteca nazionale svizzera (BN) e Museo nazionale svizzero (MNS) è oggetto del programma NOVE-BAK. Si prevede di trasferire il MNS in una fondazione di diritto pubblico a contare dal 1° gennaio 2002. La BN invece dovrà essere ristrutturata come ufficio FLAG oppure parimenti trasferita in una fondazione di diritto pubblico. La promozione della cultura sarà ristrutturata in un settore autonomo con direzione propria. L'UFC si sforza di coordinare il progetto NOVE-BAK con la riorganizzazione concomitante della fondazione Pro Helvetia. Pro Helvetia è però un'organizzazione partner parificata ma non vincolata a direttive. Nel senso di una politica della cultura intesa come insieme si discute in merito alla trasformazione di Pro Helvetia in un «Consiglio della cultura» sgravato da compiti operativi.

La Delegazione delle finanze caldeggia le riforme avviate in seno all'UFC e in particolare gli sforzi volti al trasferimento del MNS in una fondazione. Per quanto concerne i rapporti con Pro Helvetia, la Delegazione delle finanze sostiene un maggiore coinvolgimento di questa fondazione nella riorganizzazione in corso dell'UFC, questo in considerazione dei costi elevati di gestione dovuti alla fitta distribuzione in sezioni dei consigli di fondazione e della prevalenza dei contributi minimi, come pure in considerazione delle esigenze di una politica culturale d'insieme. La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che nell'ambito delle misure di riorganizzazione in atto non debba essere unicamente esaminata la ristrutturazione del consiglio di fondazione di Pro Helvetia in un «Consiglio della cultura» sgravato da compiti operativi, bensì anche la questione di principio di una sua incorporazione nell'UFC.

Per quanto concerne un maggiore coinvolgimento di Pro Helvetia nella riorganizzazione in corso dell'UFC il Dipartimento si è mostrato scettico, dichiarando di voler mantenere il dualismo di entrambe le istituzioni. Sempre secondo il Dipartimento, anche una più o meno importante ristrutturazione del Consiglio di fondazione di Pro Helvetia in un «Consiglio della cultura» sgravato da compiti operativi ma fungente da istanza di ordine superiore a livello di strategie di politica culturale va unicamente considerata come opzione.

La seconda constatazione della Delegazione delle finanze concerne l'assenza di coordinamento nel settore delle biblioteche, specialmente per quanto riguarda l'informatica.

In questo contesto la Delegazione delle finanze ha constatato doppioni nonostante l'elaborazione nel 1995 di un concetto per un migliore coordinamento delle biblioteche pubbliche in Svizzera. A titolo d'esempio, a Losanna e Zurigo sono stati sviluppati due sistemi bibliotecari incompatibili tra di loro. Nel 1993 la BN ha optato a favore di un terzo sistema, successivamente adottato dalle biblioteche della Svizzera romanda. In una fase successiva le biblioteche della Svizzera tedesca hanno adottato un ulteriore sistema. Dato che la Costituzione e la legislazione non prevedono un maggiore coordinamento, la Confederazione non dispone di possibilità di intervento. Inoltre, visto che i mezzi finanziari disponibili in questo settore sono molto esigui, un miglioramento a livello di coordinamento non può neppure essere sostenuto per il tramite di incentivi. Pertanto un potenziamento del coordinamento nel settore delle biblioteche, soprattutto per quanto riguarda l'informatica – ma anche per quanto concerne le collezioni e la politica di conservazione – presuppone una decisione politica.

La terza constatazione della Delegazione delle finanze concerne il settore della tutela dei monumenti e del patrimonio.

Successivamente all'inserimento nel 1996 della tutela dei monumenti nella legge sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451), le rubriche sinora separate della protezione della natura e della tutela dei monumenti sono riunite a partire dal 2000. Dato che in seguito a questa armonizzazione gli ordini di priorità applicabili a questi due settori sono divenuti caduchi, ci si può chiedere come potrà essere ridotto il numero di richieste accumulate e come potranno essere evitate nuove pendenze. Bisogna inoltre evitare che i Cantoni rinviino volutamente i risanamenti a mente della nuova attribuzione di competenza alla Confederazione.

All'epoca della visita di controllo erano ancora pendenti 830 richieste, pari a un volume di sussidi federali di 230 milioni di franchi. Nel frattempo sono stati autorizzati 132 milioni. Visto che il credito annuo è di 37 milioni, occorreranno ancora tre anni per smantellare il cumulo di richieste. D'altra parte il termine medio di pagamento è di 4 anni e mezzo. Invece dell'attuale ordina di priorità, l'UFC sta esaminando una precisazione delle disposizioni di esecuzione della LPN. La Delegazione delle finanze ha constatato che in vista della Nuova perequazione finanziaria (NPF) si prevede l'introduzione di una procedura identica per tutti i settori, destinata a disciplinare le richieste presentate in virtù della legislazione anteriore e a evitare un nuovo cumulo di domande. Obiettiamo che anche così non si potrà evitare una procrastinazione voluta dei progetti di risanamento e di restauro a livello cantonale. In ambito di NPF ci si deve pertanto chiedere se non si debba ovviare al pericolo del rinvio voluto di progetti di risanamento introducendo corrispondenti disposizioni transitorie.

La Delegazione delle finanze esige che vengano esaminate più attentamente le interfacce tra l'UFC e Pro Helvetia e che vengano eliminati i doppioni, come pure le strutture inefficienti, questo senza riguardo a circostanze fondate su argomenti meramente storici.



## 4.2.2

### **In merito al mandato di prestazioni del Consiglio dei Politecnici federali**

La Delegazione delle finanze ha redatto un corapporto in merito al mandato di prestazioni del Consiglio dei Politecnici federali all'attenzione delle Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura delle Camere federali (CSEC), rapporto nel quale ha formulato critiche formali e materiali. In particolare la Delegazione delle finanze ha rammentato che il rapporto relativo al mandato di prestazioni e il decreto del Consiglio federale fondato su di esso sono stati adottati in modo lacunoso dal profilo formale.

Nel rapporto «Settore dei Politecnici federali. Gestione con mandato di prestazioni e autonomia contabile» del 29 ottobre 1997 (Rapporto LEREVE) si precisa in merito alla variante 2 successivamente adottata (mandato di prestazioni e ambito contabile proprio) che il mandato strategico del Consiglio federale deve poggiare sul mandato di prestazioni legale secondo la legge sui Politecnici federali. Inoltre il mandato di prestazioni del Consiglio federale deve essere sottoposto al Parlamento per approvazione – e non solo per consultazione (cfr. p. 14). Dal rapporto risulta peraltro chiaramente che un ambito contabile proprio del settore dei Politecnici federali postulerebbe modifiche a livello di leggi e di ordinanze, in particolare dell'articolo 1 capoversi 1 e 2 della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0). Con decisione del 19 dicembre 1997 il Consiglio federale ha approvato questo rapporto, invitando il DFI (Consiglio dei Politecnici federali) a realizzare la variante 2 (mandato di prestazioni e ambito contabile proprio) entro il 1° gennaio 2000 (DCF LEREVE). Contrariamente a questo decreto del Consiglio federale e senza nuovi motivi si procedette esattamente all'incontrario, nel senso che dapprima venne assegnato il mandato di prestazioni e in seguito il mandato legale di prestazioni venne inserito nella legge sui Politecnici federali. Applicando questo modo di procedere il diritto di corapporto del Parlamento venne ridotto alla mera consultazione della Commissioni della scienza, dell'educazione e della cultura (CSEC).

Dal profilo materiale la Delegazione delle finanze ha tra l'altro criticato la designazione particolarmente imprecisa degli obiettivi, tanto da rendere praticamente impossibile al Parlamento la verifica del loro raggiungimento. A titolo di circostanza aggravante, la Delegazione delle finanze ha censurato la volontà del Consiglio dei Politecnici federali di non inserire nel mandato di prestazioni gli indicatori assolutamente necessari a una valutazione, bensì di presentarli senza impegno in un allegato alla procedura di consultazione.

Già nell'ambito del rapporto di attività dell'anno scorso la Delegazione delle finanze aveva richiesto un adeguamento tempestivo delle basi legali in vista dell'autonomia del settore dei Politecnici federali a contare dal 1° gennaio 2000 (cfr. Rapporto sulla vigilanza finanziaria nella Confederazione, Parte I, n. 4.3.4).

A mente della revisione della legge sui Politecnici federali la Delegazione delle finanze esige la consacrazione nella legge di un sistema di controlling e di reporting da parte del Parlamento. Il secondo mandato di prestazioni dovrà contenere indicatori affidabili.

### 4.2.3

### Emolumenti per le prestazioni di servizio dello Stato

Le Commissioni delle finanze hanno incaricato la Delegazione delle finanze di esaminare le possibilità di incremento del grado di copertura dei costi presso l'Ufficio federale della statistica (UFS). L'esame della struttura degli emolumenti per le prestazioni di servizi statistici ha palesato che maggiori introiti possono essere ottenuti aumentando gli emolumenti oppure ampliando l'offerta di prestazioni estese all'infuori dell'offerta statistica standard ai sensi dell'articolo 19 capoverso 3 della legge sulla statistica federale (LStat; RS 431.01). Nel frattempo il Consiglio federale ha posto in vigore a contare dal 1° febbraio 2000 la modifica dell'ordinanza sugli emolumenti per la prestazioni di servizi statistici delle unità amministrative della Confederazione, adempiendo così parzialmente le esigenze poste dalla Delegazione delle finanze. Per quanto concerne l'ampliamento dell'offerta di prestazioni estese, la Delegazione delle finanze constata che lo sfruttamento di ulteriori fonti di entrate è uno degli obiettivi perseguiti dall'UFS nell'ambito di una vasta riorganizzazione. In questo contesto è pure all'esame la ristrutturazione in ufficio FLAG. I lavori attualmente in corso comprendono in particolare lo sviluppo di un conteggio dei costi e di un'analisi dei prodotti in vista dei nuovi introiti che dovranno essere ottenuti con le prestazioni estese. Nell'ambito di un'eventuale ristrutturazione dell'UFS in ufficio FLAG la Delegazione delle finanze esaminerà l'incremento del grado di copertura dei costi.

Nell'ambito delle prestazioni di servizi statistici la Delegazione delle finanze postula un rigoroso controllo dei costi, in particolare a mente del censimento del 2000.

### 4.2.4

### Sistema di vigilanza nella previdenza professionale

La Delegazione delle finanze, il Controllo federale delle finanze e il Parlamento si sono a più riprese occupati della vigilanza e dell'alta vigilanza sulle istituzioni di previdenza ai sensi della LPP (cfr. in merito il Rapporto sulla vigilanza finanziaria nella Confederazione 1997, Parte I, n. 4.3.4). Nel contesto della crisi finanziaria delle quattro fondazioni VERA/PEVOS è stato rimproverato all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) di essere corresponsabile dei danni per assenza di vigilanza. A causa di questa censura la Delegazione delle finanze si è occupata in modo approfondito del sistema di vigilanza nella previdenza professionale.

La Delegazione delle finanze ha constatato che l'organizzazione della vigilanza rientra nell'ambito di competenza del Cantone interessato. Nelle sue attività di vigilanza, l'UFAS non ha una visione diretta sulle qualità delle autorità cantonali di vigilanza perché non esiste una procedura di rapporto e di controllo. Le autorità cantonali di vigilanza verificano l'indipendenza dei servizi di controllo delle istituzioni di previdenza e effettuano per campionatura esami di plausibilità. L'alta vigilanza della Confederazione (rispettivamente dell'UFAS) si limita pertanto alla questione della legittimità dell'attività cantonale di vigilanza. L'autonomia dei Cantoni in materia di esecuzione vieta il controllo della legittimità o dell'apprezzamento. La valutazione di singoli casi o un giudizio sul peso che le autorità cantonali di vigilanza

attribuiscono ai rapporti dei servizi di controllo non rientrano nell'attuale concetto di alta vigilanza.

Un gruppo di lavoro istituito dall'UFAS sta attualmente valutando in modo critico il sistema di vigilanza nella previdenza professionale. Un importante aspetto è costituito dalla questione dell'alta vigilanza. Il gruppo di lavoro dovrebbe elaborare proposte e scelte per un rafforzamento dell'alta vigilanza.

La Delegazione delle finanze postula una rapida trasposizione delle misure di potenziamento del sistema di alta vigilanza sulla previdenza professionale menzionate nel rapporto del gruppo di lavoro.

#### **4.2.5 Sussidio della Confederazione alla «Académie internationale de l'environnement» (AIE)**

Nonostante forti reticenze, con il credito aggiuntivo II/1997 le Camere federali hanno autorizzato un credito di impegno di 2,7 milioni di franchi per gli anni 1998 e 1999 a favore della «Académie internationale de l'environnement» (AIE). La Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha autorizzato il credito a condizione che la Delegazione delle finanze vigilasse in modo critico sul futuro di questo istituto.

Successivamente le reticenze iniziali si sono avverate fondate nella misura in cui i problemi finanziari e i problemi a livello di consiglio di fondazione non poterono essere superati. Per questo motivo l'AIE è stata inserita in uno studio globale del segretario di Stato del gruppo Scienza e ricerca, unitamente al quale è stata esaminata la situazione delle istituzioni universitarie ginevrine sussidiate dalla Confederazione. Scopo di questa operazione era di giungere alla loro concentrazione o riunione per potenziare la redditività di istituzioni che si occupano di temi federali. Il 26 novembre 1998 venne deciso lo scioglimento dell'AIE nella sua forma attuale e l'integrazione dei suoi compiti nell'Università di Ginevra. La Confederazione ha partecipato nella misura del 50 per cento, ma per un massimo di 260 000 franchi alle spese di liquidazione dell'AIE.

Dato che era stata manifestata l'intenzione di integrare nell'Università di Ginevra le attività dell'AIE, la Delegazione delle finanze temeva che dall'integrazione dei vecchi compiti nelle strutture dell'Università di Ginevra sarebbe sorto pure l'obbligo di trasferire alle nuove strutture i mezzi finanziari della Confederazione. Siccome venne constatato che non erano funzionati né l'organizzazione né i programmi, la Delegazione delle finanze pose l'esigenza che alle nuove strutture non fossero più assegnati fondi della Confederazione. Nel corso dei suoi chiarimenti, la Delegazione delle finanze constatò che un eventuale successore non avrebbe potuto desumerne un diritto ai sussidi federali. In questo contesto la Delegazione delle finanze ribadisce il suo parere iniziale, secondo il quale il proseguimento dell'impegno della Confederazione nel settore dello sviluppo sostenibile è opportuno soltanto se riesce a inserire in modo convincente gli obiettivi specifici di ricerca dell'AIE o del suo eventuale successore in un concetto imperativo e globale svizzero di ricerca sullo sviluppo sostenibile e le questioni ambientali (cfr. rapporto sulla vigilanza finanziaria nella Confederazione 1997, Parte I, n. 4.3.2).

La Delegazione delle finanze esige che un'eventuale nuova decisione del Consiglio federale in questo ambito venga presa unicamente sulla scorta di un concetto imperativo e globale svizzero di ricerca sullo sviluppo sostenibile e le questioni ambientali.

## **4.3 Dipartimento federale di giustizia e polizia**

### **4.3.1 Ispezione presso l'Istituto per la proprietà intellettuale**

Nel corso dell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha effettuato una visita di controllo presso l'Istituto per la proprietà intellettuale (IPI). Le principali constatazioni concernono le prestazioni di servizio pubblico, la politica delle riserve, le prospettive finanziarie dell'Istituto nonché Pro Litteris.

La Delegazione delle finanze ha constatato che a causa del tetto delle spese l'IPI fornisce regolarmente un volume di prestazioni di servizio pubblico superiore a quelle che gli vengono indennizzate dalla Confederazione (nel preventivo del 1999 si trattava di 3,2 milioni di franchi contro 2,5 milioni di franchi di indennità). Dal controllo effettuato risulta che le indennità orarie e il volume delle prestazioni di servizio pubblico sono adeguate. La Delegazione delle finanze non considera auspicabile un sussidiamento indiretto a favore della Confederazione da parte di chi versa emolumenti per le prestazioni di servizio pubblico. Va notato il fatto che a ragione delle indennità per le prestazioni di servizio pubblico l'IPI è menzionato nel rapporto sui sussidi, circostanza che potrebbe destare l'impressione che l'IPI sia sussidiato.

La Delegazione delle finanze ha altresì constatato che l'IPI costituisce riserve per provvedimenti di ristrutturazione e non per progetti concreti. Va osservato in questo contesto che l'IPI è stato creato senza capitale di dotazione e che ha dovuto assumere notevoli contenziosi a causa degli arretrati esistenti e del deficit della CFA.

Per quanto concerne le prospettive finanziarie dell'IPI occorre operare una distinzione fra diversi settori.

Nel settore delle marche, dopo una fase di copertura insufficiente nel corso del primo esercizio, è stata raggiunta una debole copertura dei costi nel secondo esercizio. In questo settore le pressioni in vista di una riduzione degli emolumenti sono più vivaci che in quello dei brevetti, anche se proprio in questo caso l'IPI dispone di un minore margine di manovra. Nell'ambito della revisione dell'ordinanza sugli emolumenti è stato introdotto uno sconto per la registrazione elettronica delle marche. È stata mantenuta la registrazione espresso contro il versamento di un emolumento più elevato.

Nel settore dei brevetti il gettito degli emolumenti si è sinora situato ben al di sopra delle aspettative. Per formulare la sua strategia l'IPI parte dall'idea che il brevetto comunitario dell'UE non riuscirà ad affermarsi. La Delegazione delle finanze prende atto del fatto che l'IPI punta sull'ampliamento dell'Accordo europeo sui brevetti. Visto che in questo settore si prevedono ulteriori unificazioni e rapidi mutamenti con ripercussioni dirette sugli introiti da emolumenti dell'IPI e che tali introiti non

sono garantiti in futuro, la Delegazione delle finanze si aspetta una pianificazione oculata da parte dell'IPI.

La Delegazione delle finanze aveva già abbozzato in precedenza la politica degli emolumenti e le forti spese amministrative di Pro Litteris (cfr. Rapporto sulla vigilanza finanziaria nella Confederazione 1996, Parte I, n. 4.4.2). Visto che la legge sul diritto d'autore (LDA; RS 231.1) non contiene disposizioni dettagliate sulla procedura di incasso degli emolumenti, Pro Litteris ha elaborato in collaborazione con le associazioni di utenti un sistema comprendente abbuoni forfetari e emolumenti singoli per le grosse aziende. La prassi ha però palesato che le spese di incasso sono troppo elevate. Nonostante la vittoria in una causa tipo dinanzi al Tribunale federale, sono ancora oltre 6000 le imprese che si oppongono al pagamento o che tacciono il possesso di una fotocopiatrice. Pro Litteris non intraprende ulteriori controlli quando un'azienda indica di non possedere una fotocopiatrice. Visto che soltanto le ditte che si comportano correttamente pagano l'emolumento, questo sistema appare pericoloso nell'ottica dello Stato di diritto.

In considerazione degli altri problemi a livello di incasso degli emolumenti e della ripartizione del relativo introito la Delegazione delle finanze considera opportuna una rapida revisione della LDA, in particolare a mente dei nuovi media. È infatti emerso che Pro Litteris non è sufficientemente preparata alla gestione del commercio elettronico. La Delegazione delle finanze auspica che anche Pro Litteris affronti attivamente e professionalmente le nuove sfide lanciate dalla società dell'informatica (nuovi media, pubblicazioni su Internet, commercio elettronico) e sviluppi corrispondenti concetti (cfr. il n. 2.6, Società dell'informazione in Svizzera).

Per quanto concerne le spese amministrative, le cifre del 1998 evidenziano un miglioramento. La Delegazione delle finanze auspica che nell'ambito della sua attività di vigilanza l'IPI continui i suoi sforzi per ridurre le spese amministrative di Pro Litteris.

A causa del permanere dei problemi vincolati alla regolamentazione in vigore e a mente delle sfide della società dell'informatica la Delegazione delle finanze caldeggia una rapida revisione della LDA.

### **4.3.2 Ispezione presso il Ministero pubblico della Confederazione**

Nel corso dell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha effettuato una visita di controllo presso il Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Le principali constatazioni concernono la riorganizzazione, gli emolumenti per i provvedimenti di sorveglianza sulle telecomunicazioni nonché le disposizioni di esecuzione della legge federale per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI).

La riorganizzazione del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) entrerà in vigore a partire dal 1° settembre 1999. A partire da questa data il MPC sarà diretto come unità autonoma indipendente dalla Polizia federale e dai Servizi di sicurezza dell'amministrazione. La riorganizzazione ha lo scopo di trasformare il Ministero pubblico della Confederazione in una Procura pubblica della Confederazione. Dal

canto loro, la Polizia federale e i Servizi di sicurezza dell'amministrazione sono integrati nell'Ufficio federale di polizia (UFP).

Secondo la legge sulle telecomunicazioni e le sue disposizioni di esecuzione (LTC; RS 784.10) gli offerenti di servizi di telecomunicazioni devono essere indennizzati per le loro attività di controllo. L'incasso concreto degli emolumenti dà adito all'ipotesi che gli offerenti di telecomunicazioni non coprano unicamente i loro costi, ma ne traggano un utile. Questi emolumenti elevati sono ulteriormente accreditati dal Servizio dei compiti speciali del DATEC alle autorità inquirenti della Confederazione e dei Cantoni. Il Servizio dei compiti speciali preleva a sua volta altri emolumenti per la propria attività, visto che ha mandato di coprire i propri costi entro un termine di tre anni. Tale doppio incasso di emolumenti può in particolare rivelarsi proibitivo per le autorità inquirenti dei Cantoni più piccoli. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha avviato una revisione dell'ordinanza sugli emolumenti qui censurata. L'elemento centrale della nuova ordinanza sugli emolumenti sarà costituito dalla fissazione di emolumenti per praticamente ogni attività e dalla rinuncia all'attuale sistema di accreditamento agli offerenti in funzione delle loro spese. In tal modo si dovrebbe poter porre temporaneamente fine ai grandi problemi incontrati dalle autorità di perseguimento penale. Una riduzione sensibile dei costi per i provvedimenti di sorveglianza sulle telecomunicazioni potrà essere raggiunta soltanto quando le disposizioni della legge sulle telecomunicazioni sull'indennizzo adeguato degli offerenti saranno state ripensate e quando si farà astrazione della copertura dei costi del Servizio dei compiti speciali. La prima di queste disposizioni è stata peraltro ripresa dalla Commissione delle istituzioni giuridiche (CIP) nella legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni.

La Delegazione delle finanze ha constatato che l'articolo 28 della legge federale del 21 marzo 1997 per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) – disposizione che disciplina le prestazioni finanziarie ai Cantoni – è oggetto di interpretazioni divergenti e che per questo motivo all'epoca della visita di controllo le ordinanze di esecuzione della LMSI non erano ancora entrate in vigore. Questa circostanza minaccia di pregiudicare l'adempimento dei compiti nel settore della protezione dello Stato. Visto che l'ordinanza generale di esecuzione della LMSI entrerà presumibilmente in vigore soltanto il 1° gennaio 2001, la questione dell'indennizzo è stata disciplinata temporaneamente in un'ordinanza separata.

La Delegazione delle finanze esige che gli emolumenti per provvedimenti di sorveglianza sulle telecomunicazioni e quelli che debbono essere incassati dal Servizio dei compiti speciali non limitino la capacità di intervento delle autorità di perseguimento penale.

### **4.3.3 Prestazioni di garanzia dei richiedenti l'asilo**

La Delegazione delle finanze e il Controllo federale delle finanze hanno dovuto occuparsi a più riprese nel corso degli ultimi anni delle prestazioni di garanzia dei richiedenti l'asilo (cfr. Rapporto sulla vigilanza finanziaria nella Confederazione 1997, Parte I, n. 4.4.2; Parte II, n. 4.5; 1998, Parte I, n. 4.4.2; Parte II, n. 4.3).

Successivamente la Delegazione delle finanze ha incaricato l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) di orientarla semestralmente sull'attività della «Task Force SiRück». Il quinto rapporto intermedio del 23 dicembre 1999 informa in merito al periodo dal 1° giugno al 30 novembre 1999. Rispetto al quarto rapporto intermedio le cifre hanno subito poche modifiche. Su un totale complessivo di 45 906 estratti conto ne sono stati effettivamente inviati 35 004. Dopo deduzione dei 1589 conti già chiusi e dei conti saldati, sono 9313 gli estratti conto che non sono stati effettivamente inviati. Per motivare questa circostanza si adduce che in 3930 casi l'invio non è stato possibile a causa di partenze incontrollate, che in 86 casi i titolari sono defunti e che 5297 persone sono definitivamente partite. Complessivamente sono stati liquidati 7719 conti, con un'entrata a favore della Confederazione di 14 351 974 franchi. Sono parimenti stati liquidati 5052 conti di persone sparite: i relativi conteggi finali hanno fatto confluire nelle casse federali 8 243 569 franchi. Dai conteggi delle persone sparite in 459 casi sono poi risultati a loro favore averi complessivi per un totale di 1 012 364 franchi. Questi averi sono stati allibrati su corrispondenti conti individuali, che recano per una durata di 10 anni il nome del loro titolare. Soltanto allo scadere di questo termine gli averi verranno trasferiti alla Confederazione, fermo restando che in caso di motivi giustificati possono essere fatte valere pretese anche oltre questa scadenza. Attualmente sono in corso trattative con Postfinance per ottenere un maggiore tasso di interesse su questi conti.

Complessivamente la Confederazione ha sinora incamerato 14,4 milioni di franchi. Dal marzo del 1999 la «Task Force SiRück» ha iniziato a inviare precetti esecutivi. Inoltre si procede a una ricerca dei fallimenti nel Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC). La collaborazione con la Cassa centrale di compensazione di Ginevra come pure con le singole casse di compensazione è stata fortemente intensificata. Dal profilo della sua durata il progetto «Task Force SiRück» è stato prorogato per un'ultima volta sino al 30 aprile 2000 a causa di maggiori uscite impreviste. Per questo motivo l'outsourcing all'Organisation für spezialisierte Personaldienstleistungen (OSP) AG di Zurigo interverrà soltanto a partire dal 1° maggio 2000.

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a prendere misure per evitare l'insorgere di nuove diatribe sui conti in giacenza e per evitare che si pensi che la Confederazione incamera a torto il reddito del lavoro dei richiedenti l'asilo.

#### **4.4 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport**

##### **4.4.1 Ispezione presso le Forze aeree**

La visita di controllo che la sezione 3 della Delegazione delle finanze ha effettuato il 25 agosto presso le Forze aeree era incentrata sui problemi finanziari. Le attuali convenzioni di prestazioni tra l'Ufficio federale degli esercizi delle Forze aeree (UFEFA) e l'Aggruppamento dell'armamento (ADA) in ambito di manutenzione sono state esaminate dal profilo della loro efficienza. Sono stati constatati miglioramenti per quanto concerne la trasparenza dei costi, ma l'esistenza di prestazioni di carattere antieconomico non ha dato adito a sufficienti correzioni. Coma mandatario

L'Aggruppamento dell'armamento è parimenti interessato al buon sfruttamento delle capacità delle aziende d'armamento privatizzate.

Le Forze aeree assorbiranno mediamente una quota del 40 per cento dei futuri programmi d'armamento; la quota delle costruzioni è del 15 per cento. Nel corso dell'anno in rassegna le Forze aeree dovevano decidere se proporre al capo del DDPS un'opzione di acquisto complementare di aerei F/A-18 per la ricognizione aerea. Nell'ambito di questa opzione i Mirage avrebbero potuto essere impegnati non solo come aerei da combattimento – come inizialmente previsto – ma anche come aerei da ricognizione. Attualmente le Forze aeree svizzere dispongono di 33 aerei da combattimento F/A-18 nelle versioni C e D. Le Forze aeree hanno l'intenzione di proporre al capo del Dipartimento con il programma di acquisti 2000 l'acquisto di due aerei da trasporto di media capacità (circa 30 persone). L'accresciuto ingaggio in zone di crisi (aiuto umanitario, caschi gialli) crea bisogni di trasporto per i quali non possediamo aerei adeguati.

La messa fuori esercizio dei vecchi tipi di aerei (nel corso dell'anno in rassegna i Mirage) è particolarmente vantaggiosa quando gli aerei possono essere donati ai musei. Il disarmamento di un aereo può costare sino a 500 000 franchi. In caso di cessione degli aerei a un museo occorre accertarsi che gli aerei non possano essere successivamente rivenduti e posti nuovamente in esercizio. Le autorità civili di certificazione degli aerei (UFAC) decidono avvalendosi di criteri diversi da quelli applicati dalle Forze aeree. Le Delegazione delle finanze rammenta la necessità di un coordinamento tra le Forze aeree e l'UFAC al momento della liquidazione degli aerei. L'esportazione di aerei militari messi fuori esercizio sottostà alle disposizioni della legislazione sull'esportazione di materiale bellico.

Per quanto concerne l'organizzazione del servizio di trasporti aerei della Confederazione, la Delegazione delle finanze si è già espressa in merito nel numero 381 del suo rapporto di attività 1996. Uno studio ordinato dalle Commissioni della gestione arriva alla conclusione che l'esercizio del servizio dei trasporti aerei è bene organizzato e funziona egregiamente. L'esercizio del servizio dei trasporti aerei da parte delle Forze aeree e dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) è fonte di sinergie. Le Forze aeree hanno confermato che il Consiglio federale intende continuare ad affidare loro e all'UFAC i trasporti aerei. Una nuova valutazione della situazione verrà operata quando sarà stato deciso in merito all'acquisto dell'aereo da trasporto dell'esercito: in questo ambito dovranno essere considerati i bisogni di trasporto del DFAE e del DFGP.

Gli insegnamenti tratti dall'ingaggio in Albania sono stati preziosi per le Forze aeree. Il contributo svizzero è stato apprezzato a livello internazionale e si è distinto per una prontezza e flessibilità degne di ammirazione. Per quanto concerne le Forze aeree sono emerse alcune lacune nelle risorse. La pianificazione del fabbisogno di effettivi per l'ingaggio dei Superpuma sarà verificata.

Nell'ambito degli ingaggi delle Forze aeree in Albania sono state criticate diverse prestazioni di indennizzo. Per coprire le prestazioni escluse dall'ambito di rischio il DDPS ha concluso con compagnie private di assicurazione un'assicurazione collettiva complementare con prestazioni di capitale in caso di invalidità e di decesso che sarebbero state versate in aggiunta a quelle dell'assicurazione militare. Tale assicurazione collettiva complementare compensa almeno parzialmente le pretese fondate sulle clausole di rischio delle assicurazioni private sulla vita. D'intesa con il DFAE, il DDPS non considera opportuna l'assunzione di ulteriori oneri da parte della



Confederazione. Per quanto concerne gli assegni il DDPS ritiene adeguata una valutazione fondata sulla situazione di fatto. Nel caso dell'ingaggio ALBA sono state versate indennità giornaliere supplementari a titolo di assegni di ingaggio (20 fr.), di pericolo (15 fr.) e di spese accessorie (15 fr.), ossia complessivamente 50 franchi. Nel caso di futuri ingaggi dovrà essere garantita piena trasparenza in materia di assegni nei confronti di tutti i partecipanti.

Non è stata risolta la questione dell'adeguamento dell'ordinanza sul servizio di volo militare (RS 512.271). Gli assegni per servizio di volo devono coprire i rischi particolari del servizio di volo e garantire nel contempo che i piloti militari di professione ricevano prestazioni concorrenziali a quelle dei piloti civili. La Delegazione delle finanze constata che le aliquote e le disposizioni attuali corrispondono troppo poco alle esigenze, circostanza che necessita un intervento. Il DDPS è di per sé d'accordo con questa proposta e sta valutando soluzioni per garantire l'inserimento degli assegni previsti dall'ordinanza sul servizio di volo militare nella nuova legislazione sul personale della Confederazione.

#### **4.4.2 Strategia proprietaria della Confederazione in ambito di imprese di armamento**

Le Camere federali hanno approvato il 10 ottobre 1997 la legge federale concernente le imprese d'armamento della Confederazione (LIAC; RS 934.21). In virtù di tale legge – entrata in vigore il 1° maggio 1998 – le imprese d'armamento della Confederazione sono state trasferite in società anonime di diritto privato. Nel suo rapporto di attività 1997 la Delegazione delle finanze ha informato al numero 451 in merito agli obiettivi della modifica di forma giuridica e all'indispensabile riduzione di 150 milioni di franchi del capitale di fondazione delle imprese di armamento a contare da fine 1997.

Il Consiglio federale ha approvato il 9 settembre 1998 la strategia proprietaria della Confederazione in ambito di imprese di armamento per gli anni 1999-2002. Il decreto del Consiglio federale dà parimenti il via libera alla creazione della società anonima RUAG come holding delle quattro società filiali d'armamento divenute operative a partire dal 1° gennaio 1999. La Confederazione possiede la maggioranza del capitale azionario e dei diritti di voto della società holding RUAG. IL DDPS deve tutelare gli interessi dell'azionista sulla base della strategia proprietaria del Consiglio federale. La Delegazione delle finanze ha constatato nella strategia proprietaria del Consiglio federale in ambito di imprese di armamento obiettivi strategici caratterizzati da un'ampia stratificazione e in parte contraddittori: la RUAG deve contemporaneamente servire gli interessi della difesa del Paese, svolgere una politica attiva di cooperazione e di partecipazione, condurre una politica del personale progressista e socialmente consapevole e generare un'adeguata rendita del capitale.

La Delegazione delle finanze ha richiesto informazioni sulla strategia proprietaria che deve osservare la RUAG perché intendeva accertare in che ambiti il Consiglio federale voleva fissare le priorità. Il DDPS – che ne assume la responsabilità – pone

in primo piano gli interessi della difesa del Paese. Le società operative della RUAG devono garantire le tecnologie necessarie a Esercito XXI.

Non possono invece essere raggiunti gli obiettivi finanziari: il bilancio di apertura del gruppo RUAG è stato allestito conformemente alle direttive RPC (Raccomandazioni per la presentazione contabile). Secondo le norme federali vigenti le aziende d'armamento disponevano a fine 1998 di un capitale proprio di 473 milioni di franchi. Secondo le direttive RPC dovrebbe invece risultare un capitale proprio di soli 290 milioni di franchi (cfr. tavola 5).

La nuova valutazione ha indotto un'ulteriore correzione di valore del capitale investito di 73 milioni di franchi. La maggiore parte degli impianti sono destinati agli affari dell'esercito per i quali la pianificazione prevede un forte calo degli ordini. Le maggiori correzioni di valore sono state effettuate in ambito di immobili. Inoltre la Confederazione ha effettuato ulteriori accantonamenti per i costi del piano sociale degli anni 1999-2001. La pianificazione dello sfruttamento delle potenzialità esige nuovi ridimensionamenti. Anche per finanziare la lacune di copertura delle imprese d'armamento presso la Cassa pensioni della Confederazione (CPC) sono necessari accantonamenti supplementari. La rivalutazione del pacchetto azionario della Confederazione secondo le direttive RPC induce un ammortamento di 160 milioni di franchi nel conto di risultato 1999 della Confederazione. Tale ammortamento non preventivato sul capitale azionario della RUAG Svizzera necessita di un'autorizzazione speciale del Parlamento.

*Tavola 5*

**Bilancio consolidato di apertura di RUAG Svizzera per il 1° gennaio 1999**

(in mio di fr.)

	Ufficio federale delle imprese d'armamento 31.12.1998	Trasferimento	RUAG Svizzera secondo RPC
Attivi	1147	-84	1063
Capitale in circolazione	699	-10	699
Investimenti	448	-74	375
di cui immobili	316	-65	251
Passivi	1147	-84	1063
Capitale di terzi a breve	472		472
Capitale di terzi a lunga scadenza	202	91	293
di cui accantonamenti	202	91	293
Capitale proprio	473	-175	298
Capitale azionario	450	-160	290
Riserve	23	-15	8

Affinché la RUAG possa comunque sussistere in una situazione di aspra concorrenza, una richiesta di ricapitalizzazione verrà presentata alle Camere federali nel 2000. Il Consiglio federale considera indispensabile un aumento pari al 40 per cento del capitale proprio.

La Delegazione delle finanze constata che gli obiettivi finanziari della RUAG non hanno potuto essere raggiunti. Il Consiglio federale non può aspettare che la società holding e le sue filiali raggiungano un'adeguata rendita del capitale e quindi un aumento del valore dell'impresa. Oltre all'aumento del capitale azionario da parte della Confederazione occorrerà anche esaminare una privatizzazione totale della RUAG che garantisca nel contempo per contratto le tecnologie indispensabili alla difesa del Paese.

#### **4.4.3                    Concetto di liquidazione in seno al DDPS**

Nel corso dell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze si è occupata del concetto di liquidazione del DDPS. La mutazione fondamentale del contesto strategico dalla fine della Guerra fredda ha indotto una nuova definizione di politica di sicurezza. Il mutamento di situazione induce disinvestimenti non indifferenti. Il DDPS è consapevole del suo estremo bisogno di liquidazione e intende consacrare profonda attenzione a questo problema. Le liquidazioni concernono il materiale bellico, le munizioni e gli immobili dell'esercito.

Dal 1998 i bisogni di tutti i sistemi d'arma e degli articoli di equipaggiamento di corpo sono stati oggetto di una nuova pianificazione in vista di Esercito XXI. In funzione degli attuali effettivi, il volume delle liquidazioni aumenterà sull'arco di un lungo periodo di tempo. Per far fronte ai suoi compiti, il capo dello Stato maggiore generale ha istituito il 1° marzo 1999 un'organizzazione di progetto denominata FIT-LIQ. Lo Stato maggiore generale pubblica un rapporto trimestrale su FIT-LIQ. Nell'ambito della sua vigilanza concomitante la Delegazione delle finanze esamina tali rapporti trimestrali.

Lo smaltimento del materiale e delle munizioni è stato affidato alle imprese di armamento. Nel corso dell'anno in rassegna sono stati messi fuori esercizio 3845 tonnellate di materiale e 4520 veicoli su ruote o cingolati degli effettivi dell'esercito. Nell'ambito dell'aiuto umanitario il materiale è stato soprattutto messo a disposizione in Kosovo e per le vittime del terremoto in Turchia. Per le generazioni future e per scopi di dono sono stati messi fuori esercizio 196 articoli di liquidazione.

Il quantitativo di materiale liquidato dal 1999 è stimato in 49 400 tonnellate. Nel 1999 sono state messe fuori esercizio 9000 tonnellate di munizioni nell'impianto di smaltimento inaugurato nel 1998 a Aldorf. Lo smaltimento della munizione si protrarrà per un periodo di sei anni e dovrebbe essere concluso a fine 2006.

La riforma dell'esercito induce altresì uno smantellamento degli immobili. Complessivamente dovrebbero essere messi fuori esercizio o venduti circa 10 000 oggetti. Nel 1999 per esempio, le fortezze di artiglieria sono state ridotte dal 76 a 61. Nell'ambito del piano di liquidazione a media scadenza si prevede di adibire a nuova destinazione 10 aerodromi, 35 impianti di protezione e di condotta di maggiori dimensioni, migliaia di ostacoli anticarro, numerosi arsenali e 159 depositi della truppa. A titolo di misura immediata sarà ulteriormente ridotto il numero di contratti di locazione per locali di stoccaggio. Nel 1999 la Confederazione ha versato circa 6 milioni di franchi per le locazioni.

Il ricavo delle vendite di immobili dal 1991 al 1999 ammonta a circa 70 milioni di franchi. Nel 1999 il DDPS ha versato al conto di Stato 13,7 milioni di franchi provenienti dalla vendita di immobili (tali vendite erano state preventivate in 4 milioni di franchi). All'atto della vendita di oggetti militari sono stati anzitutto presi in considerazione gli interessi di altri uffici federali, successivamente quelli dei Cantoni e dei Comuni. Godono altresì di una situazione preferenziale gli ex proprietari e gli affittuari di lunga durata.

Dall'epoca del preventivo 1998 il ricavo di liquidazione delle vendite di materiale non sottostà più al principio dell'importo netto ai sensi della legge sulla finanza della Confederazione, ma può essere compensato con le spese di smaltimento. Nel 1999 le entrate delle vendite di liquidazione hanno raggiunto una quota 18,8 milioni di franchi alla quale facevano raffronto spese di smaltimento delle munizioni e di rottamazione del materiale per complessivi 32 milioni di franchi. L'eccedente di spese di 13,2 milioni di franchi è stato allibrato nella rubrica di spese gestione della munizione.

La Delegazione delle finanze ha preso atto degli elevati costi – compresi tra 200 e 250 milioni di franchi – che risulterebbero dalla liquidazione di circa 70 fortezze di artiglieria qualora se ne decidesse il ripristino. In considerazione dell'entità di queste spese occorre stabilire un ordine di priorità. Nel corso dell'anno in rassegna sono stati impegnati 6,4 milioni di franchi per la liquidazione e il ripristino di impianti.

La Delegazione delle finanze auspica che anche nell'ambito dei futuri acquisti di armamento e di materiale si tenga conto degli effettivi ulteriormente ridotti di Esercito XXI. Essa approva i passi intrapresi dal DDPS in vista di un coordinamento dei disinvestimenti su oggetti obsoleti.

#### **4.4.4 Miglioramento della gestione degli stock**

Il rapporto di revisione del Controllo federale delle finanze (CDF), ha reso resa attenta la Delegazione delle finanze a determinate lacune del sistema interno di controllo degli effettivi dei depositi obbligatori della Confederazione.

L'assenza di controlli efficienti ha causato la perdita di 15 tonnellate di zucchero in un magazzino di sussistenza. Nonostante le indagini avviate tempestivamente, la causa di questa differenza di stock non ha potuto essere accertata. La perdita finanziaria per la Confederazione ammonta a circa 18 000 franchi. Per porre rimedio a queste lacune di controllo l'Ufficio federale delle intendenze delle Forze terrestri ha emanato nel luglio del 1999 direttive all'attenzione dei magazzini di sussistenza che comprendono i seguenti punti: dimensioni unitarie delle palette, accessibilità alle palette restanti o imputridite, iscrizioni esatte sulle carte di stock, controllo quantitativo delle entrate, controlli degli effettivi nel corso dei controlli specializzati e allestimento di un verbale di consegna con gli effettivi in caso di mutazioni del personale. È riprovevole il fatto che queste elementari misure di controllo siano state ordinate solo di recente.

La Delegazione delle finanze esige una gestione moderna degli stock di beni di sussistenza e di materiale bellico.

## **4.5 Dipartimento federale delle finanze**

### **4.5.1 Ispezione presso la segreteria della Commissione federale delle banche**

Un credito supplementare che la Delegazione delle finanze era stata chiamata ad approvare a favore della segreteria della Commissione federale delle banche (CFB) nell'ambito del preventivo 1998 l'ha indotta a inserire tale ufficio nel suo programma di visite di controllo.

Così, il 19 agosto 1999 la sezione 1 della Delegazione delle finanze si è recata presso la sede della segreteria della CFB per esaminarne i compiti, l'organizzazione, la struttura, le risorse e le prospettive. Essa ha invitato a partecipare all'incontro anche una rappresentante della Commissione di gestione del Consiglio degli Stati (CdGS), allo scopo di garantire il coordinamento con tale commissione che dal 1998 intrattiene regolari contatti con la CFB.

La CFB è l'autorità federale incaricata dell'alta sorveglianza sulle banche, i fondi d'investimento, le borse e il mercato mobiliare. Sono soggette al suo controllo circa 3200 istituzioni, ad eccezione della Banca nazionale svizzera e delle attività bancarie svolte dalla Posta e dalle compagnie di assicurazione. La CFB possiede una segreteria composta da 6 divisioni, conta 79 collaboratrici e collaboratori e dispone di un budget di 17,3 milioni di franchi, comprese le spese generali per i locali, l'energia, i mobili, le strutture informatiche, ecc. (1998). Il budget è interamente coperto dalle tasse e dagli emolumenti versati dagli istituti soggetti al suo controllo.

Lo sviluppo della piazza finanziaria svizzera, la crescente varietà e complessità degli strumenti utilizzati dagli istituti bancari e borsistici e il riesame dei rischi da gestire pongono la CFB davanti a compiti sempre più impegnativi. La globalizzazione dei mercati richiede inoltre che la CFB collabori in prima linea con le istituzioni straniere corrispondenti; si tratta in questo contesto di svolgere, in particolare, una funzione efficace di alta sorveglianza sugli istituti a vocazione multinazionale. La CFB è tenuta infine a mantenere stretti contatti con gli organi e gli istituti federali di sorveglianza nonché con tutti gli ambienti bancari.

La CFB intende sviluppare i suoi mezzi tecnici e accrescere i suoi organici in termini sia qualitativi, sia quantitativi. All'incirca entro l'anno 2002, essa prevede di aumentare a 100 persone i propri effettivi.

La CFB gode indubbiamente di un'autonomia funzionale estremamente ampia. Nondimeno, in qualità di istituzione della Confederazione, essa è tenuta a seguire i precetti amministrativi fissati per essa in termini di budget e di personale. La sua segreteria è soggetta inoltre a un'alta sorveglianza da parte del Controllo federale delle finanze e degli organi parlamentari. Alcune prescrizioni di carattere amministrativo e finanziario costituiscono tuttavia in misura crescente degli ostacoli al compimento della missione affidata alla CFB.

La CdG-S ritiene del resto che la CFB debba disporre di una maggiore autonomia amministrativa per potersi dotare più agevolmente delle risorse di personale e dei mezzi necessari allo svolgimento della sua funzione, in un contesto in rapido mutamento come quello bancario e tenuto conto dei nuovi strumenti sviluppati. Ciò giustifica ancora meglio il fatto che la CFB sia finanziata integralmente dalle stesse entità sottoposte alla sua sorveglianza.

A fine luglio 1999, il Consiglio federale ha posto in consultazione una modifica dell'Ordinanza sulle banche e le casse di risparmio (RS 952.02) volta a conferire alla CFB competenze allargate in materia di reclutamento del personale e di classificazione dei posti di lavoro. Nello stesso spirito, è già stato concesso alla CFB un credito globale parziale nell'ambito della procedura di credito supplementare, allo scopo di conferirle una maggiore facilità di gestione delle spese budgetarie. Il capo del Dipartimento federale delle finanze ha infine conferito mandato a un professore dell'Università di Friburgo di esaminare le competenze della CFB e una loro eventuale estensione nel settore delle assicurazioni. La CdG-S auspica che tale mandato sia esteso allo statuto amministrativo della CFB.

La Delegazione delle finanze ha preso atto del rapporto della sezione 1 e l'ha approvato. Essa ha esposto le proprie considerazioni e conclusioni al capo del Dipartimento federale delle finanze.

Come la CdG-S, essa è favorevole al fatto che la CFB possa godere di una maggiore autonomia in materia di finanze e di personale, come contemplato dalla modifica prevista dell'Ordinanza sulle banche e le casse di risparmio. Essa ritiene altresì che le procedure di assunzione e di promozione del personale debbano essere snellite e accelerate. In tutti i casi, la Delegazione delle finanze dovrà comunque continuare a esercitare in parallelo i suoi compiti di alta sorveglianza sulle questioni del personale di natura straordinaria, conformemente all'accordo concluso nel 1951 con il Consiglio federale.

La Delegazione delle finanze ha inoltre approvato la concessione di un credito globale per facilitare la gestione budgetaria della CFB. Insieme alla CdG-S, essa ha constatato infine che lo statuto della CFB non potrà essere definitivamente approvato prima che siano stati resi noti non soltanto i risultati della perizia condotta dall'Università di Friburgo, ma anche il tenore della nuova legge sul personale della Confederazione, attualmente in fase di deliberazione in Parlamento.

#### **4.5.2 Gestione valutaria**

In occasione dell'esame dei due crediti supplementari a suo giudizio evitabili, la Delegazione delle finanze si è interrogata sulla gestione valutaria condotta dall'Amministrazione federale e ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di fornirle indicazioni aggiuntive in merito. In seguito, essa ha potuto discutere l'argomento con alcuni rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze.

Il sistema della gestione valutaria è divenuto operativo nel 1998. Gli impegni in moneta straniera sono addebitati di volta in volta ai singoli uffici al valore di corso contabile di riferimento; il relativo controvalore in franchi svizzeri è imputato alla

rispettiva posizione del conto finanziario. Ciò vale sia per le divise come i dollari e l'euro, gestiti dalla Confederazione, sia per le altre monete che non sono gestite da quest'ultima. In tal modo, una variazione dei corsi non comporta alcun sconfinamento o credito supplementare, poiché gli uffici sono in grado di stimare per tempo e con esattezza il corso in base al quale dovranno calcolare il loro fabbisogno e sono in grado al contempo di determinare il controvalore in franchi svizzeri da registrare nella corrispondente rubrica budgetaria. Gli scostamenti rispetto al corso del giorno al momento dell'effettivo versamento sono ripresi nel conto economico. In questo contesto, nel conto 1998 è stato registrato un importo netto di 35,7 milioni di franchi a titolo di differenza su corsi di cambio.

Secondo la CDF, il concetto di gestione valutaria è applicato in condizioni di assoluta regolarità. Soltanto fattori straordinari quali il tasso d'inflazione di un paese o la modifica del corso di cambio di una moneta terza possono comportare un superamento dei crediti o dei crediti supplementari.

Nel caso dei due crediti supplementari in esame – il primo riguardava il surplus di spese sostenute dai funzionari in servizio all'estero per effetto dell'inflazione del paese straniero – il credito non poteva dunque essere evitato nemmeno ricorrendo alla gestione valutaria. Esso era giustificato d'altro canto dal nuovo conteggio del rincaro stabilito dal Dipartimento federale degli affari esteri in collaborazione con l'Ufficio federale del personale.

Il secondo credito riguardava il contributo versato dalla Svizzera all'Organizzazione internazionale dei legni tropicali, contributo calcolato in yen, ma erogato in dollari americani. La differenza di corso tra le due monete ha comportato un aumento delle spese in dollari. Anche in questo caso non è stato dunque possibile applicare il sistema della gestione valutaria.

La Delegazione delle finanze ha osservato per converso che presso l'Ufficio federale dell'economia esterna risultavano aperte cinque posizioni budgetarie per degli accordi internazionali sul caffè, lo zucchero, il cacao, la juta e i legni tropicali. La CDF ha reputato possibile ridurre i rischi di credito aggiuntivi attraverso la fusione delle cinque poste in questione. La Delegazione delle finanze ha aderito a tale parere invitando l'amministrazione ad esaminare la questione in tal senso.

La logica contabile è stata così modificata nel budget per il 2000, dove sotto il nuovo Segretariato di Stato dell'economia figura ora una sola rubrica intitolata agli accordi internazionali sulle materie prime.

### **4.5.3                    Il SAP quale standard per la gestione del personale (BV Plus)**

L'applicativo standard SAP (System – Anwendungen – Projekt in der Datenverarbeitung = Sistema – applicazioni – progetti nel settore dell'informatica) è stato adottato alla fine del 1996 a titolo sostitutivo del sistema d'informazione del personale PERIBU. Nei suoi ultimi rapporti di attività, (cfr. Rapporto sull'alta sorveglianza finanziaria in seno alla Confederazione 1997, parte I, n. 4.6.3 e 1998, parte I, n. 4.6.4), la Delegazione delle finanze aveva già fatto rapporto in merito alle difficili condizioni in cui prima l'amministrazione e poi il Consiglio federale avevano deciso in merito all'adozione del SAP. D'altro canto, è proprio per questa ragione che essa ha deciso di seguire tale progetto sino alla sua attuazione definitiva.

È opportuno rammentare che il programma standard SAP è già stato adottato da diverse amministrazioni quali la Società svizzera di radiotelevisione. Il sistema SAP R/3 è peraltro utilizzato con successo in tutto il mondo e copre numerosi ambiti d'applicazione come quelli delle finanze, del personale e della gestione del materiale. L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) lo utilizza nell'ambito del modulo di riferimento «finanza e controlling REFICO» per la tenuta dei conti, mentre l'Ufficio federale del personale (UFPER) sviluppa il sistema d'informazione del personale BV Plus con il sostegno dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT). Il Consiglio federale ha pertanto reso obbligatorio questo programma all'interno dell'amministrazione.

Nel corso dell'esercizio, la Delegazione delle finanze è stata informata dal Controllo federale delle finanze (CDF) delle difficoltà d'integrazione con BV Plus di cui risentivano diversi sistemi SAP già esistenti, quali HR EDA (Human-Ressources EDA = risorse umane DFAE) e PINSAP (Personaldatenintegration im SAP = integrazione dei dati del personale in SAP) nonché dei seri problemi di coordinamento con altri progetti quali quello della Nuova Cassa pensioni della Confederazione che dovrà sostituire l'attuale sistema SUPIS.

Il responsabile del progetto BV-Plus ha presentato alla Delegazione delle finanze le misure di attuazione per risolvere i problemi d'integrazione citati, che non dovrebbero causare ritardi al progetto BV-Plus. Il sistema centrale di gestione del personale sarà introdotto dapprima – a partire dal 1° gennaio 2000 – presso cinque uffici pilota e in seguito – a partire dal 1° gennaio 2001 – in tutta l'amministrazione.

Per quanto concerne i timori espressi dal CDF riguardo ai rischi di conflitto tra BV-Plus e il sistema SUPIS, rispettivamente NCPF, è stata condotta un'analisi dei rischi, presentata nel rapporto del 7 luglio 1999 sull'interdipendenza tra NCPF e BV-Plus. Quest'ultimo conteneva diverse raccomandazioni e fissava un calendario preciso per la realizzazione del sistema chiamato a rimpiazzare SUPIS. Il CDF mantiene comunque una certa preoccupazione riguardo alla questione.

La Delegazione delle finanze ha chiesto di essere informata, a metà del 2000, sui primi risultati della fase pilota dell'introduzione di BV-Plus. Essa seguirà inoltre con attenzione il passaggio dal sistema SUPIS a quello della NCPF e le relazioni tra quest'ultimo e BV-Plus.

#### **4.5.4 Cassa pensioni della Confederazione (CPC)**

Nel suo ultimo rapporto di attività (Rapporto sull'alta sorveglianza finanziaria nella Confederazione 1998, parte I, n. 4.6.4), la Delegazione delle finanze ha concluso constatando che erano stati compiuti progressi nella realizzazione della CPC, progressi che dovevano tuttavia ancora essere confermati. In seguito alla presentazione dei conti 1987, la situazione disordinata della cassa ha dato adito a osservazioni comminatorie da parte della Delegazione delle finanze e ha portato al rifiuto, da parte del Controllo federale delle finanze (CDF), di certificare la regolare tenuta dei conti della stessa. Dal canto suo, su proposta della Delegazione e delle commissioni delle finanze il Parlamento ha rifiutato per la quarta volta di seguito di approvare i conti della CPC alla fine del 1997.



La situazione è finalmente cambiata con i conti 1998. La società fiduciaria incaricata dal CDF della revisione dei conti della CPC ha presentato infatti un rapporto piuttosto positivo che la CDF ha fatto proprio. Così, per la prima volta da oltre 10 anni, il CDF ha potuto raccomandare, seppure con riserva, l'approvazione dei conti della CPC per il 1998.

Secondo quanto attestato dalla fiduciaria, i conti annuali, la gestione, gli investimenti nonché i conti di vecchiaia della CPC sarebbero conformi alla legge, agli statuti e ai regolamenti, mentre sussisterebbero delle riserve in relazione alla conformità con le norme di legge in materia di gestione e di presentazione dei conti annuali con riferimento alle seguenti questioni:

1. I crediti per 185,2 milioni iscritti nel bilancio comprendono crediti non confermati nei confronti della Confederazione e di altri datori di lavoro, compreso l'impegno derivante dall'incorporazione delle indennità di rincaro nelle rendite. Questi crediti devono essere considerati alla stregua di vecchi oneri (Altlasten). Gli importi riguardano principalmente le transazioni degli anni dal 1993 al 1997, per una parte dei quali è stata operata una rettifica di 20,0 milioni di franchi. La fiduciaria non è tuttavia in grado di pronunciarsi oggettivamente riguardo all'esattezza dell'entità della correzione apportata.
2. I conti bloccati della CPC presso la Confederazione, che ammontano complessivamente a 162,8 milioni di franchi, non sono giustificati. Essi figurano nei conti della Confederazione. Lo stesso vale per l'importo di 8,3 milioni di franchi della cassa dei depositanti iscritta al passivo del bilancio. La fiduciaria non ha potuto quantificare l'entità di un'eventuale correzione.
3. L'esattezza della riserva matematica di 38,4 miliardi di franchi, dello scoperto tecnico di 9,9 miliardi di franchi e dei conti di vecchiaia dipendono dai dati attuariali corretti e completi. Al 31 dicembre 1998, la CPC ha accertato per la prima volta il numero delle persone assicurate e dei beneficiari delle rendite. Anche gli altri dati hanno potuto essere comprovati, ad eccezione di quelli relativi a entrate non corrette di circa 7000 assicurati.
4. L'incertezza relativa all'esattezza dei dati individuali richiede l'aggiornamento sistematico dei dossier e dei dati. Nel 1998, la CPC ha verificato circa 28 000 dossier e prevede di controllare i restanti 90 000 da qui alla fine del primo semestre 2000. Tale verifica sarà effettuata manualmente nel caso di 30 000 dossier e sulla base di procedure automatiche per gli altri 60 000. Un'estrapolazione prudenziale degli errori riscontrati nell'ambito dell'aggiornamento dei dossier Swisscom lascia prevedere un adeguamento nell'ordine dell'1,5 per cento della riserva matematica e dello scoperto tecnico degli assicurati attivi. Un accertamento definitivo non è oggettivamente possibile prima della fine dei lavori di verifica dei dossier. Un'eventuale differenza non è tuttavia rilevante se si tiene conto di altri elementi più importanti nel calcolo attuariale. La fiduciaria ritiene di conseguenza che la riserva matematica e lo scoperto tecnico siano presentati con un ragionevole grado di esattezza al 31 dicembre 1998.
5. L'obiettivo di creare un sistema di controllo interno efficace e orientato alla rilevazione degli errori non è stato completamente raggiunto nel 1998, com'era invece previsto inizialmente; la priorità era stata infatti accordata alla rilevazione e alla correzione sistematica degli errori. La CPC ha invece migliorato il sistema SUPIS aggiungendovi il sistema di supporto PLUS,

sviluppati internamente. Per la prima volta, essa ha così potuto rendere plausibile l'esattezza delle informazioni contenute nei conti annuali al 31 dicembre 1998. In occasione della revisione non era ancora possibile pronunciarsi sulla validità nel tempo di questa combinazione dei due sistemi. Vi è pertanto il rischio che altri errori legati ai conti annuali non siano ancora stati rilevati. Tenuto conto della complessità e della portata delle operazioni, la fiduciaria reputa che questo nuovo sistema di controllo non risulti appropriato a lungo termine, ma che sia in grado nondimeno di operare efficacemente per una durata di tempo limitata e a breve termine.

A dispetto delle riserve riguardanti la regolare tenuta dei conti, la fiduciaria ha raccomandato di approvare i conti annuali 1998. Essa è infatti del parere che questi ultimi riflettano la reale situazione finanziaria, nonostante le incertezze insite nelle riserve. I difetti ancora esistenti non metterebbero a repentaglio né lo scopo della previdenza, né l'erogazione delle prestazioni previste, ad eccezione della regolare emissione dei certificati di assicurazione. Infine, sono oggetto di una pianificazione dettagliata l'eliminazione dei difetti restanti, principalmente nell'ambito della verifica dei dati e dei dossier degli assicurati, nonché la futura esecuzione irreprensibile dei compiti ordinari. Sono inoltre state adottate misure appropriate per il rafforzamento del sistema di controllo interno, basato sul sistema SUPIS/PLUS. A favore di questi progetti sono state stanziare riserve adeguate.

In occasione di un colloquio con la Delegazione delle finanze, il Capo del Dipartimento federale delle finanze ha insistito in particolare sull'enorme lavoro compiuto rispetto all'anno precedente dalle collaboratrici e dai collaboratori della CFA e dalla sua direzione, nonché sui progressi sostanziali compiuti. Egli reputa che l'approvazione dei conti da parte del CDF costituisca, seppure con cinque riserve, un notevole passo in avanti. La loro approvazione ha inoltre ricadute psicologiche positive sul personale della CFA, che ha svolto numerosissime ore supplementari per raggiungere questo risultato. Il risanamento della cassa sarà realizzato nell'ambito di un progetto denominato «Radikal». Sino ad oggi sono state previste o sono già state attuate misure per ovviare alle cinque riserve avanzate dalla società fiduciaria. Così, entro la fine del 1999 dovrebbero essere regolate due terzi delle posizioni creditizie. Analogamente, entro la fine del 2000 potrebbe essere eliminata la riserva relativa alla mancata giustificazione dei conti bloccati. Un chiarimento definitivo delle incertezze relative alla riserva matematica potrà avvenire dopo il regolamento dei dossier in sofferenza. Sino alla metà del 2000, sarà tuttavia necessario in primo luogo investire risorse aggiuntive per sistemare tali dossier. Si tratterà quindi di consolidare il sistema di controllo interno. Il miglioramento della qualità dei dati richiederà infine una stabilizzazione del sistema SUPIS che sarà sostituito in seguito con l'entrata in vigore della nuova legge sulla Cassa pensioni della Confederazione.

Stando così le cose, va osservato che la raccomandazione in vista dell'approvazione dei conti annuali 1998 non contempla le cifre relative ai quattro anni precedenti, che non sono state approvate dal Parlamento. La CPC non è in grado di offrire le condizioni quadro necessarie ai fini di un'approvazione, con effetto retroattivo, dei conti annuali dal 1994 al 1997. La fiduciaria giudica inoltre irrealizzabile un miglioramento sostanziale della presentazione di tali conti annuali.

La Delegazione delle finanze ha deciso di seguire il consiglio del CDF e di raccomandare alle commissioni delle finanze di fare altrettanto. Così, durante la sessione estiva 1999 il Parlamento ha potuto approvare – per la prima volta negli ultimi cinque anni – i conti della CPC per il 1998, seppure con le cinque riserve citate sopra.

La revisione dei conti 1999 della CPC, compito affidato d'ora in avanti in via ufficiale a una fiduciaria in conformità con l'articolo 63 capoverso 1 degli statuti della CPC entrati in vigore il 1° luglio 1999, deve ancora confermare i progressi compiuti e il ritorno definitivo a una situazione regolare entro la fine del 2000.

#### **4.5.5                      Questioni da risolvere presso il nuovo Ufficio federale delle costruzioni e della logistica**

In occasione del suo rapporto sull'attività 1997 (cfr. Rapporto sull'alta sorveglianza finanziaria nella Confederazione 1997, parte I, n. 4.6.1), la Delegazione delle finanze ha fatto rapporto sulla riorganizzazione del settore delle costruzioni della Confederazione, una questione che essa aveva esaminato nell'ambito di un'ispezione.

Dal 1° gennaio 1999, il settore delle costruzioni, della gestione immobiliare e degli acquisti della Confederazione presenta un volto nuovo. È infatti entrato in servizio il nuovo Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Alla stessa data, gli organi del settore dei PF hanno assunto la responsabilità per le proprie costruzioni e i propri immobili, mentre presso il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e degli sport (DDPS) le strutture interessate sono adeguate in modo da tenere conto delle esigenze poste dalla riorganizzazione.

Con decreto del 27 marzo 1997, nell'ambito della riforma del governo e dell'amministrazione il Consiglio federale aveva adottato la decisione di principio di suddividere il settore delle costruzioni e della gestione degli immobili nei tre settori civile, militare e ambito di competenza dei PF, nonché di integrare nel settore civile l'Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale (UCFSM).

Le idee guida di una soluzione ottimizzata sono state sviluppate e approvate dal Consiglio federale il 19 dicembre 1997, sulla scorta di un'analisi dettagliata dei processi, e quindi attuate entro la fine del 1998. Circa 770 collaboratrici e collaboratori hanno dovuto presentare domanda di impiego presso una delle nuove organizzazioni. L'ottimizzazione dei processi e delle strutture consentirà di realizzare un risparmio del 18 per cento nel settore del personale grazie a dimissioni spontanee e a pensionamenti anticipati a partire dall'età di 60 anni, da realizzare da qui all'anno 2003.

Il nuovo UFCL, subordinato al Dipartimento federale delle finanze, è responsabile della gestione degli immobili (edifici, costruzioni, sfruttamento e manutenzione) per conto dell'amministrazione federale civile nonché della gestione del materiale e degli acquisti (pubblicazioni federali, mobilio, materiale d'ufficio, burocratica e mezzi informatici) per tutta l'amministrazione federale. Ad esso spetta inoltre la direzione dei lavori nell'ambito delle misure di coordinamento di tutti gli organi delle costruzioni e del settore immobiliare della Confederazione.

Presso il DDPS, le strutture dello Stato maggiore generale (Gruppo della pianificazione, Divisione immobiliare militare) e dell'Aggruppamento dell'armamento (Ufficio federale del materiale dell'esercito e delle costruzioni), sono adeguati ai nuovi processi per poter assumere la responsabilità di tutte le costruzioni e dell'intero settore immobiliare militare.

Per quanto concerne il settore dei Politecnici federali, sono stati istituiti nuovi organi a livello di Consiglio dei Politecnici federali (organo specializzato Costruzioni e informatica, Servizio degli immobili), dei PF di Zurigo e Losanna (due centri costruzioni e sfruttamento) nonché degli istituti di ricerca (un centro Costruzioni). Tali organi sono incaricati della gestione di tutte le costruzioni e dell'intero parco immobiliare del settore dei PF.

La Delegazione delle finanze ha esaminato la nuova struttura dell'UFCL raggruppando il vecchio Ufficio delle costruzioni federali, l'Ufficio di coordinamento delle costruzioni civili, la Divisione degli immobili dell'Amministrazione federale delle finanze, la Sezione delle costruzioni del Dipartimento federale degli affari esteri e l'UCFSM. Oggi l'UFCL gestisce così quasi 300 progetti per un importo complessivo di 150 milioni di franchi. Esso utilizza e mantiene circa 2000 edifici e opere di edilizia. I crediti stanziati a questo scopo si attestano annualmente in 100 milioni di franchi e le superfici sfruttate raggiungono i 2 milioni di metri quadri. A livello logistico, l'UFCL si occupa dei beni e dei servizi nonché degli investimenti nell'ambito della burocratica e del servizio grafico e informatico per un importo superiore a 300 milioni di franchi l'anno.

Il nuovo direttore dell'UFCL ha sottolineato di primo acchito che le difficoltà di partenza risiedevano in particolare nell'introduzione dell'applicativo standard SAP/R3. Questo stato di cose è stato confermato dal Controllo federale delle finanze che nel settembre del 1999 ha effettuato presso la Divisione acquisti e servizi grafici dell'UFCL un audit dell'applicazione informatica IMAGE SAP R/3. Questa revisione ha rivelato alcune importanti lacune insite nei sistemi di controllo interno, in particolare nel trattamento delle fatture dei fornitori. Com'è noto, la parametrizzazione del sistema informatico non protegge in misura adeguata i dati e non garantisce che la prevista separazione delle funzioni sia effettivamente rispettata. Questa situazione preoccupante sussiste ormai dall'inizio del 1999 e riguarda circa 100 000 fatture.

La direzione dell'UFCL ha dichiarato di condividere le preoccupazioni del CDF. La situazione caotica a cui deve far fronte l'UFCL sin dai suoi esordi è spiegata in particolare dall'attenzione insufficiente dedicata ai processi logistici, dall'assenza del progettista informatico in occasione della definizione di questi processi – che non hanno pertanto potuto comprendere le funzionalità del sistema SAP R/3 – nonché, infine, dalla complessità di integrazione di un prodotto standard destinato all'economia privata all'interno di un'amministrazione pubblica. Le lacune rilevate dal CDF sono state affrontate nell'ambito del progetto di riorganizzazione in corso, che prevede la definizione e la successiva applicazione di alcuni concetti entro il 1° maggio 2000.

Il nuovo ispettorato delle finanze, istituito su richiesta della Delegazione delle finanze e nominato dal 1° novembre 1999, è strettamente collegato alla creazione di un sistema di controllo interno efficace. La direzione dell'UFCL ha trasmesso inoltre al CDF un elenco di misure immediate, adottate per porre rimedio alle lacune accertate nella gestione dei diritti d'accesso al sistema SAP R/3. È d'importanza essenziale, a questo scopo, che il centro di competenze SAP (CCSAP) dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione offra il suo pieno sostegno nel colmare le lacune riscontrate.

Nel corso del 2000 il CDF procederà alla verifica dell'attuazione e dell'efficacia delle misure correttive adottate.

La Delegazione delle finanze ha segnalato infine all'UFCL le correzioni – a suo parere troppo numerose – che il CDF ha dovuto apportare ai conteggi delle sovvenzio-

ni per investimenti. Essa reputa necessario intraprendere ogni sforzo necessario per ridurre il numero degli errori prodotti in questo ambito.

## **4.6 Dipartimento federale dell'economia**

### **4.6.1 Visita di controllo presso l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia**

La visita di controllo effettuata il 17 agosto 1999 dalla sezione 2 della Delegazione delle finanze presso l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) è stata la prima del suo genere. L'UFFT, creato nel 1998, è il risultato della riforma del governo e dell'amministrazione. Ad esso spetta la competenza per la formazione professionale, le scuole universitarie professionali, la ricerca orientata all'economia e la promozione della tecnologia. La Delegazione delle finanze ha preso atto della nuova organizzazione a matrice. L'aspetto positivo riscontrato riguarda il fatto che la riorganizzazione ha consentito di superare la spiccata verticalizzazione che caratterizzava questo ufficio. La Delegazione delle finanze accoglie favorevolmente il fatto che la riorganizzazione abbia migliorato la competenza nella risoluzione dei problemi e che l'UFFT sia ora in grado di affrontare in modo più mirato le questioni di concetto.

Il budget di 700 milioni di franchi e il gran numero di trasferimenti operati dall'UFFT richiedono una gestione particolarmente coerente e accuratamente controllata del sistema dei contributi. La Delegazione delle finanze ha raccomandato all'UFFT di istituire un ispettorato delle finanze interno, in grado di seguire i contributi stanziati sino al destinatario e di verificarne l'impiego sotto il profilo dell'efficienza. Occorre effettuare un controllo parallelo, ad esempio, dei forfait di costo concessi in base alla superficie agli edifici destinati alla formazione professionale. Si tratta inoltre di migliorare ulteriormente la qualità degli atti di sovvenzionamento dell'UFFT.

Quanto più la Confederazione rivendica una competenza regolamentare nel campo della formazione professionale, tanto maggiori sono le aspettative poste nei confronti di un suo impegno finanziario in questo settore. Secondo un gruppo di esperti della Conferenza dei direttori della pubblica istruzione (CDPE), la quota di competenza della Confederazione, oggi pari al 20 per cento, dovrà essere incrementata al 30 per cento. Ma un simile trasferimento di oneri potrebbe essere attuato soltanto nell'ambito della Nuova Perequazione Finanziaria. Un maggiore impegno finanziario da parte della Confederazione potrebbe peraltro indurre i Cantoni a ridurre i propri contributi, in contrasto con il processo di riforma in atto nel settore della formazione professionale.

La Delegazione delle finanze sostiene l'UFFT nel suo intento di porre le risorse finanziarie strettamente al servizio di un'attuazione coerente e orientata all'efficacia delle direttive della Confederazione nell'ambito della riforma delle scuole universitarie professionali. Con riferimento all'Offensiva dell'aggiornamento professionale, assume grande importanza il rafforzamento dell'organico della Commissione federale delle scuole universitarie professionali, intesa come organo direttivo indipendente da pressioni esterne. La Commissione ha il compito prioritario di incrementare l'efficienza delle scuole universitarie professionali e di promuovere con coerenza la creazione di centri di competenza e priorità. Nelle sette regioni che ospitano tali strutture si riscontra un grande fabbisogno di recupero in tal senso.

Il 7 ottobre 1999, il Parlamento ha autorizzato un nuovo prestito d'impegno di 320 milioni di franchi per gli anni 2000-2003, destinato al finanziamento dell'attività della Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI). La CTI promuove l'applicazione di tecnologie e conoscenze innovative a nuovi prodotti di successo sul mercato; in questo contesto, sono soprattutto le piccole e medie imprese (PMI) a beneficiare maggiormente della cooperazione nell'ambito dei progetti della CTI. I nuovi crediti stanziati devono essere inoltre utilizzati prioritariamente per la creazione di competenze orientata ai progetti di ricerca applicata e sviluppo presso le scuole universitarie professionali.

La riforma delle scuole universitarie professionali dev'essere portata avanti e ultimata in tutta calma e contro le resistenze provenienti dalle regioni dotate di scuole tecniche e del corpo docente coinvolto. L'UFFT dovrà mantenere una linea di condotta coerente nei confronti dei Cantoni che frenano tale sviluppo. I contributi federali dovranno essere erogati secondo criteri qualitativi, in modo orientato alle prestazioni e al servizio del processo di creazione di competenze e priorità.

#### **4.6.2 Expo**

La sorveglianza finanziaria accompagnatoria dell'Expo ha occupato in modo particolare la Delegazione delle finanze nell'anno in rassegna. Nel nostro rapporto annuale 1998, avevamo riferito in merito alle limitate facoltà di sorveglianza delle commissioni di controllo, dovute al fatto che nella vecchia organizzazione la responsabilità principale in materia finanziaria spettava all'associazione di diritto privato Expo 2001. Il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva peraltro la possibilità di verificare i conti dell'Associazione esposizione nazionale e di valutare se le risorse stanziata dalla Confederazione e dai Cantoni fossero utilizzate in conformità con lo scopo perseguito. La CDF ha sostanzialmente confermato la regolare tenuta dei conti, riscontrando però già alcune lacune nel sistema di controllo interno.

Nell'anno in rassegna, la situazione finanziaria dell'Expo è drasticamente peggiorata. Già nel rapporto di revisione 1998 la CDF aveva segnalato che la quasi totale assenza di riserve nei budget presentati. Da diversi colloqui condotti con i responsabili del DFE e del DFF, emerse che i budget della direzione dell'Expo poggiavano su basi incerte. Il 13 agosto 1999, il comitato strategico dell'Expo assegnò alla ditta Hayek Engineering l'incarico di condurre uno studio sullo stato attuale dell'esposizione.

In base a tale studio, il Consiglio federale giunse alla conclusione che la prevista esposizione nazionale non sarebbe stata realizzabile senza un credito aggiuntivo di 250 milioni di franchi. L'8 ottobre 1999, esso presentò pertanto al Parlamento un messaggio concernente un credito supplementare per l'esposizione nazionale (99.081). Lo stanziamento di questo credito aggiuntivo era subordinato alla condizione che l'economia partecipasse con un importo pari a 380 milioni di franchi e che altri 290 milioni di franchi venissero erogati per mezzo ridimensionamenti o ulteriori raccolte di risorse finanziarie da parte della direzione dell'Expo. Ulteriori informazioni relative alla concessione di un anticipo di 50 milioni di franchi e lo stanziamento di un credito supplementare urgente di 20 milioni di franchi per

l'Expo da parte della Delegazione delle finanze sono contenute nel paragrafo 23 del presente rapporto.

La Delegazione delle finanze ha dovuto prendere atto del fatto che nel rapporto Hayek il controlling e l'assegnazione degli incarichi fossero valutati più criticamente che nei precedenti rapporti di revisione del CDF. Come in altri casi di decentramento di competenze federali, anche presso l'Associazione esposizione nazionale vi era la tendenza a escludere il CDF dall'Expo da importanti informazioni. Così, ad esempio, i protocolli della direzione generale dell'Expo restarono per lungo tempo preclusi al CDF. Ancora nel marzo 1999, le società di revisione private convocate avevano riferito all'Associazione esposizione nazionale di non reputare necessaria l'adozione di ulteriori misure di sorveglianza finanziaria. Fu difficile per il CDF rimettere in discussione gli esiti positivi a cui erano giunte alcune note società di revisione.

Il 26 gennaio 2000, il Consiglio federale ha approvato il credito supplementare per l'esposizione nazionale e appoggia lo svolgimento dell'Expo.02. Entro fine febbraio 2000, il DFE dovrà sottoporre al Consiglio federale una proposta di messaggio per una garanzia supplementare a copertura di un eventuale deficit dell'Expo.02. Il comitato di gestione dell'Expo.02 ha presentato al Consiglio federale un rapporto dettagliato sui lavori svolti negli ultimi mesi. Dopo un esame approfondito di questo documento, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che i requisiti per lo stanziamento del credito aggiuntivo sono soddisfatti, sebbene la direzione dell'Expo richieda nel suo rapporto un'ulteriore garanzia di copertura del deficit per un importo di 320 milioni di franchi che farebbe aumentare gli impegni della Confederazione a 700 milioni di franchi. Il DFF e il DFE sono stati incaricati di trattare con i Cantoni e i comuni in cui si svolgerà la manifestazione in merito a una partecipazione vincolante alla garanzia di copertura del deficit.

Basandosi sull'articolo 4 del decreto federale del 16 dicembre 1999 concernente la concessione di un credito supplementare per l'esposizione nazionale, la direzione dell'Associazione presenta trimestralmente alla Delegazione delle finanze e al CDF un rapporto sull'andamento della gestione, sull'assegnazione degli incarichi e sulla situazione finanziaria. Il CDF e la commissione di controllo interna dell'Associazione hanno accesso illimitato ai documenti e alle necessarie informazioni di quest'ultima.

#### **4.6.3 Revisione dell'assicurazione contro la disoccupazione**

Negli anni passati, la Delegazione delle finanze ha fatto regolarmente rapporto sulle questioni finanziarie dell'assicurazione contro la disoccupazione. Nel 1997 ci siamo occupati di un caso di abuso di fiducia e dei costi amministrativi dell'ufficio di compensazione (n. 472) imputati al fondo di compensazione. Nel corso di un'ispezione effettuata nel 1998, la Delegazione delle finanze ha approfondito il tema della vigilanza finanziaria, delle spese amministrative e dell'efficacia degli uffici di collocamento regionali (UCR) (n. 471). Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha espresso la sua insoddisfazione in merito alla chiusura tardiva dei conti 1997 del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione, occupandosi inoltre del mandato di prestazione degli UCR e degli uffici logistici per i centri misure attive (CMA).

Per quanto concerne l'efficienza degli UCR, uno studio esterno ha permesso di trarre conclusioni prevalentemente positive. Con i UCR, la Svizzera disporrebbe di un'istituzione di intermediazione professionale e regionalizzata. I clienti degli UCR sarebbero perlopiù soddisfatti dei servizi prestati da questi ultimi. L'obiettivo di realizzare una consulenza, un'attività di collocamento e un controllo professionali delle persone in cerca di un'occupazione non sarebbe invece ancora stato raggiunto nella misura desiderata. Per quanto concerne l'efficienza, sussisterebbe invece ancora del potenziale di ottimizzazione. La Delegazione delle finanze ha preso atto del fatto che il mandato di prestazione porterà anche a una riduzione del personale degli UCR in rapporto alla riduzione della disoccupazione. A causa di una ripartizione poco chiara delle competenze tra Confederazione e Cantoni – i collaboratori degli UCR sono assunti dai Cantoni, ma retribuiti dal fondo di compensazione dell'AD – una valutazione oggettiva delle spese da parte del Controllo federale delle finanze risulta notevolmente ostacolato. Come emerge dalla tavola 6, le spese amministrative degli UCR, dei CMA e degli uffici cantonali ammontavano nel 1999 a circa il 7 per cento dei costi dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il CDF non è in grado di valutare né i costi di questi organi esecutivi, né quelli delle misure collettive orientate al mercato del lavoro (spesa 1997: 383 milioni di franchi) con riferimento agli aspetti di regolarità e legittimità. Il CDF ha sentito la mancanza di una contabilità di progetto che registri tutte le misure già approvate ma non ancora contegiate.

*Tavola 6*

**Dati chiave dell'assicurazione contro la disoccupazione**

	1997	1998 <sup>(1)</sup>	1999 <sup>(2)</sup>	2000 <sup>(3)</sup>
Tasso di disoccupazione	5,2	3,9	2,7	2,3
Disoccupati	188 304	139 660	98 602	83 000
Indennità di disoccupazione (in mio di fr.)	4 792	3 781	2 815	2 406
Altre spese (in mio di fr.)	3 653	2 785	2 635	2 218
di cui oneri UCR e CMA (in mio di fr.)	340	355	<sup>(4)</sup> 402	<sup>(4)</sup> 325
Costi totali (in mio di fr.)	8 445	6 566	5 450	4 624
Ricavi (in mio di fr.)	6 162	6 233	6 357	6 452
Risultato (in mio di fr.)	-2 283	-333	907	1 828
Prestiti a fine anno (in mio di fr.)	8'200	8 800	7 800	6 100

(1) Dati provvisori; il conto non è ancora stato approvato dal Consiglio federale.

(2) Estrapolazione; la chiusura 1999 non è ancora disponibile.

(3) Budget.

(4) Dal 1999 UCR/CMA/uffici cantonali.

Nel trattare il preventivo 2000, le commissioni delle finanze hanno auspicato di poter ricevere in futuro, nell'ambito del budget e del bilancio dello Stato, una panoramica completa della situazione finanziaria dell'assicurazione contro la disoccupazione, secondo lo schema indicato dalla tavola 6. Agli occhi del Parlamento riveste grande importanza la possibilità di essere orientato, nella concessione dei prestiti e dei contributi federali a favore dell'assicurazione contro la disoccupazione, in merito ai dati chiave di quest'ultima e allo stato del fondo di compensazione.

La Delegazione delle finanze ha deprecato in particolare anche la chiusura ritardata dei conti del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il Consiglio federale ha infatti potuto approvare il rapporto annuale e il bilancio 1997



soltanto il 13 dicembre 1999. La Delegazione delle finanze giudica inaccettabile che il conto di una grande assicurazione sociale con spese superiori a 8 miliardi di franchi sia presentata con un ritardo di due anni.

L'amministrazione controbatte che l'assicurazione contro la disoccupazione è cresciuta rapidamente negli ultimi anni, ma che l'espansione del controlling non avrebbe potuto seguire di pari passo tale sviluppo, data l'impossibilità di creare le opportune strutture senza accumulare ritardi. Tuttavia, le misure corrispondenti sarebbero ormai avviate. Quale ragione per i ritardi è stata indicata inoltre la dipendenza dai Cantoni che non si lascerebbero indurre a una tempestiva chiusura dei lavori.

Il 21 dicembre 1999, il CDF e la Direzione del lavoro del Seco hanno sottoscritto un accordo riguardo ai tempi della revisione. Le scadenze previste per i lavori di revisione sono fissate separatamente per le revisioni interne ed esterne. Nel quarto trimestre dell'anno successivo a quello del conteggio, la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale dovrebbero disporre del rapporto di revisione del CDF relativo al fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Per l'esercizio 2000 e i successivi sono previste revisioni intermedie nonché un maggior orientamento ai rischi delle verifiche.

La Delegazione delle finanze sottolinea la necessità di effettuare verifiche più indipendenti e orientate ai rischi del fondo di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione. In questo contesto, la Delegazione assegna importanza alla creazione di un ispettorato interno che eserciti le sue facoltà di vigilanza dietro accordo con il CDF.

#### 4.6.4 Promozione delle esportazioni di vini

L'inefficienza riscontrata a livello di sussidi per le esportazioni di vini ha costituito già nel 1997 l'oggetto di un intervento della Delegazione delle finanze presso l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Sulla base di un rapporto di revisione del Controllo federale delle finanze (CDF), nel 1999 l'UFAG ha nuovamente richiamato l'attenzione sull'elevato grado di sovvenzionamento per litro di vino esportato. Come illustra la tavola 7, il cattivo rapporto costo/utilità osservabile nell'ambito della promozione delle esportazioni di vino si è protratto sino al 1999. I sussidi sono stati utilizzati in particolare per fare pubblicità, per partecipare a fiere all'estero e per la copertura delle spese amministrative.

*Tavola 7*

##### **Promozione delle esportazioni di vini in Svizzera<sup>(1)</sup>**

	1997	1998	1999	2000
Contributo federale in fr.	3 000 000	5 050 000	5 500 000	4 510 000
Vino esportato <sup>(1)</sup>	<sup>(2)</sup>	706 624	666 879	
Contributo al litro		7.15	8.24	
Valore delle esportazioni in fr.		6 934 450	7 367 152	

(1) Solo esportazioni in bottiglia (per le esportazioni di vino in botte non sono disponibili cifre per la Svizzera).

(2) Non sono disponibili cifre differenziate per il 1997 (Svizzera, altra provenienza).

Su alcuni mercati di sbocco, i costi per litro di vino svizzero d'esportazione ammontavano a oltre 14 franchi. Il valore d'esportazione del vino venduto all'estero non è inoltre in alcun rapporto con il sussidio erogato.

Nell'ambito dell'Uruguay-Round dell'OMC, la Svizzera dovrà abbattere gradualmente le barriere all'importazione di vino. Si tratta di conquistare nuovi mercati per i vini svizzeri all'estero, per compensare così la progressiva contrazione del mercato interno. Gli sforzi volti a promuovere le esportazioni dovrebbero concentrarsi in futuro sulla Germania, sulla Gran Bretagna, sugli Stati Uniti e sul Giappone. L'industria vinicola spera di poter raggiungere a medio termine un volume d'esportazione pari a 5-6 milioni di litri di vino.

La Delegazione delle finanze ha riscontrato che sino al 1999 la quota di competenza della Confederazione sul totale dei mezzi promozione delle esportazioni ha superato nettamente il 50 per cento. L'articolo 3 capoverso 1 dell'ordinanza concernente il sostegno della promozione dello smercio di prodotti agricoli (RS 916.010) limita l'entità della prestazione della Confederazione al 50 per cento. Il CDF ha appurato nel 1998 che gli esportatori di vino hanno contribuito con soli 110 000 franchi alla promozione delle vendite di vino. La Delegazione delle finanze mostra una certa comprensione per il fatto che nel primo anno successivo all'introduzione della nuova legislazione non sia possibile esigere una partecipazione alle spese decisamente superiore da parte dei viticoltori interessati. L'UFA ha garantito che nel 2000 gli esportatori di vini contribuiranno del 40 per cento con i propri fondi nella misura alle spese per la promozione delle esportazioni. Nel 2001, le condizioni poste dell'ordinanza sulla promozione dello smercio dovranno essere completamente soddisfatte.

Il rapporto costo/utilità della promozione delle esportazioni di vino è sfavorevole. Ci si interroga se una promozione tradizionale delle esportazioni di vino sia effettivamente in grado di raggiungere i suoi obiettivi sui mercati stranieri saturi.

## **4.7 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni**

### **4.7.1 Visita di controllo presso l'Ufficio federale dell'energia**

Nel settembre del 1999, la sezione 2 della Delegazione delle finanze ha effettuato una visita di controllo presso l'Ufficio federale dell'energia (UFE). Gli argomenti affrontati riguardavano da un lato l'organizzazione interna e la direzione del UFE, dall'altro gli sviluppi della politica energetica e il programma d'investimento per il 1997.

L'UFE occupa circa 160 persone, di cui la metà presso la Divisione principale per la sicurezza degli impianti nucleari (DSN) di Würenlingen. Il budget 1999 ammontava a 156 milioni di franchi. Con la nuova legge sull'energia, entrata in vigore il 1° gennaio 1999, l'ufficio si è dotato di una nuova organizzazione. Le sue strutture sono

state orientate alla nuova legge e dovrebbero diventare operative a partire dall'anno 2000.

La Delegazione delle finanze si è interrogata sulla possibilità di rendere meno onerosa la direzione del UFE attraverso una maggiore disponibilità di personale che rendesse superflua la delega all'esterno di un numero elevato di compiti. Essa ha pertanto chiesto all'UFE di effettuare un esame dei suoi compiti ispettivi sovrani e imprescindibili e una valutazione delle loro conseguenze sul fabbisogno di personale e sulla loro ripartizione. La Delegazione ha inoltre posto delle domande relative alle possibilità di risparmio realizzabili attraverso l'integrazione di questi compiti sovrani nella prevista agenzia nazionale di sicurezza.

Oltre alle questioni inerenti l'organizzazione interna dell'ufficio, la sezione 2 ha analizzato anche aspetti di politica energetica. Il 1° gennaio 1999 è entrata in vigore la nuova legge sull'energia. Le principali novità riguardano una maggiore collaborazione con organizzazioni private e la possibilità di concedere ai Cantoni contributi globali per lo sviluppo di programmi propri. La Delegazione delle finanze ha accolto favorevolmente il nuovo strumento di finanziamento dei contributi globali, che rispetto alla precedente prassi promozionale seguita dalla Confederazione porta a uno sgravio dell'amministrazione. Con l'adozione del nuovo sistema, il budget resta più o meno invariato.

Per quanto concerne i lavori preparatori per il decreto federale su una tassa sull'energia, rispettivamente su una tassa di incoraggiamento in materia energetica nel 2001, al momento della visita di controllo si prospettavano per l'UFE due scenari alternativi: in caso di mancata approvazione del decreto, il programma Energia 2000 potrebbe usufruire 55 milioni di franchi l'anno. In caso di approvazione, a seconda della versione (tra 0,2 e 0,6 centesimi per chilowatt/ora) risulterebbero invece disponibili da 300 a 900 milioni di franchi. Al momento della visita di controllo, il UFE ha elaborato con i Cantoni e le cerchie interessate modelli di promozione attuabili nella pratica in caso di approvazione del decreto.

La Delegazione delle finanze ha inoltre preso atto dell'atteggiamento restrittivo adottato dal Consiglio federale in relazione alla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica per quanto concerne la questione del finanziamento degli investimenti non ammortizzabili presso i produttori di elettricità nonché del fatto che la decisione dipende in misura sostanziale anche dall'approvazione del decreto.

In caso di approvazione del decreto, la Delegazione delle finanze concederà all'organizzazione di progetto Energia 2000+ la necessaria attenzione. Essa giudica positivamente il fatto che siano tempestivamente messe a disposizione dell'UFE le risorse di personale necessarie. Per questa eventualità, essa raccomanda inoltre l'istituzione di un ispettorato interno permanente<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> A fronte delle dimensioni dell'Ufficio, a parere della Delegazione delle finanze alla data della visita di controllo non si imponeva ancora la necessità di istituire un organo di revisione proprio. Oggi esiste un nuovo ufficio di revisione interno di carattere non permanente.

#### 4.7.2

### **Ricalcolo delle partecipazioni dei Cantoni alle indennità e agli aiuti finanziari nel traffico regionale**

Nell'ambito dell'obiettivo prioritario di verificare più da vicino le conseguenze degli elementi sinora stabiliti in relazione alla riforma ferroviaria sulla Confederazione, nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze si è occupata approfonditamente della questione delle indennità nel trasporto regionale delle persone. Già nel 1998, nell'ambito di un'ispezione condotta presso l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), essa si era fatta una prima idea di questo settore (vedi Rapporto annuale 1998, n. 4.8.2).

Nel 1999, il Consiglio federale ha deciso, sulla base dell'Ordinanza del 18 dicembre 1995 concernente le indennità, i prestiti e gli aiuti finanziari secondo la legge federale sulle ferrovie (OIPAV) (RS 742.101.2), di procedere a un ricalcolo delle partecipazioni dei Cantoni alle indennità per il 1999/2000. La Delegazione delle finanze ha tratto spunto da questa circostanza per chiedere informazioni all'UFT in merito alle esperienze maturate a medio termine con il nuovo sistema dell'indennizzo preventivo dei costi scoperti previsti delle società di trasporti concessionarie nel traffico regionale e dei flussi finanziari ad esse collegati.

Nel sistema di indennizzo del traffico regionale, con l'entrata in vigore della legge ferrovie sulle ferrovie (LFerr) riveduta il 1° gennaio 1996 il sistema della copertura del deficit a posteriori è stato sospeso. Le indennità sono ora fissate sulla base di conti previsionali annuali. La Confederazione ordina insieme ai Cantoni i servizi, rispettivamente le offerte per i trasporti regionali nell'ambito di un'apposita procedura di ordinazione. Hanno diritto alle indennità le imprese la cui tenuta dei conti risulta conforme alle norme contabili secondo l'OIPAV e il cui bilancio è articolato per categorie e rileva singolarmente i costi scoperti di ciascuna categoria. Le quote di partecipazione della Confederazione e dei Cantoni all'indennità sono fissate dal Consiglio federale su parere dei Cantoni, tenuto conto in particolare della capacità finanziaria e dei requisiti strutturali di questi ultimi. Il DATEC emana le norme di tenuta dei conti delle imprese e ne verifica il rispetto.

Nella fase di offerta, i conti previsionali delle imprese di trasporti concessionarie sono derivati in modo analitico dalla contabilità dei costi dell'anno precedente e quindi rettificati nell'ambito di trattative tra gli ordinanti e le società erogatrici dei servizi. Nonostante la comune procedura di ordinazione, ciascun ordinante (Confederazione e Cantoni) è responsabile esclusivamente per la propria parte. Non sussiste alcuna «responsabilità» comune nei confronti delle società erogatrici dei servizi.

I pagamenti sono effettuati a rate direttamente dai singoli ordinanti. Non vi sono flussi finanziari tra la Confederazione e i Cantoni, né tra le società erogatrici dei servizi e gli ordinanti. L'importo complessivo dell'indennità figura pertanto unicamente nei conti dei beneficiari. Nel conto finanziario della Confederazione figurano tra le spese unicamente le quote della Confederazione, mentre nei conti dei Cantoni per l'anno in corso sono registrate soltanto le rispettive quote di competenza. Le sovvenzioni versate si basano in questo contesto sulle offerte concrete nonché sulle trattative che precedono l'offerta. Non si tratta di calcoli standardizzati.

La Delegazione delle finanze ha chiesto all'UFT informazioni più dettagliate sullo stato attuale e le prospettive future con riferimento alla funzionalità dei conteggi dei costi presso i beneficiari delle indennità. Tali informazioni costituiscono a parere della Delegazione delle finanze un punto di partenza imprescindibile sia per la determinazione dei costi previsti quale base per le trattative d'offerta, sia per una con-

tabilità dei costi articolata per categorie che possa essere applicata nel concreto alla determinazione del grado di copertura dei costi delle singole linee.

Come ha potuto accertare la Delegazione delle finanze, sono stati compiuti progressi nella revisione dei conti annuali. Così, alla fine del 1999 presso il 4 per cento delle imprese erogatrici di servizi le revisioni erano ancora da effettuare, mentre presso il 28 per cento di esse la revisione era già in atto. Per i conti 1998 del restante 68 per cento, i lavori di revisione erano invece già stati portati a termine.

Per quanto concerne la determinazione del grado di copertura dei costi specifici delle singole linee, l'UFT ha confermato che un calcolo di tali coefficienti è teoricamente possibile. Sono infatti disponibili opportuni conteggi per categorie. L'UFT ha tuttavia dichiarato che un loro impiego risulterebbe scarsamente significativo, data l'impossibilità di una distribuzione «corretta» dei ricavi del traffico nei trasporti pubblici quale sistema globale.

A fronte della valenza critica assunta dal settore delle indennità nel traffico regionale sotto il profilo politico, la Delegazione delle finanze ha deciso di procedere nel 2000 a un chiarimento con il direttore l'UFT. In questa occasione, essa intende esaminare la procedura con maggior dettaglio sulla scorta di accordi concreti.

### **4.7.3 Calcolo di economicità di FERROVIA 2000**

Nell'ambito della verifica e della sorveglianza delle finanze federali attualmente in corso, la Delegazione delle finanze assume il compito di alta vigilanza su grandi progetti e progetti speciali avviati nel settore dei trasporti pubblici (cfr. Rapporto annuale 1998, n. 4.8.1). Nel caso del progetto FERROVIA 2000, prima fase, essa controlla sistematicamente il rispetto delle scadenze e gli aspetti finanziari tenendo conto dell'aspetto di economicità, mentre le commissioni di gestione sono incaricate di valutare gli aspetti giuridici e organizzativi.

Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze si è occupata, nell'ambito dei suoi rapporti sullo stato dei lavori, dei costi complessivi previsti e delle tappe critiche sotto il profilo temporale. La priorità era assegnata in questo contesto a un esame approfondito delle stime di economicità.

#### *Rapporti sullo stato dei lavori*

I costi finali presunti di FERROVIA 2000, prima fase, ammontano secondo le previsioni delle FFS SA a 1,5 miliardi di franchi in meno rispetto al prestito d'impegno di 7,4 miliardi di franchi (stato di progettazione e dei prezzi 1993, esclusi i crediti di terzi). Nonostante questo sviluppo favorevole, la Delegazione delle finanze ha sottolineato le incertezze tuttora esistenti riguardo ai costi. Queste ultime riguardano in particolare il tratto di nuova costruzione Mattstetten-Rohrtrist – critico sotto il profilo delle scadenze – nonché il nodo ferroviario di Zurigo, dove sono emersi in parte ritardi notevoli nell'approvazione dei piani. A fronte della ripresa della congiuntura edilizia e dell'evoluzione divergente del livello dei prezzi nel settore delle costruzioni rilevata dallo *Zürcher Index für Wohnbauten* (ZIW) si impone inoltre una certa prudenza riguardo alle conseguenze del rincaro sul rendiconto finale.

Se il progetto dovesse essere realizzato in modo più economico, si pone la domanda di fondo di come impiegare la differenza rispetto ai costi preventivati. La Delegazione delle finanze ha già più volte accennato al fatto che i minori costi di singoli

lavori assegnati non possono essere utilizzati per il soddisfacimento di richieste aggiuntive e la realizzazione di ampliamenti del progetto originario, ma devono invece contribuire alla riduzione delle spese generali. Il prestito autorizzato dev'essere considerato alla stregua di un plafond di credito massimo vincolante e non rappresenta in alcun modo un obbligo di spesa. In questo senso, occorre opporsi con decisione all'intento di portare a credito eventuali prestiti residui derivanti dalla prima e dalla seconda fase.

In vista dell'Expo.01, le FFS SA si sono viste costrette ad adottare onerose soluzioni di emergenza per singole parti dei necessari impianti infrastrutturali a causa delle forti pressioni di tempo cui erano sottoposte. Su questo sfondo, la Delegazione delle finanze ha deciso di affrontare la questione delle conseguenze cagionate dal ritardo di un anno dell'esposizione nazionale sui costi e sulle scadenze del progetto FERROVIA 2000.

### *Economicità*

Nel 1998, nell'ambito di un colloquio con il segretario generale del DATEC e con il direttore dell'UFT, la Delegazione delle finanze ha riscontrato con preoccupazione un deterioramento dell'economicità di FERROVIA 2000, prima fase, rispetto a un rapporto del Consiglio federale risalente al 1994 (cfr. Rapporto annuale 1998, n. 4.9.1, FERROVIA 2000). Essa ha pertanto richiesto un'analisi approfondita delle cause, l'adozione di opportune misure e l'adeguamento del calcolo di economicità agli sviluppi più recenti.

Secondo gli ultimi calcoli dell'UFT, formulati nel 1999, l'economicità sarebbe stata incrementata di 143 milioni di franchi. Il risultato resta però ancora negativo in termini assoluti:

*Tavola 8*

Calcolo di economicità (in franchi, cifre arrotondate)	Contributo alla copertura a fronte dei ricavi previsti  (in mio fr.)	Costi fissi di manutenzione delle infra- strutture  (in mio fr.)	Costi del capitale di infra- struttura in base al volume d'investimento (in mio fr.)	Risultato  (in mio fr.)
Rapporto del Consiglio federale 1994 (importo investito 7,4 mia)	151	30	460	-339
Rapporto delle FFS e dell'UFT 1998 (importo investito 6,9 mia)	93	80	402	-389
Aggiornamento 1999 senza costi sommersi (importo investito 5,9 mia)	93	68	344	-319
Aggiornamento 1999 con costi sommersi (importo investito 4,3 mia)	93	68	251	-226

Le ragioni del miglioramento a -226 milioni di franchi risiedono da un lato nell'adeguamento delle basi metodologiche, che porta a una riduzione del contributo alla copertura, nonché dall'altro nella riduzione da 7,4 a 5,9 miliardi di franchi dell'im-

porto complessivamente investito, riflessa nella flessione dei costi fissi e del costo del capitale tra il 1998 e il 1999 (senza tenere conto dei costi sommersi).

Secondo il vecchio mandato di prestazione della Confederazione, sino alla fine del 1997 sono stati spesi inoltre 1,59 miliardi di franchi per le FFS, imputati interamente alle finanze federali. Si tratta di cosiddetti costi sommersi (*sunk costs*). Grazie all'assunzione di queste spese da parte della Confederazione, il costo del capitale di FERROVIA 2000 da ammortizzare si attesta ancora una volta a 251 milioni.

A partire dal 1998, le FFS devono rimborsare e remunerare completamente un quarto dei prestiti percepiti dalla Confederazione. Come ha accertato la Delegazione delle finanze, la percentuale di costi di competenza delle FFS ammonta a meno del 25 per cento, poiché le FFS sono tenute a prestare tale contributo sul volume d'investimento al netto dei costi sommersi, pari a 4,3 miliardi di franchi.

Nel complesso, le FFS sostengono un costo di 130,75 milioni di franchi (di cui 68 milioni di costi fissi e 62,75 milioni di costo del capitale). Rispetto al contributo alla copertura previsto, stimato in 93 milioni di franchi, sulla base di un interesse del 5 per cento e di un periodo d'ammortamento di 40 anni la lacuna di copertura annua è pari a 37,75 milioni di franchi; a fronte di un interesse del 4 per cento e di un periodo d'ammortamento di 60 anni, essa ammonta invece a 22,6 milioni di franchi. L'ultimo calcolo di economicità effettuato in questo contesto non comprende ancora debiti aggiuntivi delle FFS per un importo pari a circa 200 milioni di franchi. Questi ultimi sono generati dall'attivazione e della remunerazione degli interessi sui prestiti concessi nonché dai rischi di costo medi dettati dalla ripresa congiunturale nel settore edilizio.

In qualità di organo di vigilanza diretto, l'UFT è del parere che, con le misure adottate nel settore dei guadagni di produttività, nel caso dei costi di produzione variabili e dei costi fissi del materiale rotabile e di manutenzione delle infrastrutture l'obiettivo potrebbe essere raggiunto. Esso giudica altresì limitato il rischio di costo nelle assegnazioni dei lavori, poiché per buona parte del progetto gli impegni sono già stati assunti.

Nonostante l'aggiornamento del calcolo di economicità, la Delegazione delle finanze rileva che l'economicità di FERROVIA 2000 non ha ancora raggiunto il suo corso obiettivo. Sino a quando non saranno adottate misure di più ampio respiro, continuerà a sussistere una lacuna nella copertura del fabbisogno effettivo annuo. La Delegazione sottolinea inoltre che i calcoli di economicità rappresentano sì un utile strumento di analisi, ma che quest'ultimo è basato in misura rilevante su delle ipotesi.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire anche nel 2000 l'evoluzione del progetto cercando nuovamente il dialogo con i suoi responsabili.

#### **4.7.4 Rapporto finale sulla sorveglianza finanziaria del tunnel della Vereina**

La Delegazione delle finanze segue sin dall'inizio in via continuativa e da vicino la realizzazione del progetto Vereina. Nei suoi rapporti annuali, essa ha esposto alle commissioni delle finanze le proprie considerazioni e conclusioni, l'ultima volta con il Rapporto annuale 1998, al numero 481.

All'interno di quest'ultimo, essa dichiarava in particolare di appoggiare, a fronte dello svolgimento disciplinato del progetto nel rispetto delle scadenze e dei costi, una certa apertura della prassi sinora seguita dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT), in particolare nei settori in cui le ferrovie retiche (RhB) intende adottare misure che migliorino in misura sostanziale e comprovabile la gestione, l'economicità e/o la sicurezza. Ciò riguarda in particolare diverse posizioni integrative che saranno sospese con la pianificazione di blocchi (*Blockierungsplanung*). A questo scopo la RhB può presentare richieste al UFT entro un anno dalla messa in esercizio.

La Delegazione delle finanze ha preso atto dell'accantonamento di 7,5 milioni di franchi costituito in giugno dall'UFT per posizioni aggiuntive in un'ottica di pianificazione lungimirante (fine 1998: 3 mio di fr.). Si tratta in particolare dell'illuminazione di gallerie, delle riserve generali per la copertura di costi aggiuntivi non previsti sino alla messa in esercizio, delle riserve destinate a misure necessarie nel primo anno successivo alla messa in esercizio e delle deduzioni per l'equipaggiamento di treni viaggiatori con un sistema di chiamata d'emergenza. Vi sono inoltre ulteriori punti che necessitano di un chiarimento tra l'UFT e la RhB, tra cui ad esempio la questione relativa all'approvazione di adeguamenti infrastrutturali a carico del credito Vereina e i lavori di manutenzione non finanziati da quest'ultimo.

La Delegazione delle finanze ha ribadito nei confronti dell'UFT la sua convinzione che non sia opportuno sfruttare pienamente il credito realizzando un numero possibilmente elevato delle «posizioni integrative», corrispondenti per la maggior parte a posizioni sospese derivanti dalla pianificazione continua di blocchi. Essa ha rammentato che il credito residuo disponibile è stato generato soprattutto dalle minori spese della riserva geologica e ha pertanto insistito anche affinché le celebrazioni di apertura si svolgessero in un contesto creditizio adeguato.

Data la momentanea mancanza di un rapporto finale scritto dell'amministrazione riguardo ai costi finali effettivi del progetto Vereina, è possibile partire dal totale dei crediti autorizzati – tenuto conto dei contributi per il rincaro (in mio di fr., dati arrotondati):

*Tavola 9*

	Confederazione 85%	Cantone 15%	Totale 100%
Decreto federale del 18.12.86 (base dei prezzi 85)	457.00	81.00	538.00
Decreto federale 01.06.94 (base dei prezzi 85)	28.00	5.00	33.00
Credito d'opera (base dei prezzi 85)	485.00	86.00	571.00
Decisione del Consiglio federale del 07.05.97, contributi dovuti al rincaro, 2 <sup>a</sup> tranche	170.00	30.00	200.00
Decisione del Consiglio federale del 01.12.99, contributi dovuti al rincaro, 2 <sup>a</sup> tranche	34.85	6.15	41.00
Totale contributi dovuti al rincaro	204.85	36.15	241.00
Totale dei crediti autorizzati	689.85	122.15	812.00

La seconda tranche di contributi dovuti al rincaro, decisa dal Consiglio federale il 1° dicembre 1999, sarà finanziata per un importo di 5,05 milioni di franchi con gli inte-



ressi realizzati sul conto edilizio e per ulteriori 29,8 milioni di franchi a carico del conto finanziario della Confederazione.

Sino alla fine del terzo trimestre del 1999 sono stati erogati contributi per un totale di 738,4 milioni di franchi (Confederazione 627,3 milioni, Cantone 111,1 milioni). I costi accumulati, misurati in base agli importi delle fatture conteggiate, ammontavano a 739,6 milioni di franchi. La differenza tra contributi versati e costi accumulati è coperta dagli averi per interessi.

Riferito alla base di costo del 1985, nello stesso periodo il rincaro si è attestato complessivamente al 42,7 per cento. Ripartendo questa cifra sui diversi tipi di rincaro, si ottiene il quadro seguente (in milioni di franchi, dati arrotondati):

*Tavola 10*

Tipo di rincaro	Spiegazione	Totale
Rincaro «grigio» o indicizzato	Variazione di prezzo tra il preventivo dei costi e l'assegnazione	118.00
Rincaro contrattuale conteggiato o effettivo	Variazione di prezzo di ciascun ordine nella fase di realizzazione	103.30
Totale rincaro accumulato		221.30

L'inaugurazione ufficiale e l'apertura al traffico ferroviario della nuova linea della Vereina sono avvenute con anticipo il 19 dicembre 1999. Poiché le previsioni di spesa per fine 1999 continuano a indicare costi inferiori ai crediti stanziati, la Delegazione delle finanze si è interrogata sull'opportunità di seguire il progetto anche durante il prossimo anno. A fronte delle osservazioni esposte sopra, essa ha deciso infine di seguire l'ulteriore evolvere del processo sino alla presentazione del conteggio finale definitivo.

#### **4.7.5 Introduzione di prestiti d'impegno per programmi pluriennali di costruzione di strade**

In occasione della sesta seduta ordinaria del 1999, la Delegazione delle finanze si è occupata del rapporto del CDF concernente la verifica formale effettuate presso l'Ufficio federale delle strade (USTRA) nel settore specifico dei contributi agli investimenti.

In questo contesto, essa ha potuto constatare l'assenza di prestiti d'impegno per investimenti nella costruzione di strade, sebbene i progetti si estendano nei singoli casi su un orizzonte di alcuni anni. Il rapporto del CDF ha offerto alla Delegazione l'opportunità di tematizzare la questione dei prestiti d'impegno per progetti stradali. La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che l'introduzione dei prestiti d'impegno anche per i progetti di costruzione delle strade favorirebbe una migliore gestione dei crediti. Il sistema dell'autorizzazione annuale dei crediti di pagamento sinora adottato genera verso fine anno forti pressioni a spendere le risorse messe a disposizione, data l'impossibilità di trasferire automaticamente al nuovo esercizio tali crediti.

La Delegazione delle finanze ha preso atto del parere discordante dell'Amministrazione federale delle finanze che non giudica al momento prioritario un cambiamento di sistema e desidera esaminare la questione soltanto nell'ambito della Nuova Perequazione Finanziaria.

La Delegazione è invece del parere che chiedere già prima di allora l'introduzione dei prestiti d'impegno per progetti di costruzione di strade non avrebbe conseguenze negative per la Nuova Perequazione Finanziaria.

A fronte di queste considerazioni, con lettera del 26 novembre 1999 la Delegazione delle finanze ha raccomandato al Dipartimento federale delle finanze un cambiamento della prassi, invitandolo a introdurre prestiti d'impegno per progetti pluriennali di costruzione stradale. L'entità di tali prestiti dovrà essere definita insieme al programma di costruzione per un periodo di due o tre anni.

#### **4.7.6 Regolamento finanziario dei progetti dell'UFAFP**

A seguito di una visita di controllo effettuata dalla sezione 2 della Delegazione delle finanze nel 1998 e di alcuni rapporti del CDF, la Delegazione delle finanze ha potuto constatare che in almeno due casi (Anno europeo della conservazione della natura 1995 ENSJ'95 e Inventario delle vie di comunicazione storiche della Svizzera IVS) i tempi previsti e i limiti di costo fissati sono stati di gran lunga superati a causa di una gestione inadeguata dei progetti.

In quell'occasione, la Delegazione delle finanze ha rilevato delle carenze nella direzione del progetto e ha pertanto deciso di esaminare in modo approfondito la questione della gestione dei progetti presso l'UFAFP nel 1999. Durante tale verifica, essa ha constatato tra l'altro la mancanza di strutture appropriate e di un'esecuzione coerente nel monitoraggio dei crediti globali concessi ai Cantoni. In quell'occasione, essa ha pertanto invitato esplicitamente l'UFAFP a introdurre e attuare misure di controllo più ampie in questo settore. Nel controlling sono stati riscontrati in particolare l'assenza di un concetto di fondo e lo svolgimento di verifiche solo campionarie in merito all'impiego delle risorse della Confederazione e al rispetto delle basi giuridiche vincolanti presso i Cantoni. La Delegazione delle finanze ha espresso il parere che l'ufficio debba verificare, insieme al CDF, l'effettivo impiego e l'efficacia delle risorse federali, auspicando inoltre un rafforzamento del controlling.

In seguito l'UFAFP ha intrapreso diversi passi per migliorare il proprio project management. Sono stati così previsti diversi controlli dei risultati nelle sovvenzioni globali e verifiche sul campo (1999: 7 Cantoni, 2000: 9 Cantoni).

È stato inoltre impiegato, quale conseguenza e insegnamento della gestione del progetto ENSJ '95, il manuale «*Projekte erfolgreich abwickeln*» con checklist per un modo di procedere sistematico nei progetti complessi.

L'UFAFP assegna inoltre un'importanza crescente a una migliore formazione dei collaboratori responsabili nel campo del project management nonché nel miglioramento dei controlli budgetari e delle scadenze.

La Delegazione delle finanze ha preso atto di queste misure introduttive. Nel 2000 essa continuerà a seguire i progressi di questi lavori informandosi con cadenza re-

golare sul rapporto finale dell'ENSJ'95, sull'andamento del progetto IVS e sul soddisfacimento dei requisiti fissati dal CDF in relazione alla gestione generale dei progetti presso l'UFAFP.

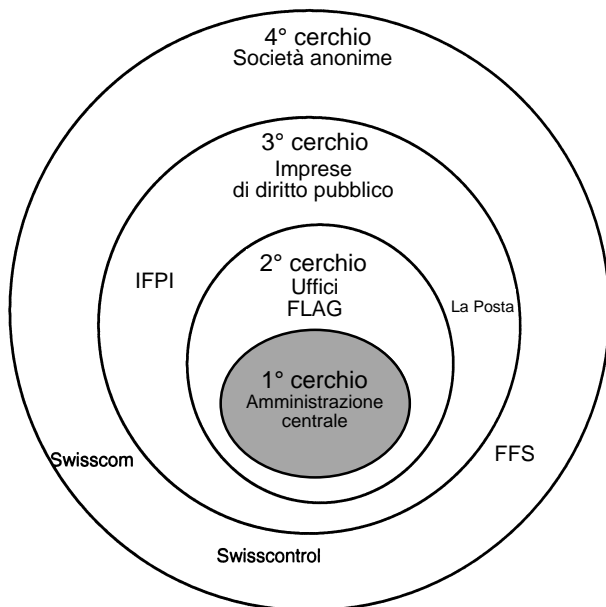
## 4.8 Istituti e imprese della Confederazione

### 4.8.1 Alta vigilanza parlamentare nel terzo e quarto cerchio

#### *Il modello dei quattro cerchi*

Nei suoi ultimi rapporti annuali, la Delegazione delle finanze si è pronunciata in più occasioni in merito alle riforme dell'amministrazione federale (concetto del New Public Management o direzione con mandato di prestazione e budget globale) e alle imprese Posta, Swisscom SA e FFS SA, gestite in modo ampiamente autonomo (cfr. Rapporto annuale 1997, n. 4.9.1.2, 4.9.1.4, 4.9.2.3 e Rapporto annuale 1998, n. 4.9.1, 4.9.3.1, 4.9.4.1, 4.9.4.3). Essa si è basata in questo contesto sul concetto del modello dei quattro cerchi, sviluppato in analogia al principio della holding (cfr. Rapporto annuale 1997, n. 2.3), in cui le unità dell'amministrazione sono raggruppate attorno all'amministrazione centrale in funzione del loro grado di autonomia di autoresponsabilità:

*Grafico 1*



- Il cerchio più interno (amministrazione centrale) è costituito sostanzialmente dalle unità organizzative che svolgono primariamente funzioni di coordinamento e di direzione, sia verso l'interno, sia verso l'esterno (segreterie generali, enti trasversali, enti di sovvenzionamento).
- Il secondo cerchio è costituito dagli uffici FLAG, gestiti con mandato di prestazione e budget globale. Questi ultimi non dispongono di una personalità giuridica propria e restano completamente integrati nelle strutture dipartimentali e nella contabilità dell'amministrazione.
- Il terzo cerchio comprende le imprese e gli istituti di cui la Confederazione è proprietaria al cento per cento. Essi godono in parte di una responsabilità giuridica propria e sono sempre soggetti di diritto pubblico (istituti di diritto pubblico). Costituiscono una cerchia contabile propria e dispongono in genere di propri organi di direzione strategica. Operando perlopiù in regime di monopolio, sono gestiti primariamente tramite mandati di prestazione; non è escluso tuttavia – come nel caso degli uffici FLAG – che possano erogare una parte delle loro prestazioni in regime di concorrenza (p. es. Istituto federale della proprietà intellettuale, Posta).
- Nel quarto cerchio rientrano infine le imprese a economia mista (società anonime di diritto privato o soggette a leggi speciali) che svolgono compiti federali. Di regola, la Confederazione partecipa in misura rilevante al loro capitale azionario. Esse dispongono di una propria personalità giuridica e si orientano primariamente ai meccanismi della concorrenza; la politica ha tuttavia la facoltà di impartire loro mandati di prestazione. È questo il caso delle imprese d'armamento della Confederazione (RUAG AG), di Swisscontrol, della Swisscom SA e delle FFS SA.

#### *Conseguenze per l'attività della Delegazione delle finanze*

Con il progressivo ampliamento della sfera di autonomia dal primo al quarto cerchio, diminuiscono le competenze e le possibilità di intervento dell'alta sorveglianza parlamentare sulle singole unità; la Delegazione delle finanze ha pertanto ridefinito la sua attività nell'ambito del terzo e del quarto cerchio.

Essa verifica in linea di principio se e come il Consiglio federale svolge il suo ruolo di proprietario, di azionista unico o di azionista principale nei settori rilevanti sotto il profilo finanziario. I controlli vertono in primo luogo sul raggiungimento degli obiettivi strategici formulati dal Consiglio federale nonché sulla configurazione e la funzionalità del relativo sistema di reporting e di controlling.

Presso le FFS SA, la Delegazione delle finanze dispone inoltre della possibilità di effettuare direttamente delle verifiche e delle visite di controllo nell'ambito del finanziamento degli investimenti della Confederazione (indennità che figurano nel quadro finanziario delle FFS e nella contabilità dello Stato).

Secondo l'articolo 8, capoverso 1, lettera e della nuova Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (Legge sul controllo delle finanze), stato 20 luglio 1999 (LCF; RS 614.0), sono sottoposti al controllo del CDF anche imprese di cui la Confederazione detiene più del 50 per cento del capitale sociale o azionario. Su accordo con il consiglio d'amministrazione, il CDF effettua delle verifiche presso tali imprese facendo rapporto al consiglio d'amministrazione all'attenzione dell'assemblea generale e informando al contempo il Consiglio federale e la

Delegazione delle finanze. Questa norma permette alla Delegazione delle finanze di occuparsi indirettamente di tali imprese.

La definizione degli stipendi dei quadri è soggetta esclusivamente alla competenza delle direzioni generali delle imprese e degli stabilimenti (cfr. anche n. 3.1.3).

La Delegazione delle finanze rivolge le sue raccomandazioni e osservazioni direttamente al Consiglio federale.

#### *Coordinamento con le commissioni di gestione (CdG) e le commissioni delle finanze (CdF)*

Il nuovo assetto giuridico vigente presso gli stabilimenti e le imprese ha fatto sorgere anche presso le commissioni di controllo discussioni in merito allo svolgimento del compito di alta sorveglianza. In risposta al sistema di reporting e di controlling adottato dal Consiglio federale nei confronti delle imprese e degli stabilimenti, esse hanno concordato a livello parlamentare una soluzione adeguata ai vari livelli. Nell'ambito di sedute comuni delle sottocommissioni, viene trattato in modo approfondito il tema del raggiungimento degli obiettivi strategici all'attenzione delle commissioni di controllo. Il Parlamento è informato in merito ai risultati nell'ambito delle consultazioni relative al bilancio dello Stato e al rapporto annuale del Consiglio federale.

La Delegazione delle finanze svolge una funzione di alta sorveglianza accompagnatoria e non è direttamente colpita da questa disposizione a livello di commissione. Per evitare eventuali sovrapposizioni, essa coordina inoltre la propria attività con le commissioni di controllo.

#### *Il concetto di controlling e di reporting del DATEC*

Nel suo rapporto di attività dello scorso anno, al numero 493.1 la Delegazione delle finanze ha riferito in merito agli obiettivi strategici formulati dal Consiglio federale e ai lavori condotti dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) nello sviluppo del concetto di controlling e reporting del Consiglio federale.

Nell'anno in rassegna, il segretario generale del DATEC ha nuovamente orientato la Delegazione delle finanze in merito al concetto e allo stato di attuazione. La Delegazione ha preso atto del fatto che il processo di valutazione di opportuni indicatori ai fini della misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi è ormai ampiamente concluso. Soltanto per pochi obiettivi (produttività, soddisfazione dei collaboratori e dei clienti, efficienza ambientale), i parametri non sono ancora stati fissati in via definitiva. Il Dipartimento ha prospettato una conclusione dei lavori per la seconda metà del 2000. La Delegazione delle finanze seguirà il processo di attuazione in stretto contatto con la segreteria generale sino alla piena applicabilità del sistema.

#### *Bilancio di apertura delle FFS SA al 1° gennaio 1999*

Poco prima e poco dopo la votazione del bilancio di apertura da parte del Consiglio federale nella prima metà dell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha condotto due colloqui con il direttore e il segretario generale del DATEC, con un rappresentante della direzione generale delle FFS SA, dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e del CDF. Oggetto di tali colloqui erano le procedure finanziarie di dettaglio nella chiusura e nella successiva riapertura dei conti.

In questo contesto, la Delegazione ha preso atto della generosa decisione presa dal Consiglio federale di appurare tutti i vecchi debiti. Oltre alla compensazione dei prestiti della Confederazione con i disavanzi del bilancio delle FFS degli anni 1997 e 1998 (222 milioni), la Confederazione ha coperto un fabbisogno di risanamento aggiuntivo di circa 500 milioni di franchi. Quest'ultimo è stato generato da rettifiche di valore (attivi) e da una delimitazione contabile dei passivi, dagli impegni finanziari di lungo periodo e dagli accantonamenti a bilancio.

La rivalutazione delle immobilizzazioni in base ai nuovi principi contabili (RPC) ha generato nel complesso un plusvalore di 1,85 miliardi di franchi rispetto al bilancio di chiusura delle FFS. È stato per converso necessario operare una rettifica di valore di 686 milioni di franchi delle spese non iscrivibili all'attivo sugli impianti nell'edilizia.

L'aumento di 1,354 miliardi di franchi degli accantonamenti nel bilancio di apertura è da ricondurre sostanzialmente ad accantonamenti per misure di pensionamento anticipato del personale (173 milioni), per impegni aggiuntivi per pensioni a fronte del metodo retrospettivo secondo le RPC (650 milioni) nonché per oneri ambientali su immobili di proprietà FFS (110 milioni). Per Cargo SI, la joint-venture stipulata con le Ferrovie dello Stato italiane (FS) nel settore del traffico merci, non è stato invece effettuato alcun accantonamento. Eventuali costi di ristrutturazione dovranno essere finanziati con la riserva di 2 miliardi di franchi.

Per quanto concerne la valutazione del settore energetico delle FFS SA, il Consiglio federale ha deciso a favore di una procedura articolata in due fasi. Un accantonamento provvisorio di circa 105 mio di franchi servirà alla copertura delle perdite previste nei prossimi due anni. Sarà vincolato a questo scopo un importo corrispondente del quadro finanziario per l'infrastruttura e gli investimenti delle FFS, pari a 5,8 miliardi di franchi per gli anni 1999-2002. Questo periodo dovrà essere sfruttato dalle FFS SA per presentare al Consiglio federale una strategia di lungo periodo che espliciti le sue intenzioni nei settori della produzione e della distribuzione di energia, coinvolgendo anche le linee ferroviarie private elettrificate a corrente alternata.

Su richiesta della Delegazione delle finanze, l'amministrazione ha confermato che le FFS hanno già adottato le debite misure, procedendo inoltre a una valutazione del programma d'investimento. I lavori di espansione pianificati sono stati così temporaneamente accantonati, mentre i progetti di rinnovo sono stati ridimensionati in modo rendere possibile anche in futuro una produzione di energia elettrica economica e quindi competitiva sugli impianti coinvolti. Nel 2001 il Consiglio federale effettuerà, sulla scorta di un secondo parere, una valutazione conclusiva del settore dell'energia e deciderà in merito a eventuali misure aggiuntive. Su incarico della Delegazione delle finanze, il CDF farà rapporto in merito agli accantonamenti costituiti nel settore dell'energia dopo aver richiesto un secondo parere.

## **5 Conclusioni**

L'amministrazione federale è investita ormai da qualche tempo da profondi mutamenti. Il Parlamento sta ultimando la revisione dello statuto del personale. Le grandi regie sono state trasformate in imprese e istituzioni del tutto indipendenti dal potere politico. Diversi uffici sono ormai gestiti secondo il principio del mandato di prestazione e del budget globale. L'amministrazione deve in effetti avvicinarsi alle cittadine e ai cittadini e cessare di considerarli come amministrati, per vederli invece so-

prattutto come clienti da soddisfare. La Delegazione delle finanze constata pertanto l'esigenza di una nuova mentalità in seno alla Confederazione che esalti il calcolo delle prestazioni in funzione dei costi. Infine, gli sforzi profusi da diversi anni per ripristinare l'equilibrio delle finanze federali iniziano a dare i loro frutti. L'obiettivo dovrebbe essere raggiunto entro il 2002 se non sarà minacciato da nuovi compiti il cui finanziamento non potrà essere assicurato.

La Delegazione delle finanze continuerà a contrastare le tendenze volte a relativizzare, mediante scappatoie giuridiche, le sue competenze in materia di sorveglianza e il mandato del Controllo federale delle finanze. Ogni qual volta la Confederazione mette a disposizione delle risorse fiscali o il legislatore fissa dei compiti, è necessario un sistema di sorveglianza indipendente che vigili sull'impiego di tali risorse.

L'alta sorveglianza finanziaria si è adeguata, nelle sue strutture e procedure, a tutti questi cambiamenti, e in alcuni casi li ha addirittura preceduti. Così, dal 1° settembre 1999 il Controllo federale delle finanze dispone di una legge modificata che le conferisce maggiore autonomia e snellezza nell'esercizio della propria funzione. Analogamente, anche le commissioni e la Delegazione delle finanze hanno riorientato le loro attività di controllo in particolare in funzione del modello di responsabilità dei quattro cerchi. La Delegazione delle finanze intende dal canto suo modificare le proprie procedure per adeguarle alle esigenze dei controlli di redditività.

Il presente rapporto menziona essenzialmente dossier che danno adito a critiche senza accennare, se non in misura insufficiente, al grande numero di questioni sulle quali la Delegazione delle finanze ha potuto pronunciarsi positivamente. Sia permesso a quest'ultima di riparare a tale dimenticanza rivolgendo al Consiglio federale e all'amministrazione della Confederazione i suoi ringraziamenti per la buona gestione finanziaria e l'impiego al contempo efficiente e parsimonioso delle risorse pubbliche.

La Delegazione delle finanze desidera infine ringraziare sentitamente le collaboratrici e i collaboratori del Controllo federale delle finanze che hanno svolto il loro lavoro con competenza e lealtà.