



Fideiussioni nella navigazione marittima: valutazione del parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018

Rapporto sintetico delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 25 giugno 2019

Rapporto

1 Contesto

Alla fine di settembre del 2017, in seguito alla crisi delle fideiussioni nella navigazione marittima e in considerazione delle ripercussioni finanziarie di questo dossier per la Confederazione, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di avviare un'ispezione in merito. A tale proposito hanno esaminato il modo in cui il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) avevano assunto il proprio ruolo di vigilanza nei confronti, rispettivamente, dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) e dell'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM). I lavori delle CdG erano incentrati anche sull'informazione dell'intero Consiglio federale, sugli insegnamenti tratti da questo caso per le altre fideiussioni e per la gestione del rischio della Confederazione, nonché sul ruolo del Controllo federale delle finanze (CDF) in questo dossier.

Nel loro rapporto d'ispezione pubblicato il 26 giugno 2018¹, le CdG hanno presentato le loro conclusioni e formulato otto raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Esse concernevano in particolare la struttura organizzativa dell'UFAE, la prassi in materia di archiviazione, la gestione del rischio e le direttive in materia di fideiussioni. Sollevavano inoltre varie questioni relative all'esecuzione delle inchieste amministrative in seno all'Amministrazione federale.

Il Consiglio federale ha presentato il proprio parere sul rapporto e sulle raccomandazioni delle CdG il 28 settembre 2018². Il CDF, parimenti invitato a prendere posizione, ha trasmesso il suo parere alle CdG il 19 settembre 2018³. Le CdG, attraverso il loro Gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima»⁴, hanno analizzato le risposte pervenute. Per completare la loro valutazione, alla fine del 2018 hanno inviato una serie di domande supplementari al Consiglio federale, alla Cancelleria federale (CaF) e all'Ufficio federale di giustizia (UFG). Inoltre, nel febbraio 2019, il gruppo di lavoro ha condotto una serie di audizioni con vari attori responsabili del dossier (rappresentanti del DEFR e dell'UFAE⁵).

- 1 Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018 (FF 2018 5253).
- 2 Fideiussioni per navi d'alto mare. Rapporto delle Commissioni delle Camere federali del 26 giugno 2018. Parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018 (FF 2018 5325).
- 3 Lettera del CDF alle CdG del 19 settembre 2018 (non pubblicata).
- 4 Istituito il 4 luglio 2017, il gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» è stato incaricato dalle CdG di eseguire l'ispezione. È composto dalla consigliera nazionale Yvonne Feri (presidente), dai consiglieri nazionali Martin Candinas, Thomas de Courten, Michael Töngi (da marzo 2018, successore di Louis Schelbert) ed Erich von Siebenthal, dalla consigliera agli Stati Geraldine Savary e dai consiglieri agli Stati Andrea Caroni, Joachim Eder, Hans Stöckli e Beat Vonlanthen.
- 5 Werner Meier, delegato all'approvvigionamento economico del Paese e direttore dell'UFAE, Alfred Flessenkämper, direttore supplente dell'UFAE, Nathalie Goumaz, segretaria generale del DEFR (dal 1° gennaio 2019), e Thomas Baumeler, capo dell'unità organizzativa Diritto e protezione delle informazioni, segreteria generale del DEFR.

Nel novembre 2018 e nel febbraio 2019 il gruppo di lavoro ha avuto due colloqui con il procuratore generale della Confederazione in merito alle procedure penali in corso in questo dossier⁶. Da questi scambi è emerso che alcuni elementi messi in luce dal Ministero pubblico della Confederazione (MPC) nel quadro degli accertamenti, pur non essendo determinanti sul piano del diritto penale, potrebbero rivelarsi importanti per le CdG. Rispettando il principio della separazione dei poteri, le Commissioni aspetteranno tuttavia le conclusioni finali dell'inchiesta del MPC prima di esaminare questi aspetti e, all'occorrenza, completare la loro valutazione.

Fondandosi sugli accertamenti svolti dal gruppo di lavoro, le CdG hanno adottato nella riunione del 25 giugno 2019 il presente rapporto sintetico all'attenzione del Consiglio federale, che in seguito hanno deciso di pubblicare. Il rapporto contiene tutte le informazioni ricevute dalle CdG fino alla fine di marzo 2019 e la relativa valutazione delle Commissioni. La bozza del rapporto è stata sottoposta alle autorità interessate nell'ambito di una consultazione amministrativa al fine di correggere eventuali errori formali e materiali.

Conformemente al mandato d'inchiesta definito nel settembre 2017⁷, l'ispezione delle CdG non concerne la procedura di vendita delle navi né la situazione attuale delle fideiussioni in questo settore. Questi aspetti sono esaminati dalla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) che dall'aprile 2018 sta effettuando i relativi accertamenti⁸. Il gruppo di lavoro delle CdG ha coordinato per quanto possibile i suoi lavori con quelli della DelFin; in particolare ha verificato costantemente se le informazioni ricevute avrebbero potuto rivelarsi utili ai lavori della DelFin. Tuttavia è giunto alla conclusione che quest'ultima era già a conoscenza di tutte le informazioni rilevanti ricevute in particolare dal MPC, dal DEFR e dall'UFAE.

2 Valutazione del parere del Consiglio federale e del CDF

Nel presente capitolo, per ciascuna raccomandazione del rapporto delle CdG del giugno 2018 sono formulate le grandi linee dei pareri pronunciati dal Consiglio federale e dal CDF, gli eventuali accertamenti supplementari effettuati dalle CdG e la loro valutazione finale.

- ⁶ Nell'agosto 2017, il DEFR ha presentato una denuncia penale contro l'ex capo di stato maggiore dell'UFAE Michael Eichmann e contro l'armatore Hans Grunder. I due procedimenti sono stati trattati separatamente, dato che il MPC non aveva identificato alcun indizio che permettesse di desumere l'esistenza di un legame tra gli stessi. Il procedimento contro Grunder è stato trasferito al Ministero pubblico del Cantone di Berna e verte su accuse di bancarotta fraudolenta e su reati di diritto economico a livello cantonale. Il procedimento contro l'ex capo dell'UFAE è tuttora in corso in seno al MPC e concerne questioni riguardanti la sua gestione.
- ⁷ Le Commissioni della gestione delle Camere federali conducono un'ispezione in materia di fideiussioni della Confederazione nel settore della navigazione marittima, comunicato stampa delle CdG del 25 settembre 2017. Cfr. anche: Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018, n. 1.2 (FF **2018** 5253 5260).
- ⁸ La Delegazione delle finanze esamina lo svolgimento e la procedura di vendita delle navi svizzere d'alto mare, comunicato stampa della DelFin del 20 aprile 2018.

2.1 Osservazioni generali del Consiglio federale

Nell'introduzione al suo parere del 28 settembre 2018 il Consiglio federale osserva che condivide le constatazioni sostanziali delle CdG sulla vigilanza, in particolare sul fatto che l'UFAE abbia informato il DEFR «in modo insufficiente e poco strutturato» sulle conseguenze della crisi nella navigazione marittima e sui rischi legati alle fideiussioni per le navi d'alto mare, e sulla «posizione passiva e poco critica» del DEFR in merito ai problemi segnalatigli dall'UFAE. Ammette inoltre che i problemi legati alla flotta svizzera d'alto mare non sono mai stati trattati durante i colloqui sulla gestione tra il capo del DEFR e la direzione dell'UFAE.

Le CdG valutano positivamente il fatto che il Consiglio federale riconosca le lacune legate alla gestione, da parte del DEFR e dell'UFAE, della crisi delle fideiussioni e condivida le loro principali considerazioni e constatano con soddisfazione che anche il Consiglio federale ritiene necessario intervenire a livello esecutivo e di vigilanza sulle fideiussioni nella navigazione marittima. Rilevano infine che il Consiglio federale «prende atto» delle critiche formulate nel loro rapporto riguardo al mandato conferito dal DEFR al CDF di condurre un'inchiesta amministrativa e al suo svolgimento da parte del CDF (cfr. n. 2.4).

Di seguito le CdG trattano il parere del Consiglio federale relativo alle singole raccomandazioni contenute nel loro rapporto del 26 giugno 2018 e presentano la loro valutazione in merito. Nel riquadro introduttivo ciascuna raccomandazione delle CdG è illustrata nella sua formulazione originaria, cui fanno seguito le spiegazioni del Consiglio federale, le informazioni relative agli accertamenti complementari effettuati dalle CdG e la loro valutazione.

2.2 Raccomandazione 1: Verbalizzazione e archiviazione adeguate dei colloqui sulla gestione

Le CdG invitano il Consiglio federale a provvedere con i mezzi appropriati affinché i verbali relativi ai colloqui sulla gestione siano stilati e archiviati nel modo adeguato e affinché nella prassi le prescrizioni vigenti concernenti la gestione degli atti e l'archiviazione siano rispettate.

Le CdG valutano positivamente il fatto che il Consiglio federale condivida il punto di vista espresso nel loro rapporto secondo cui le «valutazioni e i processi decisionali devono essere trasparenti e rintracciabili» e che «nei colloqui gestionali [...] gli affari di rilievo e i rispettivi risultati siano tematizzati e messi adeguatamente a verbale». Il Consiglio federale sottolinea tuttavia che, dal suo punto di vista, «non tutti gli scambi tra il capo del DEFR e la direzione di un ufficio devono essere messi a verbale». Anche secondo le CdG è necessaria una certa proporzionalità. La possibilità di rintracciare in un momento successivo alcuni scambi deve essere adeguata al loro contenuto e alla loro importanza. Secondo le Commissioni, l'archiviazione corretta è importante soprattutto per le valutazioni e le decisioni di grande rilevanza.

A tale proposito raccomandano un'attenta ponderazione e consigliano, in caso di dubbio, di estendere le direttive concernenti la verbalizzazione e l'archiviazione.

In linea di principio, si tratta di stabilire secondo quali criteri il Consiglio federale valuti l'importanza delle pratiche da archiviare: nel suo parere parla di affari «finanziariamente o politicamente rilevanti». Le CdG rilevano tuttavia che anche altri aspetti possono essere decisivi per il significato strategico di un dossier giustificandone l'archiviazione (ripercussioni sulla gestione, sul personale, sui rischi, ecc.). In questo contesto ricordano che i criteri, i processi e le responsabilità riguardanti la determinazione del valore archivistico dei documenti sono stabiliti nella legge federale e nell'ordinanza sull'archiviazione⁹, nelle istruzioni del Dipartimento federale dell'interno (DFI) sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale¹⁰ e nel piano generale di valutazione dell'Archivio federale¹¹.

Nel loro rapporto le CdG criticano inoltre la forma utilizzata dal DEFR per stilare i verbali relativi ai colloqui sulla gestione. Secondo il Consiglio federale, la rintracciabilità non dipende tanto dalla forma quanto piuttosto dalla registrazione chiara e precisa del contenuto. Le CdG concordano con questa argomentazione, tuttavia il Consiglio federale non specifica che cosa intende esattamente per contenuto adeguato. A tale riguardo, la Commissione è del parere che in generale una formalizzazione porta anche a una riproduzione più chiara e strutturata del contenuto.

Nel caso specifico dei documenti relativi alle fidejussioni nella navigazione marittima, il Consiglio federale riconosce che essi non soddisfacevano i requisiti per una corretta archiviazione. Tuttavia, osserva che «il DEFR ha già adottato le dovute misure»: i colloqui sulla gestione con la direzione dell'UFAE sono ora verbalizzati in una nota e non più mediante una e-mail. Da parte sua, il DEFR ha confermato alle CdG che la forma e il contenuto dei verbali e dell'archiviazione sono ora più precisi¹². Il Dipartimento rende noto che nel frattempo è stata istituita una prassi che consiste nel verbalizzare e archiviare nel sistema di gestione degli affari tutti i contenuti e le decisioni importanti prese durante i colloqui con le unità amministrative¹³. Le CdG valutano positivamente questi miglioramenti. Esse partono dal presupposto che in futuro tutte le informazioni rilevanti ai fini della gestione saranno integrate nei documenti corrispondenti. Per poter verificare l'adeguatezza di questa nuova prassi, alla fine del 2018 le CdG hanno invitato il Consiglio federale a inviare loro le ultime tre note relative ai colloqui sulla gestione della flotta d'alto mare. Tali documenti¹⁴ hanno confermato che la prassi del DEFR in materia di verbali è effettivamente migliorata in modo significativo.

⁹ Legge federale del 25 giugno 1998 sull'archiviazione (LAR; RS 152.1), ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge sull'archiviazione (ordinanza sull'archiviazione, OLA; RS 152.11).

¹⁰ Istruzioni del Dipartimento federale dell'interno del 13 luglio 1999 sulla gestione degli atti nell'amministrazione federale (FF 1999 4679).

¹¹ Archivio federale: *Gesamtkonzept für die Bewertung im Bundesarchiv*, 2010 (soltanto in tedesco).

¹² Lettera del DEFR dell'8 marzo 2019 al gruppo di lavoro delle CdG (non pubblicata).

¹³ Lettera del DEFR dell'8 marzo 2019 al gruppo di lavoro delle CdG (non pubblicata).

¹⁴ Verbali dei colloqui sulla gestione dell'8 ottobre 2018, del 19 novembre 2018 e del 17 dicembre 2018 tra il DEFR e l'UFAE.

La raccomandazione 1 invitava inoltre il Consiglio federale a provvedere affinché le prescrizioni vigenti in materia di archiviazione siano rispettate nella prassi. In generale, il Consiglio federale ritiene che le basi legali vigenti siano sufficienti e che i dipartimenti «attuano questa raccomandazione ove necessario». Le CdG hanno domandato al Consiglio federale maggiori precisazioni in merito e hanno chiesto se un'unità amministrativa abbia una veduta d'insieme in questo ambito. Il Consiglio federale ha risposto che¹⁵ spetta ai capi di dipartimento competenti provvedere affinché le prescrizioni siano rispettate avvalendosi dei loro diritti di istruzione e controllo e che non è necessario prevedere ulteriori regolamentazioni o controlli. Ha poi precisato che il principio della responsabilità individuale in materia di gestione adeguata dei dossier si applica a tutte le unità amministrative. Inoltre ritiene che delegare questo compito a una determinata unità amministrativa sarebbe laborioso e non consentirebbe di raggiungere l'obiettivo perseguito.

Le CdG presuppongono che in futuro i capi di dipartimento assumeranno la responsabilità che spetta loro in relazione alla raccomandazione 1. Se questa raccomandazione non è già stata attuata, insistono sull'importanza di una sua attuazione rapida e generalizzata. Inoltre, in occasione del controllo successivo della presente ispezione, si riservano il diritto di verificare quale sia la prassi per quanto riguarda la verbalizzazione dei colloqui sulla gestione negli altri dipartimenti.

2.3

Raccomandazione 2: Esame della struttura organizzativa dell'UFAE

Le CdG chiedono al Consiglio federale di esaminare la struttura organizzativa dell'UFAE a livello di condotta, di valutare in particolare la possibilità di creare la funzione a tempo pieno di direttore dell'Ufficio e presentare alle CdG un rapporto in materia. La struttura di milizia a livello dei settori specialistici deve essere mantenuta. I vantaggi della funzione del delegato devono essere indicati. In questo contesto occorre chiarire la ripartizione delle competenze sia in seno all'Ufficio sia tra la direzione dell'Ufficio e quella del Dipartimento. Il Consiglio federale è inoltre invitato a esaminare in questo contesto l'opportunità di integrare l'UFAE in un altro ufficio.

Nel suo parere il Consiglio federale precisa che, a suo avviso, questa raccomandazione è stata attuata mediante diverse misure e pertanto non è necessario riesaminare l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (AEP) e la struttura organizzativa dell'UFAE.

Dopo aver preso atto del parere del Consiglio federale, il gruppo di lavoro delle CdG ha approfondito vari aspetti di questa raccomandazione nel quadro di diversi scambi di lettere e di un'audizione dei rappresentanti del Dipartimento e dell'Ufficio. Le CdG presentano di seguito le loro principali constatazioni e conclusioni scaturite dagli accertamenti effettuati.

¹⁵ Lettera del Consiglio federale del 16 gennaio 2019 alle CdG (non pubblicata).

2.3.1 **Struttura organizzativa generale dell'AEP e direzione dell'UFAE**

Secondo l'attuale organizzazione, la direzione dell'UFAE è suddivisa in due persone: il delegato all'AEP (tasso di occupazione del 40 %), proveniente dal settore privato, che ricopre la funzione di direttore dell'Ufficio a titolo accessorio, e il direttore supplente, proveniente dall'Amministrazione federale (tasso di occupazione del 100%). Nella raccomandazione 2 le CdG avevano esortato il Consiglio federale a esaminare l'adeguatezza di questa struttura organizzativa. Le Commissioni precisano che non hanno mai messo in dubbio la legittimità di una struttura di milizia a livello dei settori specialistici dell'UFAE. Hanno invitato il Consiglio federale soprattutto a riflettere su un miglioramento dell'organizzazione esistente a livello della direzione, indicando i vantaggi della funzione del delegato e valutando in particolare la possibilità di creare la funzione a tempo pieno, anziché a titolo accessorio, di direttore dell'Ufficio. Inoltre, hanno chiesto al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di integrare l'UFAE in un altro ufficio.

Secondo le CdG, quel che conta non è tanto definire quale percentuale debba essere attribuita esattamente alla funzione di direttore dell'UFAE quanto piuttosto ponderare attentamente la posizione di questa funzione nella struttura globale dell'Ufficio. Le CdG ritengono che il Consiglio federale abbia risposto solo in parte a questa domanda focalizzandosi invece sulla percentuale del delegato e riaffermando la sua preferenza per il sistema di milizia.

Nel suo parere del settembre 2018 il Consiglio federale descrive sommariamente i vantaggi della funzione di delegato a tempo parziale proveniente dal settore privato. («Ciò permette di elaborare e realizzare misure efficienti, economiche, efficaci in situazioni di crisi e condivise dagli ambienti economici») e non risponde alla domanda delle CdG sull'opportunità di creare una funzione di direttore a tempo pieno. Rileva che il tasso di occupazione del delegato è stato aumentato dal 25 al 40 per cento in seguito agli eventi del 2015 concernenti le fidejussioni e che «non è necessario riesaminare nuovamente la struttura organizzativa». Tuttavia, già nel loro rapporto del giugno 2018 le CdG avevano espresso dubbi sul fatto che un posto al 40 per cento fosse sufficiente per svolgere questo compito.

Alla fine del 2018 le CdG hanno pertanto nuovamente invitato il Consiglio federale a prendere posizione sull'opportunità di creare una funzione a tempo pieno di direttore dell'Ufficio. Nella sua risposta complementare¹⁶, il Consiglio federale ritiene che il tasso di occupazione attuale della direzione dell'UFAE, vale a dire 1,4 equivalenti a tempo pieno (ETP) suddivisi in due persone, sia adeguato per dirigere l'organizzazione composta da circa 250 agenti di milizia (quadri) e 40 collaboratori dell'UFAE. Riconosce che il precedente tasso di occupazione del 25 per cento attribuito alla funzione di delegato era la soglia critica per garantire la direzione di un'organizzazione eterogenea tra i settori dell'economia e dell'Amministrazione. A suo parere, tuttavia, creando un posto a tempo pieno per dirigere l'Ufficio ci si scosta dal principio secondo cui l'AEP è diretto a titolo accessorio da un delegato proveniente dal settore privato. Inoltre, l'istituzione di una tale funzione sarebbe

¹⁶ Lettera del Consiglio federale del 16 gennaio 2019 alle CdG (non pubblicata).

contraria alla prassi stabilita e consolidata e, in un certo senso, anche al principio del primato dell'economia. Il Consiglio federale ricorda altresì che nell'estate del 2016 il legislatore si era pronunciato a favore di una direzione dell'AEP a titolo accessorio (art. 58 legge sull'approvvigionamento del Paese [LAP]¹⁷).

Il delegato all'approvvigionamento economico del Paese ha dichiarato chiaramente al gruppo di lavoro¹⁸ che ritiene adeguato il tasso di occupazione del 40 per cento e che esso corrisponde all'onere di lavoro effettivo. Da parte sua, la nuova segretaria generale del DEFR ha confermato che il sistema di milizia ha senso soltanto se il delegato può dedicare parte del suo tempo di lavoro ad attività nel settore privato¹⁹. Ha sottolineato che il delegato, indipendentemente dal suo tasso di occupazione, ha l'intera responsabilità di quanto accade all'interno dell'Ufficio²⁰.

Per quanto riguarda la richiesta delle CdG di riesaminare in maniera approfondita la struttura dell'UFAE, il Consiglio federale ha dichiarato nel suo parere del settembre 2018 che l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese è «unica» e permette di realizzare «misure efficienti, economiche, efficaci in situazioni di crisi [...]». A suo avviso, un ulteriore riesame «potrebbe generare incertezze e ripercuotersi negativamente su importanti progetti in corso [...]». Ciò, a sua volta, potrebbe ostacolare il coinvolgimento dell'economia.». Poco soddisfatte delle argomentazioni espresse, alla fine del 2018 le CdG hanno invitato il Consiglio federale a completare la sua posizione al riguardo.

Nella sua risposta complementare²¹ il Consiglio federale sottolinea l'importanza dell'economia nella prevenzione e gestione delle crisi. A suo avviso, la stretta interdipendenza tra l'UFAE e i numerosi quadri di milizia dell'AEP [provenienti dal settore privato] necessita di rapporti stabili; le frequenti riorganizzazioni minerebbero tuttavia questa comprovata collaborazione. Non vi sono quindi motivi oggettivi di destabilizzare il funzionamento del sistema di milizia effettuando ulteriori esami.

Dal canto suo, il delegato all'AEP ha sottolineato di fronte al gruppo di lavoro che la struttura attuale (direzione dell'Ufficio a titolo accessorio da parte di un delegato) è corretta e necessaria per integrare il personale di milizia; tuttavia non ha trattato nel dettaglio i vantaggi e gli inconvenienti di questa organizzazione.²² Alla domanda se è opportuno affidare la direzione dell'Ufficio a un responsabile a tempo pieno proveniente dall'Amministrazione, il delegato ha risposto che una modifica di questo tipo metterebbe in dubbio la logica attuale di funzionamento dell'AEP.²³ A suo parere, è importante coinvolgere l'economia privata nella condotta strategica

¹⁷ Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (Legge sull'approvvigionamento del Paese, LAP; RS 531).

¹⁸ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

¹⁹ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

²⁰ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

²¹ Lettera del Consiglio federale del 16 gennaio 2019 alle CdG (non pubblicata).

²² Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

²³ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

dell'AEP per poter adottare le misure necessarie in caso di crisi dell'approvvigionamento.

Secondo le CdG, l'argomentazione del Consiglio federale e dell'UFAE non è abbastanza approfondita. Una revisione della struttura di gestione dell'AEP non porterebbe necessariamente a una riforma di fondo. Inoltre, il fatto che siano in corso importanti progetti non può essere un argomento decisivo, dato che si tratta di una realtà con cui sono confrontati tutti gli uffici federali. Poiché lo scopo di un'eventuale riorganizzazione dovrebbe essere quello di migliorare il funzionamento del sistema dell'AEP, non vi è alcun motivo di credere che essa metta in pericolo la cooperazione con le cerchie economiche – al contrario. Le CdG sottolineano ancora una volta che non hanno mai messo in dubbio il principio di una struttura di milizia per l'AEP.

Le CdG prendono atto degli argomenti espressi dal Consiglio federale e della sua volontà di non occuparsi approfonditamente della struttura della direzione dell'AEP. Prendono atto anche del fatto che il Consiglio federale, così come le direzioni del DEFR e dell'Ufficio, considera che la struttura attuale dell'UFAE sia adeguata e necessaria per garantire il coinvolgimento delle cerchie economiche, ma osservano tuttavia che esso non menziona più precisamente i vantaggi e gli inconvenienti di questa struttura. Dato che il Parlamento ha confermato nel 2016 la decisione politica di affidare la direzione dell'AEP a un delegato a titolo accessorio, le CdG rinunciano per il momento ad approfondire la questione. Ciononostante invitano il Consiglio federale a esaminare regolarmente se la struttura organizzativa dell'AEP sia opportuna e si occuperanno nuovamente di questo tema nell'ambito del controllo successivo dell'ispezione.

2.3.2 Descrizione dei posti del delegato all'AEP e del direttore supplente dell'UFAE

Per completare la loro valutazione in merito alla direzione dell'AEP le CdG avevano chiesto al Consiglio federale di fornire loro le descrizioni attuali dei posti del delegato all'AEP e del direttore supplente dell'UFAE. Nel febbraio 2019 ne hanno discusso con le persone interessate.

Le CdG deplorano il fatto che nella descrizione del posto di delegato all'AEP, a differenza di quella del direttore supplente dell'UFAE, le percentuali delle varie mansioni non siano elencate nel dettaglio. Secondo il Consiglio federale, non è possibile quantificare questa ripartizione poiché le percentuali variano continuamente e rispecchiano i bisogni dell'organizzazione e le sfide attuali in materia di approvvigionamento economico del Paese. Le CdG ritengono tuttavia che dovrebbe essere possibile fornire una stima basata sulle esperienze degli ultimi anni.

Le CdG rilevano inoltre che le descrizioni dei posti risalgono all'agosto 2015 per il delegato all'AEP e all'agosto 2004 per il direttore supplente dell'UFAE e pertanto non sono più state aggiornate dopo la nuova ripartizione dei compiti ai vertici dell'UFAE (nuovo regolamento del 1° luglio 2018, cfr. n. 2.3.3). Il DEFR ha indicato alle CdG di aver verificato le descrizioni dei posti ma di non aver ravvisato la necessità di adeguarle. Se la situazione dovesse cambiare, o se fosse necessario, le

descrizioni verrebbero ovviamente adeguate.²⁴ Dal canto suo, il delegato all'AEP ha dichiarato che, a suo parere, queste ultime rispecchiano in modo coerente la ripartizione dei compiti prevista nel nuovo regolamento.²⁵

Le CdG ritengono tuttavia che già ora si imporrebbe una revisione della descrizione dei posti. Da un lato perché, almeno in un punto, essi non sono coerenti con il regolamento: nella descrizione dei compiti del delegato si legge infatti che egli assume la direzione dell'UFAE e con essa anche tutti i compiti a livello tecnico e in termini di personale, anche se secondo il nuovo regolamento alcune di queste competenze spettano ora al direttore supplente (cfr. n. 2.3.3).

D'altra parte, le Commissioni hanno rilevato che le descrizioni dei compiti delle due funzioni non menzionano la gestione del rischio tra le competenze richieste. In considerazione della recente crisi delle fidejussioni nella navigazione marittima, le CdG ritengono che tali competenze siano indispensabili per i vertici dell'UFAE. A una domanda in tal senso, la nuova segretaria generale del DEFR ha risposto che la responsabilità generale in materia di gestione del rischio dell'UFAE spetta in realtà alla direzione dell'Ufficio e in particolare al direttore supplente.²⁶ A suo parere, questa competenza fa parte della responsabilità generale della direzione operativa, che incombe al direttore supplente ed è descritta nel suo capitolato d'onori.²⁷ La segretaria generale ha dichiarato che il DEFR, nel quadro dei suoi colloqui sulla gestione, presterà particolare attenzione alle competenze necessarie in materia di gestione del rischio e a tale scopo esaminerà altresì la possibilità di adeguare le descrizioni dei posti.²⁸

Le CdG hanno preso atto delle argomentazioni avanzate. Sono tuttavia del parere che la formulazione attuale delle descrizioni dei posti della direzione dell'UFAE sia molto vaga per quanto concerne le competenze in materia di gestione del rischio e che questo aspetto dovrebbe dunque essere spiegato più chiaramente. Accolgono positivamente la volontà del DEFR di prestare particolare attenzione a questo tema.

²⁴ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

²⁵ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

²⁶ E-mail della segretaria generale del DEFR del 1° marzo 2019 al gruppo di lavoro delle CdG.

²⁷ Descrizione del posto del direttore supplente dell'UFAE, pag. 2, n. 1: «*Verantwortlich für die dem Amt übertragenen Pflichten, Leitung des Amtes nach den Vorgaben des/der DWL, verantwortlich für die finanziellen und personellen Belange, [...] Leitung und Koordination der täglichen Geschäfte [...]*» (Responsabile dei compiti assegnati all'Ufficio, direzione dell'Ufficio secondo le disposizioni del delegato all'approvvigionamento economico del Paese, responsabile delle questioni finanziarie e del personale, [...] direzione e coordinamento degli affari quotidiani [...]) (soltanto in tedesco).

²⁸ E-mail della segretaria generale del DEFR del 1° marzo 2019 al gruppo di lavoro delle CdG.

2.3.3 Nuovo regolamento dell'AEP e ripartizione dei compiti in seno all'AEP

Nella loro raccomandazione 2 le CdG hanno invitato il Consiglio federale anche a chiarire la ripartizione delle competenze sia in seno alla direzione dell'UFAE sia tra la direzione dell'Ufficio e quella del Dipartimento. Nel suo parere, il Consiglio federale ha affermato che «i compiti e le responsabilità del delegato, del suo sostituto e dei settori di milizia sono disciplinati in modo trasparente nel regolamento d'ufficio». Le CdG hanno dunque invitato il Consiglio federale a far pervenire loro maggiori informazioni in merito e un esemplare del regolamento attuale, nonché le versioni precedenti del documento.²⁹

Secondo le spiegazioni complementari fornite dal Consiglio federale³⁰, la prima versione del regolamento dell'Ufficio, che risale al 2010, concerneva unicamente l'organizzazione della direzione dell'Ufficio e disciplinava, in forma rudimentale, i processi di lavoro e le competenze della direzione dell'UFAE. La seconda versione del regolamento, pubblicata nel 2016, si limitava anch'essa all'UFAE e non prevedeva disposizioni concernenti l'organizzazione di milizia dell'AEP. Tuttavia precisava che la direzione dell'UFAE era composta dal delegato all'AEP e dal suo sostituto dell'UFAE e che la condotta operativa dell'UFAE incombeva al direttore supplente. Inoltre il documento prevedeva anche disposizioni concernenti la gestione delle crisi, il processo di pianificazione e il processo strategico, nonché i diritti di firma.

La versione del 1° luglio 2018 del regolamento dell'AEP è la prima a offrire un quadro normativo generale applicabile all'intera organizzazione dell'AEP. Il documento definisce chiaramente la ripartizione dei compiti fra il *comitato di pilotaggio dell'AEP* da una parte, costituito da agenti di milizia provenienti dal mondo economico e presieduto dal delegato all'AEP in qualità di capo dell'intera organizzazione, e la *direzione dell'UFAE* dall'altra, presieduto dal direttore supplente dell'Ufficio. Il Consiglio federale rileva inoltre che alla direzione dell'UFAE sono state affidate nuove competenze decisionali concernenti in particolare gli affari operativi e i processi nell'Amministrazione federale. La direzione dell'UFAE è ora competente anche per emanare raccomandazioni all'attenzione del delegato all'AEP concernenti determinati dossier dell'AEP.³¹ Il delegato ha affermato dinanzi al gruppo di lavoro delle CdG che la nuova ripartizione dei compiti ha consentito di migliorare considerevolmente l'efficienza all'interno dell'Ufficio.³²

Le CdG deplorano vivamente il fatto che i compiti e il funzionamento dell'AEP e dell'UFAE siano stati stabiliti in modo completo e trasparente in un regolamento solo nel 2018. Le precedenti versioni del 2010 e del 2016 erano chiaramente insufficienti dal punto di vista della gestione, inoltre erano disponibili soltanto in tedesco.

²⁹ Regolamento interno dell'Approvvigionamento economico del Paese del 1° luglio 2018; Geschäftsordnung des Bundesamtes für Landesversorgung, versioni del 1° marzo 2016 e del 1° marzo 2010 (soltanto in tedesco).

³⁰ Lettera del Consiglio federale del 16 gennaio 2019 alle CdG (non pubblicata).

³¹ Lettera del Consiglio federale del 16 gennaio 2019 alle CdG (non pubblicata).

³² Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

Secondo le CdG, la ripartizione poco chiara delle rispettive competenze e dei compiti fino al 2018 spiega anche le differenze emerse tra i vari attori durante la crisi delle fidejussioni nella navigazione marittima che hanno impedito di gestire la crisi in maniera adeguata. Le Commissioni ritengono indispensabile ripartire chiaramente le competenze all'interno degli organi direttivi, soprattutto nelle organizzazioni con una struttura particolare come l'AEP e l'UFAE.

Le CdG valutano pertanto positivamente l'entrata in vigore del nuovo regolamento del 2018, che costituisce un progresso sul piano organizzativo. La ripartizione dei compiti tra l'AEP e l'UFAE e i ruoli dei vari attori vi sono chiaramente definiti. Il nuovo regolamento, sebbene non risponda alla questione di fondo concernente l'adeguatezza della struttura attuale dell'AEP (cfr. n. 2.3.1), chiarisce il funzionamento operativo dell'AEP e fornisce una panoramica dei compiti e delle competenze in questo settore.

Le Commissioni si rallegrano inoltre del fatto che alcune competenze decisionali precedentemente assunte dal delegato all'AEP siano state espressamente trasmesse al direttore supplente dell'UFAE. Alla luce delle spiegazioni del Consiglio federale, le CdG ritengono che la nuova ripartizione dei compiti costituisca un progresso e, considerato il tasso di occupazione ridotto del delegato, sia anche coerente (cfr. n. 2.3.1).

Le CdG deplorano invece che la direzione dell'UFAE non abbia ancora una gerarchia chiara all'interno della propria struttura gestionale, soprattutto in caso di divergenze, anche se le competenze e le responsabilità sono definite in modo più preciso e, secondo i rappresentanti dell'UFAE e del AEP, la collaborazione tra i membri attuali della direzione funziona bene e non vi sono problemi al riguardo. Il delegato ha dichiarato al gruppo di lavoro³³ che, conformemente alla legge e al regolamento dell'Ufficio, ha la responsabilità di fondo dell'AEP e dell'UFAE. Tuttavia, alla domanda concernente la composizione delle controversie maggiori, ha risposto che in tal caso spetta al capo del Dipartimento dirimerle.

Le CdG sono sorprese che non sia stato possibile presentare loro un processo chiaro per gestire le divergenze all'interno della direzione dell'Ufficio. A loro parere, ciò potrebbe portare a una situazione che mette nuovamente in pericolo il corretto funzionamento dell'Ufficio in caso di nuovi conflitti, per esempio in seguito a un cambiamento di personale all'interno della direzione. In questo contesto, un arbitrato a livello del capo del Dipartimento non può costituire l'unica soluzione. Le CdG ritengono che sia indispensabile definire regole dettagliate in materia di appianamento delle divergenze anche a livello di direzione dell'UFAE, indipendentemente dalle persone che esercitano le rispettive funzioni. Pertanto invitano il DEFR a effettuare i necessari chiarimenti in questo settore. Secondo le CdG, in assenza di regole chiare vi è il rischio che in futuro i problemi di gestione constatati durante la crisi delle fidejussioni nella navigazione marittima si verifichino nuovamente.

³³ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

2.3.4 Altre misure organizzative avviate in seno al DEFR e all'UFAE

Nel suo parere del settembre 2018, il Consiglio federale si è pronunciato sull'organizzazione generale dell'UFAE e ha anche sottolineato che il DEFR, in base all'inchiesta amministrativa condotta dal CDF riguardo alle fideiussioni nella navigazione marittima, ha attuato un pacchetto completo di misure in vari settori (governance, compliance, sistema di controllo interno, reporting finanziario degli armatori, ecc.).

Nell'agosto 2017, nell'ambito della loro ispezione, le CdG avevano già preso atto delle misure organizzative avviate dal DEFR e dall'UFAE.³⁴ Dopo la pubblicazione del parere del Consiglio federale, si sono informate nuovamente sull'attuazione di tali misure e nel febbraio 2019 hanno avuto uno scambio su questo tema con i rappresentanti del Dipartimento e dell'Ufficio. I documenti consultati³⁵ e le informazioni fornite confermano che sono state adottate diverse misure³⁶ sulla base delle raccomandazioni del CDF³⁷. È inoltre emerso che il DEFR ha istituito un'organizzazione di progetto per l'attuazione di queste misure, che il Dipartimento è stato regolarmente informato sullo stato di avanzamento dei lavori e che quasi tutte le raccomandazioni sono già state attuate nel 2017. Secondo le dichiarazioni del delegato all'approvvigionamento economico del Paese e del direttore supplente dell'UFAE, le misure si sono dimostrate valide e hanno sortito l'effetto auspicato.³⁸

Le CdG rammentano tuttavia che la loro raccomandazione 2 concerne innanzitutto la struttura organizzativa a livello di direzione dell'UFAE (cfr. numeri precedenti). In tal senso, le misure interne prese dall'Ufficio rispondono solo parzialmente alla loro

³⁴ Cfr. Fideiussioni nella navigazione marittima, Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018, n. 3.1.4, lett. c (FF 2018 5223 5281).

³⁵ «*Umsetzung der Massnahmen aus der Administrativuntersuchung Bürgschaften Hochseeschiffe. Projektschlussbericht mit Anhängen*», rapporto dell'UFAE del 23 agosto 2017; «*Statusbericht. Projekt Umsetzung Massnahmen Bürgschaften Hochseeschiffahrt*», Rapporto della revisione interna dell'UFAE del 1° dicembre 2017 (soltanto in tedesco).

³⁶ Ogni quattro anni è previsto un rapporto sulla valenza della navigazione marittima per la politica dell'approvvigionamento; all'UFAE è entrato in vigore un nuovo regolamento concernente il diritto di firma; la gestione del dossier «Fideiussioni nella navigazione marittima», che in passato era di competenza dell'unità organizzativa «Stato maggiore» dell'UFAE, è stata trasferita al settore «Logistica»; all'interno dell'UFAE sono stati istituiti un posto di specialista finanziario e una revisione interna; due esperti indipendenti sono stati inseriti nell'organizzazione di milizia dell'AEP; i collaboratori devono firmare una dichiarazione di imparzialità; è stato adattato il manuale «*Bürgschaften Hochseeschiffahrt*» (Fideiussioni nella navigazione marittima), che ora contiene disposizioni sulla conservazione dei documenti, sui sistemi di controllo interno, sui processi in situazioni di crisi e sui vari meccanismi di controllo e di gestione; una società è stata incaricata di monitorare l'evoluzione del mercato della navigazione marittima; è stato introdotto un rapporto mensile sulla situazione finanziaria ed economica degli armatori; sono state elaborate linee guida sulla compliance e in un accordo è stata definita la collaborazione con l'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM).

³⁷ Il CDF non effettua alcun controllo successivo dell'attuazione delle sue raccomandazioni dato che nel presente caso non si trattava di una verifica ai sensi della legge sul Controllo delle finanze (LCF), bensì di un'inchiesta amministrativa che il DEFR aveva commissionato al CDF (cfr. in merito n. 3.4 del rapporto delle CdG del 26 giugno 2018).

³⁸ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

raccomandazione. Di seguito le CdG trattano tuttavia alcuni aspetti di cui sono state informate e che ritengono rilevanti per la gestione.

Diritto di firma

In seguito all'inchiesta del CDF sono state adeguate le norme dell'UFAE concernenti le firme per le fideiussioni nella navigazione marittima.

Nell'ambito dell'audizione condotta dalle CdG, i responsabili dell'UFAE hanno dichiarato³⁹ che l'UFAE ha introdotto nuove regole all'inizio di ottobre del 2000 e a partire da tale data ha chiesto la firma collettiva o la doppia firma per i contratti di fideiussione. Prima solo il capo di stato maggiore era autorizzato a firmare. Con l'adozione delle nuove regole, anche l'allora direttore supplente e un collaboratore subordinato al capo di stato maggiore avevano un diritto di firma; in seguito, anche altri dipendenti a esso subordinati hanno ricevuto questa competenza. In linea di principio, queste regole sono state applicate fino all'inizio del 2017.

Secondo l'UFAE⁴⁰, il delegato all'approvvigionamento economico del Paese ha introdotto nuove regole a partire dal 1° febbraio 2017 in risposta al rapporto d'inchiesta amministrativa del CDF. Tali regole escludono la firma collettiva da parte dei dipendenti subordinati al fine di evitare che il responsabile di un dossier eluda il controllo gerarchico obbligando un dipendente che gli è direttamente subordinato a firmare. Le CdG partono dal principio che tali regole si applichino anche a un eventuale rinnovo delle fideiussioni esistenti o al consenso per la concessione di una proroga dell'ammortamento da parte del creditore.

Nel corso della sua audizione dinanzi al gruppo di lavoro delle CdG il delegato all'AEP ha spiegato che tutti i documenti rilevanti per la gestione devono ora essere firmati non solo dal responsabile del settore competente ma anche da un membro della direzione dell'UFAE.⁴¹ Ha inoltre precisato che i rapporti sui rischi sono firmati solo dal direttore supplente, trattandosi di una questione operativa.⁴²

Le CdG constatano che attualmente le responsabilità in materia di firme in seno all'UFAE sembrano essere regolamentate in modo trasparente. Approvano il fatto che le firme collettive da parte dei dipendenti subordinati non siano più consentite. Le Commissioni non vedono per il momento la necessità di intervenire ulteriormente in questo settore, in quanto in futuro non saranno più concesse nuove fideiussioni e gli obblighi esistenti sono attentamente monitorati dal DEFR e dalla DelFin. Esse ritengono tuttavia che la ripartizione dei compiti e delle responsabilità in materia di fideiussioni in seno all'UFAE rimanga tuttora una questione di importanza decisiva alla luce degli impegni correnti. Invitano pertanto l'Ufficio e il Dipartimento a prestarvi particolare attenzione.

³⁹ E-mail dell'UFAE del 14 febbraio 2019 al gruppo di lavoro delle CdG.

⁴⁰ E-mail dell'UFAE del 14 febbraio 2019 al gruppo di lavoro delle CdG.

⁴¹ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

⁴² Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

Le CdG sottolineano che le informazioni fornite dall'UFAE in merito alle firme – in particolare per quanto riguarda l'inizio degli anni 2000 – sono in contraddizione con alcune affermazioni contenute nel rapporto d'inchiesta amministrativa del CDF. All'epoca, il CDF era infatti giunto alla conclusione che il sistema della doppia firma era stato introdotto nell'UFAE solo il 1° aprile 2005.⁴³ L'ex capo di stato maggiore dell'UFAE aveva invece affermato in una presa di posizione indirizzata al CDF che il principio della doppia firma esisteva già dal 2000.⁴⁴ Alle CdG risulta difficile capire perché il CDF non abbia approfondito queste affermazioni contraddittorie.⁴⁵

Nei suoi colloqui con il gruppo di lavoro delle CdG, il procuratore generale della Confederazione ha dichiarato che il diritto di firma era stato esaminato dal Ministero pubblico della Confederazione (MPC) nell'ambito delle sue inchieste in corso sull'ex capo di stato maggiore dell'UFAE. Ha inoltre criticato i risultati dell'inchiesta amministrativa del CDF su questo punto. Le CdG si riservano la possibilità di ritornare su questo aspetto dopo la conclusione dell'inchiesta da parte del MPC.

Organizzazione di crisi

Considerate le fideiussioni ancora esistenti e la difficile situazione economica in cui versa tuttora il settore della navigazione marittima, il DEFR e l'UFAE hanno definito un'organizzazione di crisi nel caso in cui si dovesse ricorrere a nuove fideiussioni. Questa struttura, introdotta all'inizio del 2019, è stata presentata al gruppo di lavoro delle CdG in occasione dell'audizione del 13 febbraio 2019.

Suddivisa in cinque fasi, l'organizzazione «Gestione di crisi navi d'alto mare»⁴⁶ definisce le responsabilità dell'Ufficio e del Dipartimento. L'organizzazione è guidata da un *comitato di pilotaggio*, incaricato di definire gli orientamenti generali e composto dalla segretaria generale del DEFR, dal direttore dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e dal delegato all'AEP. Nell'organigramma presentato al gruppo di lavoro delle CdG nel febbraio 2019 non figuravano invece né il DFAE né il direttore supplente dell'UFAE. In seguito la struttura è stata adattata: è stato introdotto un sistema di supplenze, che prevede in particolare che il direttore supplente dell'UFAE sostituisca il delegato all'AEP in caso di assenza di quest'ultimo. Inoltre, il DFAE partecipa alle riunioni del comitato di pilotaggio quale «ospite senza diritto di voto», rappresentato dalla direttrice della Direzione del diritto internazionale pubblico.⁴⁷

⁴³ Rapporto sull'inchiesta amministrativa del CDF (non pubblicato), n. 4.1.1, pag. 13.

⁴⁴ Rapporto sull'inchiesta amministrativa del CDF (non pubblicato), n. 4.1.1, pag. 13.

⁴⁵ Nel quadro della consultazione sul presente rapporto, il CDF ha fatto presente di non aver preso in considerazione tale dichiarazione poiché aveva stabilito che due fideiussioni concesse a maggio e giugno 2000 erano state firmate soltanto dall'ex capo di stato maggiore. Le CdG ne prendono atto. A loro parere, tuttavia, ciò non spiega perché il CDF sia giunto alla conclusione che il sistema della doppia firma sia stato introdotto nell'UFAE soltanto nel 2005.

⁴⁶ Cfr. organigramma dell'organizzazione «Gestione di crisi navi d'alto mare» in allegato.

⁴⁷ Dall'11 marzo 2019 il DFAE è rappresentato nel comitato di pilotaggio come ospite senza diritto di voto.

La gestione dell'organizzazione è affidata a un *responsabile di progetto* dell'UFAE mentre il *team di progetto* è composto da una dozzina di collaboratori dell'UFAE, della segreteria generale del DEFR e dell'AFF. Le decisioni chiave sono prese dal capo del Dipartimento, d'intesa con il capo del DFF o l'intero Consiglio federale. Il DEFR ha precisato inoltre l'importanza di intrattenere colloqui regolari con i vari «attori» del dossier (banche, USNM, proprietari e armatori).

In generale, le CdG valutano positivamente la volontà del DEFR di definire un'organizzazione specifica incaricata di gestire le situazioni di crisi legate alle fideiussioni nella navigazione marittima. Esse ritengono indispensabile che le competenze specialistiche necessarie possano essere mobilitate all'interno dell'Amministrazione per poter reagire rapidamente e in maniera adeguata a eventuali eventi futuri. Pertanto ritengono opportuno integrare l'AFF nell'organizzazione di crisi.

Per quanto riguarda l'integrazione dell'UFAE nell'organizzazione «Gestione di crisi navi d'alto mare», le CdG constatano che il direttore supplente dell'Ufficio, responsabile della condotta operativa, è menzionato soltanto in qualità di sostituto del delegato all'AEP nel comitato di pilotaggio.

Per quanto concerne l'integrazione del DFAE e dell'USNM, le CdG si chiedono se sia giusto considerare l'USNM soltanto come «attore» del dossier e porlo sullo stesso piano delle banche, degli armatori e dei proprietari. Valutano invece positivamente il fatto che il ruolo del DFAE nell'organizzazione di crisi sia stato riesaminato e che esso partecipi come «ospite» alle riunioni del comitato di pilotaggio. Secondo le CdG, è importante che queste autorità siano associate in maniera adeguata alla gestione delle crisi quando è necessario e che sia garantito un buon coordinamento come previsto dalla convenzione di cooperazione conclusa nel 2017 tra l'UFAE e l'USNM.⁴⁸

A prescindere da queste osservazioni puntuali, le CdG non si esprimono sull'adeguatezza della struttura scelta dal DEFR né sulla sua capacità di affrontare efficacemente eventuali crisi in materia di fideiussioni. Lasciano alla DelFin il compito di valutare questo tema al momento opportuno, dato che essa segue attivamente il processo di vendita delle navi d'alto mare e la situazione attuale delle fideiussioni.⁴⁹

Colloqui sulla gestione

Mentre in precedenza ai colloqui sulla gestione fra il DEFR e l'UFAE partecipava soltanto il delegato all'AEP in quanto rappresentante dell'Ufficio, oggi il delegato è accompagnato dal direttore supplente dell'UFAE. Le CdG valutano favorevolmente questo cambiamento, ritenendolo una misura opportuna ed efficace perché tiene conto delle diverse competenze apportate da queste due figure. Le CdG hanno altresì preso atto che il dossier viene discusso settimanalmente in seno alla segreteria generale del DEFR (alla presenza della segretaria generale e dei responsabili del

⁴⁸ Cfr. Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giugno 2018, n. 3.3.2 (FF 2018 5253 5284).

⁴⁹ Nel quadro della consultazione il DEFR ha informato le CdG che l'evoluzione della situazione economica di un armatore nella primavera del 2019 aveva richiesto l'istituzione di un'organizzazione di crisi.

dossier) e che un rapporto viene trasmesso ogni due settimane al capo del Dipartimento.

Trasmissione del dossier al nuovo capo del Dipartimento

La trasmissione di dossier particolarmente delicati in occasione di un cambiamento al vertice di un dipartimento è una questione che negli scorsi anni ha occupato a più riprese le CdG⁵⁰. In questo contesto, il gruppo di lavoro delle CdG ha voluto sapere in che modo il dossier riguardante le fideiussioni è stato trasmesso al nuovo capo del DEFR, il consigliere federale Guy Parmelin, al momento della sua entrata in funzione all'inizio del 2019.

Sulla base di una raccomandazione precedentemente formulata dalle CdG, la CaF e il Consiglio federale avevano adottato una «check list»⁵¹ riguardante la trasmissione dei dossier in occasione di un cambiamento al vertice di un dipartimento. Al gruppo di lavoro delle CdG⁵² la nuova segretaria generale ha confermato che il DEFR, al momento dell'entrata in funzione del nuovo capo del Dipartimento, ha fatto riferimento proprio a questa «check list», documento che ha altresì contribuito, a suo dire, a migliorare l'organizzazione in materia di trasferimento delle conoscenze.

Secondo quanto indicato dalla nuova segretaria generale⁵³, i responsabili del DEFR hanno preparato all'attenzione del nuovo capo del Dipartimento un esauriente dossier di presentazione concernente le fideiussioni nella navigazione marittima, il quale comprendeva anche un prospetto cronologico e un elenco dello stato dei rischi. Queste informazioni sono state presentate per scritto e a voce il 20 dicembre 2018, in occasione di una riunione preparatoria fra il capo di Dipartimento uscente e il suo successore, nonché i loro rispettivi segretari generali. Il primo incontro fra il nuovo capo del DEFR e la direzione dell'UFAE si è tenuto l'8 gennaio 2019. In quell'occasione sono stati avviati, in particolare, i lavori riguardanti la nuova organizzazione di crisi (cfr. sopra).

Le CdG si rallegrano del fatto che il DEFR, al momento del passaggio delle consegne al vertice del Dipartimento, si è basato sulla «check list» elaborata dal Consiglio federale. Basandosi sulle affermazioni espresse dal Dipartimento, le Commissioni partono dal principio che il dossier sia stato trasmesso in modo completo e trasparente e che il nuovo consigliere federale responsabile sia informato in modo esauriente sulla situazione attuale in materia di fideiussioni. Il fatto che, al momento della trasmissione del dossier, il nuovo capo del Dipartimento e la sua segretaria generale erano già in carica da diversi anni costituisce per le CdG una circostanza favorevole.

⁵⁰ Cfr. in particolare: Sospensione del progetto «Difesa terra-aria (DTA) 2020». Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 gennaio 2017 (FF 2017 3043).

⁵¹ Cancelleria federale: «Wissenstransfer bei Stabsübergaben an der Departements- und Bundeskanzleispitze. Checkliste gemäss Ziffer 1.24 des Aide-mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin / den Bundeskanzler» (soltanto in tedesco, non pubblicato).

⁵² Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

⁵³ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

Competenze specialistiche in seno al DEFR e all'UFAE

Nel quadro dei suoi accertamenti, il gruppo di lavoro delle CdG si è altresì occupato con i rappresentanti del DEFR e dell'UFAE della questione concernente il rafforzamento, in seno al Dipartimento e all'Ufficio, delle competenze specialistiche nel settore delle fidejussioni nella navigazione marittima. Il delegato all'AEP ha informato le CdG⁵⁴ che nel segretariato del settore «Logistica» dell'AEP è stato creato un posto supplementare di specialista in ambito finanziario, che in seno alla sua organizzazione di milizia sono stati reclutati due esperti in navigazione indipendenti e che ulteriori competenze nel settore sono state acquisite grazie al contributo di specialisti esterni. Secondo i responsabili del DEFR⁵⁵, in seno all'Ufficio vi è stato un indubbio processo di professionalizzazione; nel contempo le competenze specialistiche sono state rafforzate anche presso la segreteria generale del Dipartimento. I responsabili hanno inoltre sottolineato che la gestione di questo dossier ha richiesto e continuerà a richiedere il sostegno di numerosi esperti esterni, in particolare nei settori dell'economia e del diritto, comportando costi elevati.

Le CdG prendono atto dei provvedimenti adottati nell'intento di rafforzare le competenze specialistiche in seno al DEFR e all'UFAE e ritengono che essi vadano nella giusta direzione. Dal loro punto di vista è estremamente importante che in futuro i collaboratori incaricati del dossier riguardante le fidejussioni possiedano un elevato livello di competenze in questo settore e che abbiano la possibilità, qualora una misura del genere sia chiaramente giustificata, di avvalersi di un sostegno esterno per il trattamento di determinate questioni specialistiche.

2.3.5 Conclusioni intermedia relativa alla raccomandazione 2

In sintesi le CdG osservano che, in seguito alla crisi delle fidejussioni nella navigazione marittima, sono state adottate varie misure intese a migliorare l'organizzazione in seno al DEFR e all'UFAE. La nuova ripartizione dei compiti nella direzione dell'Ufficio, pur essendosi fatta attendere a lungo, costituisce un progresso. Tuttavia alcune questioni vanno ancora chiarite, in particolare riguardo all'adeguatezza della struttura dell'organizzazione di crisi recentemente introdotta dal DEFR.

In linea di principio, tuttavia, il Consiglio federale non sembra disposto a esaminare nel dettaglio l'organizzazione dell'UFAE e la sua direzione. Le CdG rilevano che non sono state apportate modifiche sostanziali alle strutture esistenti in seguito alla crisi delle fidejussioni. Non sono in grado di giudicare se il Consiglio federale nel corso degli ultimi anni abbia effettivamente esaminato l'adeguatezza della struttura attuale dell'AEP.

In generale le CdG rilevano che la gestione dei problemi concernenti le fidejussioni nella navigazione marittima da parte del DEFR e dell'UFAE e l'attuazione delle misure evidenziate nel rapporto d'inchiesta amministrativa del CDF potranno essere

⁵⁴ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

⁵⁵ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAE da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

valutate in via definitiva solo quando le autorità di perseguimento penale e il Tribunale amministrativo federale (TAF)⁵⁶ avranno concluso gli accertamenti in corso. Infatti, non è escluso che questi ultimi si pronuncino nel quadro dei loro accertamenti su questioni rilevanti per la gestione. Le CdG si occuperanno nuovamente di questi aspetti dopo la conclusione di tali accertamenti.

2.4 Raccomandazioni 3, 4 e 5: inchieste amministrative

Raccomandazione 3: *Le CdG invitano il Consiglio federale a precisare la disposizione dell'articolo 27d capoverso 1 lettera b OLOGA⁵⁷, secondo cui l'organo d'inchiesta non deve lavorare nell'ambito di attività sotto inchiesta.*

Raccomandazione 4: *Le CdG chiedono al Consiglio federale di chiarire esplicitamente se è lecito e opportuno che il CDF (o i suoi responsabili), quale organo superiore di vigilanza finanziaria e autorità indipendente, svolga inchieste amministrative su incarico di dipartimenti nel quadro della vigilanza sulle unità amministrative.*

Raccomandazione 5: *Le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare se, in virtù dell'articolo 27d OLOGA, un'inchiesta amministrativa può essere affidata solo a persone o se può essere affidata anche ad autorità; dovrà inoltre esaminare in che misura il fatto che un superiore sorvegli l'impiegato della Confederazione incaricato di svolgere l'inchiesta può influire sull'indipendenza di quest'ultimo.*

Le raccomandazioni 3, 4 e 5 delle CdG si basano sulle constatazioni svolte dalle Commissioni in merito all'inchiesta amministrativa del CDF concernente le fidejussioni nella navigazione marittima.

Nella sua risposta alla raccomandazione 3, il Consiglio federale evidenzia l'importanza dell'imparzialità dell'organo incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa. Dichiarò inoltre che intende dare seguito alla richiesta delle CdG di chiarire i pertinenti requisiti, argomentando che «una relativa precisazione giuridica può essere ottenuta sul piano interpretativo o – se necessario – attraverso un adattamento normativo dell'OLOGA» così da eliminare le incertezze rilevate dalle CdG nel quadro della loro ispezione. A tal fine la CaF è stata incaricata di svolgere ulteriori accertamenti.

⁵⁶ Il Tribunale amministrativo federale si occupa delle questioni relative alle domande di consultazione del rapporto d'inchiesta amministrativa del CDF, che si fondano sulla legge federale sul principio di trasparenza nell'amministrazione (LTras). Due delle persone menzionate nel rapporto d'inchiesta del CDF si oppongono a che il rapporto sia accessibile; in particolare, criticano la versione dei fatti presentata nel rapporto e il fatto che il loro diritto di essere sentite non era stato garantito durante l'inchiesta amministrativa (cfr. rapporto delle CdG del 26 giugno 2018, n. 3.4.2).

⁵⁷ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

Per quanto riguarda le raccomandazioni 4 e 5, il Consiglio federale constata che «per le CdG sussistono notevoli incertezze circa l'assegnazione e lo svolgimento di inchieste amministrative» e ritiene «indispensabile chiarire le questioni giuridiche che per le CdG rimangono aperte, eliminando così le incertezze giuridiche esistenti». La CaF, indica l'Esecutivo, è stata incaricata di svolgere le verifiche richieste insieme all'UFG.

Le CdG constatacono con soddisfazione che il Consiglio federale prende sul serio le questioni giuridiche sollevate nella loro ispezione e si dice disposto a chiarirle in modo approfondito. Dal loro punto di vista, è importante che le concrete criticità individuate dalle CdG nell'ambito dell'inchiesta del CDF (indipendenza rispetto agli audit svolti in precedenza, commistione delle basi legali, lacune per quel che riguarda la concessione del diritto di essere sentiti, ecc.) vengano chiarite e tenute in considerazione in occasione di inchieste future⁵⁸.

Ispezione della CdG-N concernente le inchieste amministrative e disciplinari

Gran parte delle questioni sollevate dalle raccomandazioni 3, 4 e 5 sono pure oggetto – in una forma più generale – dell'ispezione attualmente condotta dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) sulle inchieste amministrative e le procedure disciplinari in seno all'Amministrazione federale. Fondandosi su una valutazione effettuata dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), la CdG-N prevede di pubblicare un rapporto sull'argomento verso la fine del 2019⁵⁹.

In considerazione del fatto che la questione legata alle inchieste amministrative è attualmente oggetto di un esame approfondito da parte della CdG-N e della CPA, le CdG ritengono che non sia opportuno trattare separatamente le questioni sollevate dalle raccomandazioni 3, 4 e 5 (oltre che dalla raccomandazione 6, cfr. numero seguente) della presente ispezione. Hanno pertanto deciso di affidare alla CdG-N l'ulteriore esame di queste raccomandazioni; quest'ultima è inoltre incaricata di integrare, nel quadro della sua ispezione sulle inchieste amministrative, eventuali risultati che dovessero scaturire nel frattempo dagli accertamenti svolti dalla CaF⁶⁰. Nell'ambito del loro controllo successivo, le CdG esamineranno se sia il caso di tornare a occuparsi della questione.

Assegnazione del mandato d'inchiesta al CDF da parte del DEFR

Nel suo parere, il Consiglio federale indica di aver preso atto «delle critiche relative all'assegnazione del mandato al CDF e delle lacune emerse durante l'inchiesta e menzionate dalle CdG». In merito alla decisione del DEFR, il Consiglio federale giustifica la scelta operata argomentando che all'epoca il Dipartimento aveva ritenuto che il CDF offrisse «i migliori presupposti per un'inchiesta amministrativa impar-

⁵⁸ Nel suo parere sulla raccomandazione 3, il Consiglio federale menziona la possibilità di ottenere una precisazione giuridica «sul piano interpretativo». Le CdG sottolineano che nel loro rapporto si riferivano unicamente a un adeguamento della legislazione.

⁵⁹ Le CdG sono soddisfatte del fatto che la CaF, su mandato del Consiglio federale, abbia coordinato gli accertamenti con la valutazione del CPA sulle inchieste amministrative e disciplinari.

⁶⁰ Con lettera del 29 maggio 2019, il Consiglio federale ha informato le CdG dei risultati di tali accertamenti. Queste nuove informazioni vengono attualmente analizzate dalla CdG-N e non sono trattate nel presente rapporto.

ziale e tecnicamente impeccabile». Sottolinea inoltre che nell'ambito delle fidejussioni nella navigazione marittima i risultati del rapporto allestito dal CDF hanno permesso di «compiere sostanziali passi avanti sul piano esecutivo».

Le CdG hanno preso atto anche della presa di posizione del CDF concernente il loro stesso rapporto⁶¹. Il CDF ammette che il fatto stesso di attribuire l'incarico di condurre un'inchiesta amministrativa può sollevare questioni di natura giuridica. Sottolinea tuttavia come la decisione sia stata presa con cognizione di causa, nell'intento di tutelare gli interessi della vigilanza finanziaria, e in particolare per permettere al CDF di proseguire le indagini già avviate presso l'UFAE, oltre che per evitare doppioni tra l'inchiesta amministrativa e gli esami condotti dal CDF. Quest'ultimo indica inoltre che il rapporto, grazie al contratto concluso con il capo del DEFR riservando esplicitamente le disposizioni della legge sul Controllo delle finanze (LCF)⁶², ha potuto essere trasmesso immediatamente alle persone incaricate della vigilanza. Il CDF non prende tuttavia posizione sulla critica di fondo espressa dalle CdG nel loro rapporto, quella cioè riguardante la commistione delle disposizioni dell'OLOGA sulle inchieste amministrative e quelle della LCF sul CDF⁶³.

Nella sua presa di posizione il CDF risponde anche a due critiche che gli sono state mosse dalle CdG. Per quanto riguarda la *non concessione del diritto di essere sentiti* a talune persone menzionate nel rapporto di inchiesta amministrativa⁶⁴, il CDF mantiene la propria posizione e fa notare che la questione è tuttora pendente presso i tribunali. Lo stesso CDF precisa di aver rinunciato a sentire le persone interessate per non ostacolare la procedura penale. Ritiene inoltre che la critica mossagli dalle CdG riguardo alla sua *manca di indipendenza*⁶⁵ sia infondata. Il CDF rileva come nell'ambito del rapporto di inchiesta amministrativa abbia fatto spontaneamente autocritica e ritiene di avere dimostrato in tal modo che gli esaminatori che hanno condotto l'inchiesta disponevano dell'indipendenza necessaria.

Le CdG prendono atto delle argomentazioni addotte. Nel ravvisare come nessun nuovo elemento fattuale sia stato presentato loro, constatano che il CDF non è evidentemente disposto a condurre una riflessione approfondita in merito alle critiche espresse.

Nelle loro risposte, sia il Consiglio federale sia il CDF rilevano come il TAF non abbia messo in discussione la competenza del CDF di svolgere l'inchiesta amministrativa in questione. Sul piano formale, tale asserzione è corretta. Le Commissioni rammentano tuttavia che il TAF nelle sue due decisioni incidentali⁶⁶ concernenti la questione non ha esaminato in modo specifico questo particolare aspetto e che per tale ragione si è astenuto dal pronunciarsi nel merito.

⁶¹ Lettera del CDF del 19 settembre 2018 alle CdG (non pubblicata).

⁶² Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, LCF; RS **614.0**).

⁶³ Cfr. in merito il rapporto delle CdG del 26 giugno 2018, n. 4.4.3 (FF **2018** 5253 5314).

⁶⁴ In particolare l'ex capo di stato maggiore dell'UFAE (1991–2021) e la ex delegata dell'AEP (2006–2015). Cfr. in merito il rapporto delle CdG del 26 giugno 2018, n. 4.4.2 (FF **2018** 5253 5308).

⁶⁵ Cfr. in merito il rapporto delle CdG del 26 giugno 2018, n. 4.4.3 (FF **2018** 5253 5312).

⁶⁶ Decisioni incidentali A-6908/2017 e A-7102/2017 del TAF.

Pur ammettendo che le raccomandazioni scaturite dall'inchiesta amministrativa possano aver apportato taluni miglioramenti in seno all'UFAE (cfr. n. 2.3.4), le CdG rimangono dell'avviso che avere attribuito al CDF l'incarico di svolgere questa inchiesta non sia stata una scelta adeguata, e questo a causa dei problemi di indipendenza di questo organo nei confronti dell'ufficio oggetto dell'inchiesta, della sua mancanza di competenze tecniche nel settore delle inchieste amministrative e della sua interpretazione poco chiara delle pertinenti basi legali⁶⁷. Considerato tuttavia che vari aspetti della questione sono ancora attualmente all'esame nell'ambito di alcune procedure giudiziarie e che, in una forma più generale, esse verranno trattate dalla CdG-N nel quadro dell'ispezione summenzionata, le CdG hanno deciso per il momento di non continuare a trattare questo tema. Si riservano tuttavia la possibilità di completare la loro valutazione in una fase successiva e, se necessario, di approfondire ulteriormente talune questioni alla luce dei risultati che dovessero scaturire dalle procedure e dagli accertamenti attualmente in corso.

2.5 **Raccomandazione 6: Centro di competenze per le inchieste amministrative**

Le CdG chiedono al Consiglio federale di verificare la possibilità di creare, a livello di Confederazione (p. es. in seno all'Ufficio federale di giustizia), un centro di competenze per le inchieste amministrative incaricato di fornire consulenza all'autorità che ordina l'inchiesta e al mandatario incaricato di svolgere l'inchiesta, in particolare per quanto concerne le questioni giuridiche.

Con questa raccomandazione le CdG avevano chiesto al Consiglio federale di esaminare l'opportunità di creare un centro di competenze della Confederazione per le inchieste amministrative. Le Commissioni sottolineano che il loro obiettivo non era quello di istituire un'unità supplementare, ma piuttosto di garantire che un'unità federale già esistente, chiaramente definita, disponesse delle necessarie conoscenze procedurali nel campo delle inchieste amministrative, si attenesse allo stato attuale delle conoscenze e della giurisprudenza in questo settore e, se del caso, fosse in grado di fornire informazioni giuridiche ad altri servizi federali.

Nel suo parere, il Consiglio federale afferma di non ritenere «opportuno esaminare la necessità di un centro di competenze per le inchieste amministrative». Già oggi le autorità competenti (in particolare la CaF e l'UFG) possono, se necessario, «chiarire rapidamente le questioni che si pongono e fornire consulenza ai committenti di tali inchieste. Un tale centro di competenza, il cui valore aggiunto non è per niente evidente, genererebbe oneri amministrativi e finanziari sproporzionati rispetto ai pochi casi che si presenterebbero».

⁶⁷ Cfr. in merito il rapporto delle CdG del 26 giugno 2018, n. 4.4 (FF 2018 5253 5306).

Per approfondire tale aspetto, le CdG hanno posto alla CaF e all'UFG una serie di domande sulla loro esperienza e la loro prassi nella consulenza in materia di inchieste amministrative, nonché sulla ripartizione dei compiti tra la CaF, l'UFG e l'Ufficio federale del personale (UFPER).

Nella sua risposta⁶⁸ l'UFG ha informato le CdG che non disponeva di conoscenze specifiche in materia di inchieste amministrative e che non aveva designato un'unità incaricata di svolgere tali inchieste. L'Ufficio ha precisato che negli ultimi cinque anni è stato consultato una sola volta su questioni di carattere procedurale, in particolare per una questione di dettaglio. La CaF⁶⁹ ha indicato che il suo servizio giuridico è responsabile delle basi giuridiche per le inchieste amministrative (LOGA⁷⁰ e OLOGA) e ha precisato che negli ultimi cinque anni ha ricevuto tre domande relative alle disposizioni dell'OLOGA in materia e le relative spiegazioni. Su richiesta del gruppo di lavoro la CaF ha dichiarato⁷¹ che due di queste domande riguardavano soltanto alcune spiegazioni relative alla LOGA e all'OLOGA e che questi casi non erano stati ulteriormente documentati. Una delle domande, posta da un dipartimento, riguardava una specifica questione di contenuto (competenza per revocare il segreto d'ufficio delle persone coinvolte in una procedura). A tale proposito il servizio giuridico della CaF aveva fornito informazioni scritte al dipartimento interessato.

Secondo l'UFG non esistono disposizioni sulla ripartizione dei compiti tra l'UFG, la CaF e l'UFPER per quanto riguarda le inchieste amministrative. La CaF parte dal presupposto che la ripartizione dei compiti avvenga sulla base delle regole generali di competenza per i settori specialistici. A essa compete la responsabilità della LOGA e dell'OLOGA, mentre l'UFG è stato chiamato in causa per questioni di carattere costituzionale o altre questioni di principio. L'UFPER, da parte sua, non si è occupato di inchieste amministrative in quanto queste non erano esplicitamente dirette contro persone. La CaF precisa inoltre che finora non le sono state poste domande sulla delimitazione tra le inchieste amministrative e le inchieste disciplinari, la cui base legale si trova nel diritto del personale.

Sia l'UFG che la CaF hanno constatato che non è previsto di estendere le loro prestazioni in materia di inchieste amministrative. L'UFG ha tuttavia dichiarato che esaminerà, in collaborazione con la CaF, quali miglioramenti potranno essere apportati al quadro istituzionale per lo svolgimento di inchieste amministrative e quali basi legali sarà necessario adeguare.

Secondo le CdG, le risposte dell'UFG e della CaF relativizzano le dichiarazioni del Consiglio federale. Da ciò si può dedurre che la ripartizione delle competenze, ovvero i ruoli e le responsabilità dei due organi, non è definita in modo del tutto chiaro.

Gli accertamenti del gruppo di lavoro hanno inoltre rilevato che la CaF e l'UFG sono stati consultati solo in rare occasioni per inchieste amministrative e disciplinari. Secondo le CdG questa informazione solleva la questione dei motivi per cui la CaF

⁶⁸ Lettera dell'UFG del 10 gennaio 2019 alle CdG (non pubblicata).

⁶⁹ Lettera della CaF del 14 gennaio 2019 alle CdG (non pubblicata).

⁷⁰ Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

⁷¹ E-mail della CaF dell'11 febbraio 2019 al gruppo di lavoro delle CdG.

o l'UGF non vengano coinvolti con maggiore frequenza: gli organi che conducono le inchieste non sono a conoscenza di questa possibilità, la considerano di scarsa utilità oppure vi sono altri motivi? Come già indicato nella loro raccomandazione, le CdG si chiedono inoltre se non sia opportuno che il Consiglio federale designi uno o più organi incaricati di fornire informazioni durante le inchieste amministrative e di garantire che i dipartimenti li contattino in modo più sistematico nello svolgimento delle inchieste, almeno per quanto riguarda le questioni formali e giuridiche. Tuttavia, le CdG non hanno approfondito ulteriormente tali questioni nel contesto della presente inchiesta poiché esse sono attualmente all'esame del CPA (cfr. n. 2.4).

Le Commissioni continuano fondamentalmente a ritenere che le lacune rilevate nelle singole inchieste amministrative o disciplinari emerse pubblicamente negli ultimi anni siano gravi e che, almeno in parte, avrebbero potuto o dovuto essere evitate. Tuttavia, in seguito alla valutazione in corso da parte del CPA, per ora le Commissioni rinunciano a esprimere una valutazione finale o a formulare raccomandazioni. Lasciano questo compito alla CdG-N che nel corso del 2019 si occuperà dei risultati della valutazione del CPA e, su tale base, potrà proporre misure di miglioramento più mirate.

2.6

Raccomandazione 7: Esame dell'integrazione di determinati obblighi nella gestione del rischio

Le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare se le fideiussioni e gli altri obblighi analoghi contratti dalla Confederazione che ancora non figurano nella gestione del rischio debbano invece esservi integrati.

Nel suo parere, il Consiglio federale afferma di condividere il parere delle CdG. Il servizio di coordinamento preposto alla gestione del rischio, facente capo all'AFF, aveva sollecitato le autorità amministrative in occasione del reporting dei rischi 2017 «a rivalutare periodicamente i loro impegni eventuali [...] in vista della loro registrazione nel sistema di gestione del rischio della Confederazione». Nel suo parere il Consiglio federale precisa i criteri rilevanti per tale registrazione e ricorda che la guida relativa alla gestione del rischio è stata adeguata in tal senso nell'ottobre 2017. In futuro, «in occasione della gestione annuale dei rischi, l'AFF richiamerà sistematicamente l'attenzione delle unità amministrative sulla necessità di riesaminare i loro impegni eventuali nell'ottica di registrarli nel sistema di gestione del rischio della Confederazione secondo i criteri vigenti».

Secondo le CdG, adottando queste misure il Consiglio federale soddisfa le richieste che esse avevano formulato nella loro raccomandazione e, visto che intende esaminare ogni anno la necessità di integrare nuove fideiussioni nella gestione del rischio, va addirittura oltre la raccomandazione iniziale.

Nel suo parere, il Consiglio federale afferma che il *livello di probabilità* di un rischio è uno dei criteri determinanti per la verifica periodica degli impegni. Le CdG sottolineano che, nel caso della flotta svizzera d'alto mare, tale probabilità è stata sottovalutata fino allo scoppio della crisi. Le Commissioni chiedono pertanto nuo-

vamente al Consiglio federale di garantire che i rischi con il maggiore impatto finanziario siano registrati tempestivamente nella gestione del rischio e che le informazioni sulla probabilità che si verifichino siano stimate in modo realistico ed esaminate regolarmente.

Le CdG ritengono che le misure annunciate dal Consiglio federale possano essere attuate efficacemente solo se i dipartimenti prestano sufficiente attenzione alla gestione del rischio. In questo contesto le CdG ricordano nuovamente le osservazioni già formulate nel rapporto del giugno 2018:

- Le CdG chiedono di rispettare in modo più rigoroso le prescrizioni in materia di gestione del rischio e di verificare in modo più severo a livello di segreteria generale la plausibilità dei rapporti sui rischi stilati dagli uffici.⁷²
- Le CdG si aspettano che il Consiglio federale provveda affinché in tutti i dipartimenti la gestione e la vigilanza dipartimentali vengano assunte in maniera più attiva e non vengano considerate soltanto come mansioni passive.⁷³
- In questo contesto le CdG ritengono che la gestione del rischio in seno ai dipartimenti debba essere professionalizzata. Il Consiglio federale deve provvedere in particolare affinché i dipartimenti attribuiscono la giusta importanza alla funzione del «gestore dei rischi» a livello dipartimentale e che i compiti legati a tale funzione vengano effettivamente assunti in modo efficiente.⁷⁴

Le CdG hanno incaricato il loro gruppo di lavoro «reporting sui rischi» di informarsi, nell'ambito della loro attività ordinaria, sulle misure avviate dal Consiglio federale e dai dipartimenti in seguito alle suddette richieste.

Nei colloqui svolti con il DEFR e l'UFAM⁷⁵ il gruppo di lavoro della CdG è stato informato sulla situazione delle fideiussioni in corso e sullo stato dei rischi a esse connessi. Tuttavia le CdG non prendono posizione su questo tema poiché questi aspetti sono attentamente monitorati dalla Delfin.

⁷² Rapporto delle CdG del 26 giugno 2018, n. 4.1.1 (FF **2018** 5253 5300).

⁷³ Rapporto delle CdG del 26 giugno 2018, n. 4.1.1 (FF **2018** 5253 5300).

⁷⁴ Rapporto delle CdG del 26 giugno 2018, n. 4.1.1 (FF **2018** 5253 5301).

⁷⁵ Audizione dei rappresentanti del DEFR e dell'UFAM da parte del gruppo di lavoro delle CdG, 13 febbraio 2019.

2.7

Raccomandazione 8: Esame dell'elaborazione di disposizioni uniformi per l'esecuzione di fideiussioni e obblighi analoghi

Le CdG invitano il Consiglio federale a esaminare se, alla luce della crisi delle fideiussioni per la navigazione d'alto mare, occorre elaborare disposizioni uniformi concernenti la concessione di fideiussioni o obblighi analoghi.

Nel suo parere il Consiglio federale afferma che, pur comprendendo la raccomandazione delle CdG, ritiene che non sia possibile emanare direttive che tengano conto della grande eterogeneità delle fideiussioni e degli impegni di garanzia della Confederazione. Tuttavia «provvederà affinché le disposizioni legali sulle fideiussioni contenute negli atti normativi speciali siano impostate secondo le prescrizioni della legge [...] sui sussidi⁷⁶ in modo tale che a livello esecutivo l'aspetto del rischio sia preso maggiormente in considerazione». Egli precisa tuttavia che le misure intese a contenere i rischi non possono essere generalizzate a causa delle varie regole sancite da leggi speciali e dei diversi obiettivi perseguiti con le fideiussioni e le garanzie; tali misure dovrebbero pertanto essere stabilite caso per caso.

Le CdG comprendono i motivi addotti dal Consiglio federale, secondo cui non è possibile emanare istruzioni generali per tutte le fideiussioni e gli impegni di garanzia. Al fine di poter completare la loro valutazione, le Commissioni hanno inoltre chiesto se un'unità amministrativa avesse una visione d'insieme di questo settore.

Nella sua risposta complementare alle CdG⁷⁷ il Consiglio federale sottolinea l'importante ruolo dell'AFF che, quale Ufficio interdipartimentale, svolge una funzione centrale nella procedura di consultazione amministrativa sui messaggi del Consiglio federale concernenti modifiche legislative. Egli precisa che l'AFF presta particolare attenzione alla compatibilità dei progetti con la LSu e che un capitolo speciale dei messaggi del Consiglio federale fa riferimento a tale aspetto.

Le CdG prendono atto che l'AFF svolge un ruolo centrale nell'esame della compatibilità delle modifiche legislative con la LSu. Si aspettano che i dipartimenti e gli uffici competenti prestino particolare attenzione all'aspetto del rischio e al rispetto della LSu nelle procedure legislative in materia di fideiussioni e impegni. A tale proposito, le CdG faranno il punto della situazione nell'ambito del controllo successivo.

3

Conclusioni e ulteriore procedura

Dopo aver preso atto del parere del Consiglio federale concernente il loro rapporto del 26 giugno 2018, le CdG hanno approfondito ulteriormente la loro valutazione esaminando diverse questioni relative all'attuazione delle loro raccomandazioni. Nel presente rapporto presentano i risultati di tali chiarimenti e la loro valutazione.

⁷⁶ Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu; RS 616.1).

⁷⁷ Lettera del Consiglio federale del 16 gennaio 2019 alle CdG (non pubblicata).

Le CdG valutano positivamente il fatto che il Consiglio federale riconosca le lacune nel modo in cui il DEFR e l'UFAE hanno affrontato la crisi delle fideiussioni e che ne condivida le conclusioni più importanti. Rilevano con soddisfazione che, sulla base delle loro raccomandazioni, sono state adottate diverse misure: per esempio, è stata migliorata la prassi in materia di verbalizzazione dei colloqui sulla gestione in seno al DEFR (raccomandazione 1), è stata stabilita una nuova ripartizione dei compiti tra il delegato all'AEP e il direttore supplente dell'UFAE (raccomandazione 2), è stata introdotta, su suggerimento del DEFR, un'organizzazione di crisi in materia di fideiussioni (raccomandazione 2) ed è stata rafforzata l'integrazione degli obblighi nella gestione del rischio (raccomandazione 7). Il Consiglio federale si è inoltre dichiarato disposto a esaminare le questioni giuridiche di fondo sollevate dalle CdG concernenti lo svolgimento delle inchieste amministrative (raccomandazioni 3-5) e ha incaricato la CaF e l'UFG di effettuare i necessari accertamenti.

Secondo il Consiglio federale non è necessario intervenire ulteriormente su altri punti. Ciò riguarda in particolare le disposizioni sull'archiviazione in seno ai dipartimenti (raccomandazione 1) o l'istituzione di un centro di competenza per le inchieste amministrative (raccomandazione 6). Per quanto riguarda quest'ultimo punto, le CdG non condividono la valutazione del Consiglio federale. Viste le lacune riscontrate nelle inchieste amministrative rese pubbliche negli ultimi anni, le CdG continuano a chiedersi se non sia opportuno che il Consiglio federale designi uno o più organi incaricati di fornire informazioni durante le inchieste amministrative e garantisca un approccio più sistematico da parte dei dipartimenti nello svolgimento di tali inchieste. Le CdG hanno deciso di lasciare alla CdG-N il compito di approfondire questo aspetto nell'ambito della loro ispezione in corso sulle inchieste amministrative e disciplinari.

L'attuazione della raccomandazione 2 sull'organizzazione dell'UFAE è stata esaminata in modo dettagliato dalle CdG. Esse prendono atto del fatto che il Consiglio federale non è palesemente disposto a esaminare nel dettaglio l'attuale struttura organizzativa dell'Ufficio e della sua direzione, e che ritiene adeguata la struttura attuale dell'AEP. Sebbene dopo la crisi delle fideiussioni nella navigazione marittima siano stati apportati diversi miglioramenti sul piano organizzativo nel DEFR e nell'UFAE, le CdG sottolineano che le strutture esistenti non sono state modificate in modo sostanziale. Le Commissioni deplorano inoltre che fino al 2018 l'UFAE non abbia adottato un proprio regolamento, in cui siano chiaramente indicati i compiti e il funzionamento dell'AEP. Esse sottolineano che alcuni punti, come l'appianamento delle divergenze in seno alla direzione dell'UFAE, non sono ancora regolamentati in modo chiaro e che le descrizioni dei compiti del delegato all'AEP e del direttore supplente dell'UFAE dovrebbero essere aggiornate.

Le CdG rilevano che il Consiglio federale «prende atto» delle loro critiche per quanto riguarda il conferimento al CDF, da parte del DEFR, del mandato d'inchiesta amministrativa e lo svolgimento di tale inchiesta. Hanno inoltre preso atto del parere che il CDF ha trasmesso loro a questo proposito. Esse constatano che il CDF non ha presentato loro alcun fatto nuovo in materia e che non è visibilmente disposto ad approfondire i punti critici sollevati. Le CdG continuano a ritenere che la decisione di incaricare il CDF di condurre l'inchiesta non sia stata appropriata.

Sulla base delle informazioni ricevute, nella seduta del 25 giugno 2019 le CdG hanno deciso di concludere per il momento i lavori su questo tema. Invitano il Consiglio federale a tener conto delle osservazioni contenute nel presente rapporto e verificheranno l'attuazione delle loro raccomandazioni nell'ambito di un controllo successivo che si terrà tra circa due anni. Tuttavia le CdG si riservano la possibilità di riprendere prima la loro ispezione e di completare le loro valutazioni qualora fossero portati alla loro attenzione nuovi elementi rilevanti per la gestione, in particolare al termine dei procedimenti giudiziari in corso in materia di fidejussioni.

25 giugno 2019

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

Il vicepresidente della CdG-S:
consigliere agli Stati Damian Müller

Il vicepresidente della CdG-N:
consigliere nazionale Erich von Siebenthal

La presidente del gruppo di lavoro:
consigliera nazionale Yvonne Feri

La segretaria delle CdG:
Beatrice Meli Andres

Il segretario del gruppo di lavoro:
Nicolas Gschwind

Elenco delle abbreviazioni

AEP	Approvvigionamento economico del Paese
AFF	Amministrazione federale delle finanze
CaF	Cancelleria federale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FF	Foglio federale
FTE	Equivalenti a tempo pieno
LAP	Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531)
LAr	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (RS 152.1)
LCF	Legge federale 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (RS 614.0)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LSu	Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, RS 616.1)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
OLAr	Ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione (RS 152.11)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
TAF	Tribunale amministrativo federale
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFPER	Ufficio federale del personale
USNM	Ufficio svizzero della navigazione marittima

Organizzazione «Gestione di crisi navi d'alto mare»

