Controllo successivo: fideiussioni nella navigazione marittima

Rapporto sintetico delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 14 novembre 2023

L'essenziale in breve

Nell'ambito del controllo successivo relativo alle fideiussioni nella navigazione marittima, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno valutato l'attuazione delle raccomandazioni rimaste in sospeso che avevano formulato nel loro rapporto del 2018.

Per quanto concerne la verbalizzazione e l'archiviazione dei colloqui sulla gestione (raccomandazione 1) e l'elaborazione di disposizioni uniformi per l'esecuzione di fideiussioni e obblighi analoghi (raccomandazione 8), le CdG ritengono che le loro principali aspettative siano state soddisfatte.

Riguardo alla raccomandazione 2 sull'esame della struttura organizzativa dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE), le CdG accolgono favorevolmente la decisione del Consiglio federale di allinearsi alla posizione da loro sostenuta nei rapporti del 2018 e del 2019 e di esaminare approfonditamente la struttura organizzativa dell'Approvvigionamento economico del Paese (AEP).

Le CdG sono preoccupate per la situazione in cui si trova l'UFAE. Le crisi causate dalla pandemia di COVID-19, la guerra in Ucraina e la crisi energetica hanno ulteriormente evidenziato la necessità di migliorare le strutture di questo Ufficio. Le CdG hanno preso atto con soddisfazione che il progetto di riorganizzazione dell'AEP avviato dal DEFR ha individuato vari aspetti da migliorare e che, dopo la nomina del nuovo delegato, sono in corso di attuazione diverse misure concrete. La CdG-N continuerà a seguire gli sviluppi relativi all'organizzazione dell'AEP.

Le CdG si rallegrano inoltre di constatare che il Consiglio federale ha deciso di passare a una direzione a tempo pieno dell'AEP, in cui il delegato assume anche la funzione di direttore (grado d'occupazione del 100 per cento). Pur essendo in linea di principio favorevoli a questa misura, hanno espresso tuttavia riserve sulla decisione del Consiglio federale di aumentare questa percentuale prima che venga modificata la legge corrispondente. Nonostante il fatto che il posto sia stato occupato solo temporaneamente a tempo pieno e l'amministrazione stia già preparando un progetto di modifica della legge, la messa a concorso di un posto di delegato a tempo pieno viola l'articolo 58 capoverso 2 della legge sull'approvvigionamento del Paese. Di fronte alla decisione di occupare il posto a tempo determinato e alla situazione attuale in materia di approvvigionamento, le CdG ritengono che, malgrado tutto, questa decisione sia comprensibile dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Alla fine di settembre 2017, in seguito alla crisi delle fideiussioni nella navigazione marittima e in considerazione delle notevoli ripercussioni finanziarie di questa pratica per la Confederazione, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) avevano deciso di avviare un'ispezione in merito. Hanno quindi 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 del Consiglio federale in corpore, 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 questa pratica.

Nel loro rapporto d'ispezione pubblicato il 26 giugno 2018[1] le CdG hanno presentato le loro conclusioni e formulato otto raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Queste ultime 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. Quattro raccomandazioni erano dedicate alla conduzione di inchieste amministrative in seno all'Amministrazione federale.

Le CdG, attraverso il loro gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima»[2], hanno analizzato il parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018[3] e altre informazioni ricevute. Hanno deciso di concludere l'ispezione con un rapporto sintetico[4] il 25 giugno 2019 e hanno invitato il Consiglio federale a tenere conto delle osservazioni che vi erano state formulate. Hanno annunciato che dopo circa due anni avrebbero verificato, nell'ambito di un controllo successivo, l'attuazione delle loro raccomandazioni.

1 Fideiussioni nella navigazione marittima. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giu. 2018 (FF **2018** 5253)

2 Istituito il 4 lug. 2017, il gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG è stato incaricato dalle Commissioni di eseguire l'ispezione. Nel novembre del 2023 è composto dalle consigliere nazionali Yvonne Feri (presidente), Daniela Schneeberger e Manuela Weichelt, dai consiglieri nazionali Thomas de Courten e Erich von Siebentahl, dalle consigliere agli Stati Maya Graf e Marianne Maret e dai consiglieri agli Stati Charles Juillard, Matthias Michel e Hans Stöckli.

3 Fideiussioni per navi d'alto mare. Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giu. 2018. Parere del Consiglio federale (FF **2018** 5325)

4 Fideiussioni nella navigazione marittima: valutazione del parere del Consiglio federale del 28 set. 2018. Rapporto sintetico delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 25 giu. 2019 (FF **2019** 5767)

1.2 Oggetto del controllo successivo

Nel novembre 2021 le CdG hanno deciso di effettuare il controllo successivo per valutare l'attuazione delle loro raccomandazioni rimaste in sospeso. Questo controllo si è incentrato sul modo in cui il Consiglio federale ha attuato la raccomandazione 1 («Verbalizzazione e archiviazione adeguate dei colloqui sulla gestione»), la raccomandazione 2 («Esame della struttura organizzativa dell'UFAE») e la raccomandazione 8 («Esame dell'elaborazione di disposizioni uniformi per l'esecuzione di fideiussioni e obblighi analoghi»). A tal fine le CdG hanno rivolto domande al Consiglio federale, hanno condotto audizioni con il DEFR e i rappresentanti dell'amministrazione e hanno preso atto di diversi documenti relativi alla riorganizzazione dell'UFAE.

Le altre raccomandazioni (3, 4, 5 e 6) relative alle inchieste amministrative sono state esaminate in dettaglio dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) nel quadro della sua ispezione «Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale»[5] e il Consiglio federale ha già preso posizione in merito[6]. Di conseguenza, queste raccomandazioni non vengono trattate nel presente rapporto[7].

Per quanto riguarda la raccomandazione 7 sull'integrazione di determinati obblighi nella gestione del rischio, le CdG si erano già dette soddisfatte della sua attuazione. Il gruppo di lavoro delle CdG sulla gestione dei rischi della Confederazione[8] segue gli sviluppi in questo ambito, pertanto anche questa raccomandazione non è oggetto del presente controllo successivo.

2 Raccomandazione 1: verbalizzazione e archiviazione adeguate dei colloqui sulla gestione

Nel loro rapporto del 2018 le CdG avevano messo in luce diverse lacune nella gestione e nell'archiviazione delle pratiche. Il DEFR non era riuscito a trovare i verbali delle riunioni con l'UFAE anteriori al 2013, che si presume fossero stati redatti sotto forma di e-mail. Le regole in materia di archiviazione non erano quindi state rispettate.

5 Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 19 nov. 2019 (FF **2020** 1469)

6 Inchieste amministrative e disciplinari nell'Amministrazione federale. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 19 nov. 2019. Parere del Consiglio federale del 20 mag. 2020 (FF **2020** 4267)

7 Il Consiglio federale ha adottato varie misure per attuare le domande delle CdG. La CdG-N le sta attualmente esaminando e riferirà al termine dei suoi lavori (presumibilmente alla fine del 2023).

8 www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Gruppi di lavoro (consultato il 15 dic. 2022)

Raccomandazione 1 del 2018 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.

2.1 Posizione del Consiglio federale

Nella lettera del 2 febbraio 2022[9] il Consiglio federale ha dichiarato di condividere il parere delle CdG secondo cui le valutazioni e i processi decisionali dovrebbero essere trasparenti e tracciabili. Tuttavia, ha sottolineato che «non tutti gli scambi tra il capo del DEFR e la direzione di un ufficio devono essere messi a verbale» e, citando le CdG, osserva che «la possibilità di rintracciare in un momento successivo alcuni scambi deve essere adeguata al loro contenuto e alla loro importanza»[10].

Il Consiglio federale ritiene che le unità amministrative abbiano ben chiare queste regole e che ciascuna di esse sia responsabile dell'adeguata gestione delle pratiche. Pertanto, secondo il Consiglio federale non è necessario adottare misure supplementari per verificare l'attuazione della raccomandazione a livello esecutivo. Inoltre, spetta a ciascun dipartimento intervenire se ciò si rivelasse necessario.

2.2 Valutazione delle CdG

Nel loro rapporto sintetico del 2019 le CdG avevano esaminato i criteri utilizzati dal Consiglio federale per valutare l'importanza delle pratiche da archiviare e la forma impiegata dal DEFR per i verbali dei colloqui sulla gestione. Il Consiglio federale aveva riconosciuto che all'epoca i documenti relativi alle fideiussioni nella navigazione marittima non soddisfacevano i requisiti per una corretta archiviazione e le CdG hanno preso atto con soddisfazione che sono stati precisati i requisiti relativi alla forma e al contenuto dei verbali e alla loro archiviazione[11].

9 Lettera del Consiglio federale alle CdG del 2 feb. 2022, pagg. 1-2 (non pubblicata)

10 Fideiussioni nella navigazione marittima: valutazione del parere del Consiglio federale del 28 set. 2018. Rapporto sintetico delle CdG del 25 giu. 2019 (FF **2019** 5767 5770)

11 Fideiussioni nella navigazione marittima: valutazione del parere del Consiglio federale del 28 set. 2018. Rapporto sintetico delle CdG del 25 giu. 2019 (FF **2019** 5767 5770). Per quanto riguarda le fideiussioni, il DEFR aveva deciso che i colloqui sulla gestione con la direzione dell'UFAE saranno verbalizzati in una nota e non più mediante una e-mail e che tutti i contenuti e le decisioni importanti prese durante tali colloqui saranno ora verbalizzati e archiviati nel sistema di gestione degli affari.

Le CdG si dichiarano soddisfatte delle informazioni ricevute dal Consiglio federale e hanno concluso, nel quadro del controllo successivo, che non sono necessarie ulteriori misure rispetto a quelle già adottate in risposta alla raccomandazione delle CdG[12].

3 Raccomandazione 2: esame della struttura organizzativa dell'UFAE

Nell'ambito del loro rapporto del 2018 le CdG avevano inoltre analizzato in che misura la struttura organizzativa dell'UFAE potesse aver favorito l'emergere di problemi concernenti le fideiussioni per le navi d'alto mare svizzere, dato che la questione era stata sollevata da diverse persone sentite. In particolare, le CdG avevano espresso dubbi sul fatto che il tasso di occupazione del 40 per cento assegnato alla funzione di delegato all'approvvigionamento economico del Paese fosse sufficiente per svolgere il compito di direttore dell'UFAE. Hanno pertanto formulato la seguente raccomandazione.

Raccomandazione 2 del 2018 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.

3.1 Posizione del Consiglio federale

3.1.1 Riforma dell'approvvigionamento economico

Nel suo parere del 28 settembre 2018[13] il Consiglio federale aveva indicato che questa raccomandazione era da considerarsi realizzata attraverso una serie di misure e che non era necessario riesaminare l'organizzazione dell'AEP né la struttura organizzativa dell'UFAE. Nel loro rapporto sintetico le CdG avevano successivamente espresso

12 Le CdG hanno deciso di non effettuare una valutazione più esaustiva della gestione delle pratiche all'interno dell'Amministrazione federale, poiché ciò esula dall'ambito del presente controllo successivo.

13 Fideiussioni per navi d'alto mare. Parere del Consiglio federale del 28 set. 2018 sul rapporto delle CdG del 26 giu. 2018 (FF **2018** 5767 5325)

dubbi sulle argomentazioni formulate dal Consiglio federale, ritenendole poco approfondite. Avevano annunciato che avrebbero esaminato questo aspetto nel quadro del controllo successivo.

Il 17 gennaio 2020, tuttavia, il capo del DEFR ha aperto un'inchiesta amministrativa sulle strutture direttive dell'AEP[14]. L'inchiesta, condotta da Cornel Borbély, si è incentrata sulle strutture direttive dell'AEP, in particolare sulla collaborazione e la ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra l'UFAE e l'organizzazione di milizia[15]. Sono state inoltre oggetto dell'inchiesta la gestione del rischio e le procedure intese ad affrontare le situazioni di emergenza e di penuria, nonché la composizione, i compiti, le responsabilità e le competenze dell'organizzazione di crisi per le fideiussioni delle navi d'alto mare[16]. Nel rapporto sono state integrate anche le valutazioni scaturite dalla pandemia di COVID-19.

A seguito del rapporto del 18 settembre 2020[17] sull'inchiesta amministrativa, la segreteria generale del DEFR ha istituito una struttura esterna per la gestione del progetto[18], guidata da un capoprogetto Riforma AEP[19], per rafforzare le strutture gestionali e organizzative e sviluppare una serie di strumenti (conformità, monitoraggio, ecc.) dell'AEP. La struttra è stata inoltre incaricata di formulare proposte per affrontare le sfide attuali e future dell'AEP (per es. i cambiamenti nelle catene di approvvigionamento, la cibersicurezza, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico [elettricità], i prodotti terapeutici e la trasformazione digitale dell'organizzazione dell'AEP) e per garantire risorse adeguate.

Nel suo rapporto finale del dicembre 2021[20] il gruppo di progetto ha constatato che l'UFAE, nella sua configurazione di allora, non era ancora in grado di intraprendere una riforma di fondo della propria organizzazione. Importanti posti chiave erano vacanti e il principale coordinamento tra i processi commerciali, direttivi e di supporto

14 Approvvigionamento economico del Paese: il consigliere federale Parmelin apre un'inchiesta amministrativa sull'Approvvigionamento economico del Paese. Comunicato stampa del DEFR del 17 gen. 2020

15 L'AEP è diretto da un delegato. Secondo la legge deve trattarsi di una persona proveniente dal settore economico. Il delegato dirige l'intera organizzazione, costituita dall'UFAE e da circa 250 quadri impiegati secondo un sistema di milizia: si tratta di specializzati provenienti dal settore privato e da altri rami dell'amministrazione che mettono la loro esperienza al servizio dell'AEP; www.bwl.admin.ch > Approvvigionamento economico del Paese > Organizzazione (consultato il 27 gen. 2023).

16 Cfr. n. 3.1.7

17 Borbély, Cornel: *Administrativuntersuchung betreffend Organisation, Strukturen und Prozesse in der wirtschaftlichen Landesversorgung.* Rapporto dell'incaricato dell'inchiesta amministrativa, del 18 set. 2020, trasmesso al consigliere federale Guy Parmelin, www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Inchiesta amministrativa sull'approvvigionamento economico del Paese: verificare le strutture dirigenziali e organizzative, la compliance e la governance (consultato il 23 gen. 2023) (soltanto in tedesco)

18 Inchiesta amministrativa sull'approvvigionamento economico del Paese: verificare le strutture dirigenziali e organizzative, la compliance e la governance. Comunicato stampa del DEFR del 18 nov. 2020

19 Il DEFR ha nominato Lukas Bruhin capoprogetto Riforma AEP.

20 Bruhin, Lukas / Werren, Andreas: Reform wirtschaftliche Landesversorgung 2021. Rapporto finale del progetto sulla riforma dell'approvvigionamento economico nazionale del 21 dic. 2021 (di seguito: rapporto finale del progetto AEP del 21 dic. 2021), www.ufae.admin.ch > Approvvigionamento economico del paese > Organizzazione (consultato il 31 gen. 2023) (soltanto in tedesco)

era lacunoso. Gli autori del rapporto hanno sottolineato che mancava un controllo generale degli affari, che ogni ufficio operava secondo procedure più o meno sviluppate in modo autonomo e che il processo strategico, pur essendo in linea di principio pertinente, era concepito in modo troppo rigido su un ciclo di quattro anni ed era quindi molto lento. Secondo l'ex delegato e la direzione del progetto, l'effettivo del personale dell'Ufficio non consentiva di gestire gli affari correnti più importanti e neppure di apportare modifiche sostanziali, ma necessarie, all'orientamento, alla struttura e ai processi dell'Ufficio o dell'intera organizzazione dell'AEP. A loro avviso, la direzione dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese e i collaboratori dell'UFAE erano troppo impegnati negli affari correnti e mancavano le capacità per svolgere un lavoro approfondito sulle strutture di base, chiarire le competenze o ottimizzare i processi. Era quindi necessario creare innanzitutto le condizioni in termini di personale e di risorse per consentire un urgente e necessario sviluppo organizzativo. Sono stati pianificati cinque pacchetti di misure:

- pacchetto di misure 1: adottare misure concernenti la struttura direttiva e organizzativa che possono essere attuate mediante modifiche legislative a livello dell'UFAE;
- pacchetto di misure 2: chiarire la struttura organizzativa e sottoporre a revisione il regolamento interno concernente l'organizzazione dell'AEP;
- pacchetto di misure 3: registrare, ottimizzare e digitalizzare i processi;
- pacchetto di misure 4: migliorare le risorse dell'organizzazione dell'AEP;
- pacchetto di misure 5: intraprendere adeguamenti normativi alla legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP)[21] e all'ordinanza sull'approvvigionamento economico del Paese (OAEP)[22].

Nella primavera 2022 il DEFR ha indicato alle CdG che, a suo avviso, le disposizioni normative sull'organizzazione dell'AEP erano pertinenti e in linea di principio dovevano essere mantenute, malgrado fossero previsti alcuni adeguamenti legislativi. Secondo il Dipartimento, il progetto di revisione parziale della legge, che include in particolare l'istituzione di un posto di delegato a tempo pieno, il chiarimento delle competenze e dei ruoli del Consiglio federale, dei vari dipartimenti federali e delle unità amministrative nella preparazione a una situazione di grave penuria e in caso di penuria grave, nonché adeguamenti delle misure d'intervento economiche, in particolare anche del momento in cui intervenire, dovrebbe essere posto in consultazione alla fine del 2023.

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

22 Ordinanza del 10 mag. 2017 sull'approvvigionamento economico del Paese (OAEP; RS **531.11**)

3.1.2 Modello di condotta per l'AEP

Sulla base del progetto di riforma elaborato dal DEFR, il Consiglio federale ha concluso che l'esercizio a titolo accessorio della funzione di delegato all'approvvigionamento economico del Paese non è più adeguato alle esigenze attuali. Nel marzo 2022[23] ha deciso di occupare il posto di delegato al 100 per cento, poiché il precedente titolare avrebbe raggiunto il pensionamento alla fine del 2022. Il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di preparare entro il 2023[24] un progetto di revisione della LAP che prevede tra l'altro la descrizione del nuovo modello di condotta. Sulla base delle conoscenze delle CdG l'articolo 58 capoverso 2, secondo cui «il delegato dirige a titolo accessorio l'UFAE e i settori specializzati», andrà sostituito da una nuova disposizione. Il capoprogetto Riforma AEP[25] ritiene che questo nuovo modello di condotta dovrebbe consentire una gestione più rigorosa e centralizzata, una maggiore disponibilità e la prevenzione di potenziali conflitti di interesse. Fino all'entrata in vigore della disposizione riveduta della LAP, il posto di delegato è stato occupato a tempo pieno per una durata determinata fino alla fine del 2026. Il 19 ottobre 2022 il Consiglio federale ha inizialmente nominato Kurt Rohrbach quale delegato ad interim dal dicembre 2022 al giugno 2023[26]. Il 16 dicembre 2022 ha successivamente nominato come delegato[27] Hans Häfliger, che ha assunto le sue funzioni il 1° luglio 2023. Durante la fase di transizione (fino alla fine di giugno 2023), il delegato ad interim e il delegato nominato hanno intrattenuto contatti regolari, in particolare per definire una posizione comune sulle misure a medio e lungo termine ed evitare così un brusco cambiamento di rotta al momento del passaggio delle consegne nel luglio 2023[28]. Nell'aprile 2023 il delegato ad interim ha dichiarato alle CdG che la transizione stava procedendo positivamente, che i contatti con il suo successore erano regolari e stretti e che quest'ultimo aveva in tal modo avuto l'opportunità di familiarizzarsi con le pratiche dell'Ufficio e con le sfide poste dalla riforma dell'AEP prima di assumere la carica[29].

Il capo del DEFR[30] ha fatto notare alle CdG l'importanza di attuare senza indugio la riforma dell'AEP e soprattutto la riforma della direzione dell'UFAE. Le particolari

23 Il Consiglio federale ha preso decisioni di principio per una migliore sicurezza dell'approvvigionamento. Comunicato stampa del Consiglio federale del 30 mar. 2022

24 Revisione parziale della legge sull'approvvigionamento: considerare le esperienze della crisi energetica. Comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 gen. 2023

25 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 3 mag. 2022 (audizione del capo del DEFR, della segretaria generale del DEFR e del capoprogetto Riforma AEP)

26 Kurt Rohrbach è il nuovo Delegato all'Approvvigionamento economico del Paese ad interim. Comunicato stampa del Consiglio federale del 19 ott. 2022

27 Hans Häfliger è il nuovo Delegato all'Approvvigionamento economico del Paese. Comunicato stampa del Consiglio federale del 16 dic. 2022

28 Rapporto dell'UFAE all'attenzione del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 24 mar. 2023 (non pubblicato)

29 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 25 apr. 2023 (audizione della segretaria generale del DEFR, del delegato ad interim dell'AEP e del capo di Stato maggiore dell'AEP)

30 Lettera del capo del DEFR al gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 2 ago. 2022 (non pubblicata), pag. 2

circostanze della guerra in Ucraina e le sue ripercussioni sull'approvvigionamento in Svizzera nel quadro dell'AEP hanno indotto il Consiglio federale a mettere a concorso il posto di delegato a tempo pieno, pur sapendo che l'articolo 58 capoverso 2 della LAP esclude questa possibilità. La procedura per l'occupazione del posto di delegato è stata discussa preliminarmente con l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e l'Ufficio federale del personale (UFPER). L'UFG ha reputato problematico il fatto che, con la variante proposta, il Consiglio federale non rispetti il principio del parallelismo delle forme avendo derogato temporaneamente a determinate disposizioni organizzative esplicitamente previste dal legislatore nell'articolo 8 capoverso 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)[31]. Alla luce delle particolari circostanze, tuttavia, l'UFG e l'UFPER hanno ritenuto che l'urgenza della riforma e le misure di accompagnamento previste (ossia la rapida apertura della consultazione sulla revisione della LAP e la limitazione temporanea della durata dell'incarico del delegato) compensino l'ingerenza nelle competenze dell'Assemblea federale.

Il capo del DEFR ha informato le CdG[32] che il posto di direttore supplente dell'UFAE, anch'esso vacante, sarebbe stato occupato d'intesa con il nuovo delegato e che gli altri posti vacanti nell'UFAE sarebbero stati occupati in modo scaglionato attraverso una normale procedura di assunzione. Nel gennaio 2023 è stata creata all'interno dell'UFAE un'unità di Stato maggiore guidata da un capo di Stato maggiore e nello stesso tempo è stata abolita la funzione di direttore supplente. L'Ufficio ha informato le CdG che lo Stato maggiore di direzione sarebbe stato completato nel corso del 2023 con i posti di responsabile delle risorse, della comunicazione, della gestione delle crisi e della digitalizzazione. Lo Stato maggiore di direzione supporta il delegato e gestisce o accompagna progetti che coinvolgono uno o più settori o l'AEP nel suo complesso. Secondo l'Ufficio, il rafforzamento della struttura direttiva creerà le condizioni necessarie per portare avanti la riforma dell'AEP e consentirà anche di attuare la raccomandazione 3 del progetto di riforma, che chiede una struttura rafforzata per la direzione dell'Ufficio[33]. Il DEFR ha indicato alle CdG che spetterà al nuovo delegato, una volta entrato in carica nel luglio 2023, precisare in base alle proprie esigenze la posizione del capo di Stato maggiore[34].

31 Legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**)

32 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 3 mag. 2022 (audizione del capo del DEFR, della segretaria generale del DEFR e del capoprogetto Riforma AEP)

33 Rapporto dell'UFAE all'attenzione del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 24 mar. 2023 (non pubblicato)

34 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 25 apr. 2023 (audizione della segretaria generale del DEFR, del delegato ad interim dell'AEP e del capo di Sato maggiore dell'AEP). In un primo tempo il posto di capo di Stato maggiore è stato assegnato per una durata limitata.

3.1.3 Risorse dell'UFAE

Secondo il capo del Dipartimento[35], gli ultimi due anni hanno dimostrato quanto siano vulnerabili le catene di approvvigionamento della Svizzera, che devono essere garantite dall'AEP, e quanto sia importante rafforzarle. Dopo la caduta del muro di Berlino e la fine della Guerra fredda l'effettivo del personale dell'UFAE è stato gradualmente ridotto da una cinquantina di posti a tempo pieno a circa 32 unità alla fine del 2022. Secondo il capo del DEFR, la previsione che i rischi per l'approvvigionamento del Paese sarebbero diminuiti era già stata confermata negli anni Novanta.

Alla luce delle recenti sfide, il Consiglio federale e il Parlamento hanno riconosciuto la necessità di assumere personale supplementare per svolgere i compiti dell'AEP: nel quadro del preventivo 2023 l'Assemblea federale ha già approvato otto nuovi posti equivalenti a tempo pieno (ETP) per sostenere la direzione, l'amministrazione, i segretariati dei settori Alimentazione, Agenti terapeutici ed Energia e la comunicazione con i Cantoni[36].

Oltre allo Stato maggiore di direzione (+3 ETP, cfr. n. precedente), nel marzo 2022[37] l'UFAE ha informato il gruppo di lavoro che l'organico sarebbe stato potenziato e i posti vacanti in alcuni settori dell'AEP sarebbero stati occupati (Energia: +4 ETP, Agenti terapeutici: +3 ETP, Alimentazione: +1,5 ETP). Questo aumento è stato realizzato nella prima metà del 2023. Il *quarto pacchetto* di misure sarà così attuato e secondo l'UFAE ciò permetterà all'AEP di affrontare le riforme necessarie continuando a occuparsi degli affari correnti. L'Ufficio riconosce infatti che l'effettivo limitato e il cambio ai vertici hanno ritardato molte misure organizzative nel 2022.

3.1.4 Struttura organizzativa generale dell'AEP e misure previste

Sulla base dell'esame effettuato dal DEFR, il Consiglio federale ha dunque previsto di rafforzare la direzione dell'approvvigionamento economico, composta dal delegato a tempo pieno, dal direttore supplente e dai capisettore[38]. Secondo il DEFR, questa nuova direzione consentirà di preparare meglio gli obiettivi e le misure da sottoporre al Consiglio federale e al Parlamento e di formare un'entità efficiente che si riunisca una volta al mese o ogni sei settimane.

35 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 3 mag. 2022 (audizione del capo del DEFR, della segretaria generale del DEFR e del capoprogetto Riforma AEP)

36 Preventivo 2023 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2024-2026 delle unità amministrative (DFF, DEFR, DATEC), pag. 195

37 Rapporto dell'UFAE all'attenzione del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 24 mar. 2023 (non pubblicato)

38 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 3 mag. 2022 (audizione del capo del DEFR, della segretaria generale del DEFR e del capoprogetto Riforma AEP). Rapporto finale del progetto AEP del 21 dic. 2021, pag. 27 (soltanto in tedesco)

Secondo il DEFR[39], è importante subordinare i settori direttamente al delegato e indurli a collaborare più strettamente con lui. Inoltre, occorre selezionare i membri dei settori specializzati in base a profili più mirati e migliorare il coordinamento tra l'Ufficio e le cerchie economiche.

Lo scopo del rafforzamento dell'UFAE in quanto Stato maggiore dell'AEP è anche quello di consentire all'AEP di assumere un ruolo più proattivo nell'individuare i problemi e nel prevedere misure per arginarli. L'UFAE deve proporre misure per i settori specializzati, quindi verificare che esse siano state adottate e siano effettivamente realizzabili. In caso contrario, l'UFAE deve informare i settori che non hanno svolto il loro compito e invitarli a riesaminare il loro lavoro, procedura che finora, secondo il capoprogetto Riforma AEP[40], non è mai stata applicata o è stata applicata troppo raramente.

Il DEFR ritiene che occorra rafforzare anche la comunicazione e la messa in rete dell'AEP, sia internamente che esternamente[41]. Ad esempio, il capoprogetto Riforma AEP era del parere che alcuni uffici non fossero pienamente consapevoli di essere essi stessi organi dell'AEP e che, in quanto tali[42], potessero ricevere dal delegato compiti in materia di approvvigionamento economico. Si prevede inoltre di migliorare il coordinamento tra i settori all'interno dell'UFAE e anche i processi e i procedimenti. Per quanto riguarda i dati relativi all'approvvigionamento economico, è iniziata la creazione di moduli integrati nella Presentazione elettronica della situazione (PES) della Confederazione. La messa a punto di una gestione sistematica dei dati dovrebbe consentire di elaborare analisi di tendenze e di lavorare con scenari e modelli.

Nell'aprile 2023 è stato organizzato un seminario sull'organizzazione dell'AEP tra il delegato ad interim, il delegato nominato e alcuni dirigenti esperti dell'Ufficio e dell'organizzazione di milizia. L'obiettivo era di chiarire la propria percezione dell'AEP e la sua organizzazione e definire misure concrete sulla base dei risultati. Talune misure organizzative, come la definizione dei processi (p. es. il controllo degli affari), sono ancora in fase di implementazione. La nuova struttura dell'Ufficio diventerà presumibilmente effettiva al più presto il 1° gennaio 2024[43].

39 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 3 mag. 2022 (audizione del capo del DEFR, della segretaria generale del DEFR e del capoprogetto Riforma AEP)

40 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 3 mag. 2022 (audizione del capo del DEFR, della segretaria generale del DEFR e del capoprogetto Riforma AEP)

41 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 3 mag. 2022 (audizione del capo del DEFR, della segretaria generale del DEFR e del capoprogetto Riforma AEP)

42 Art. 8 OAEP

43 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 25 apr. 2023 (audizione della segretaria generale del DEFR, del delegato ad interim dell'AEP e del capo di Stato maggiore dell'AEP)

La segreteria generale del DEFR[44] ha comunicato alle CdG che intensificherà la vigilanza sull'UFAE e accompagnerà le riforme nel quadro dei comitati guida istituiti per i vari progetti. Ha inoltre assicurato che sarà prestata particolare attenzione al coinvolgimento dei Cantoni nell'attuazione di questa riforma[45].

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

Nel 2019[46] le CdG erano del parere che la formulazione delle descrizioni dei posti della direzione dell'UFAE fosse ancora molto vaga riguardo alle competenze in materia di gestione del rischio e che questo aspetto avrebbe dovuto essere menzionato più esplicitamente.

Il capo del DEFR ha informato le CdG[47] che la descrizione della funzione di delegato è stata modificata. Nell'ambito della procedura di concorso e di selezione del nuovo delegato è stata attribuita particolare importanza alle competenze in materia di pianificazione strategica e di gestione del rischio. Di questi aspetti si è tenuto conto anche nell'adeguamento delle descrizioni delle altre funzioni all'interno dell'Ufficio.

3.1.6 Ripartizione dei compiti in seno alla direzione dell'AEP

Nel 2019[48] le CdG hanno vivamente deplorato il fatto che i compiti e il funzionamento dell'AEP e dell'UFAE non fossero stati definiti in un regolamento, in modo completo e trasparente, fino al 2018[49]. Le CdG erano inoltre stupite che non sia stato possibile presentare loro un procedimento chiaro per la gestione delle divergenze all'interno della direzione dell'UFAE. In effetti, avevano già constatato la mancanza di una ripartizione chiara delle competenze e dei compiti tra l'AEP e l'UFAE e l'assenza di un procedimento definito tra il delegato e il direttore supplente. In tale ambito, hanno ritenuto che un arbitrato a livello del capo del Dipartimento non potesse costituire l'unica soluzione e che fosse indispensabile definire regole dettagliate in materia di appianamento delle divergenze anche a livello della direzione dell'UFAE, indipendentemente dalle persone che esercitano le corrispondenti funzioni. Pertanto avevano invitato il DEFR a effettuare i necessari chiarimenti in merito.

44 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 3 mag. 2022 (audizione del capo del DEFR, della segretaria generale del DEFR e del capoprogetto Riforma AEP)
45 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 25 apr. 2023 (audizione della segretaria generale del DEFR, del delegato ad interim dell'AEP e del capo di Stato maggiore dell'AEP)
46 Rapporto sintetico delle CdG del 25 giu. 2019 (FF **2019** 5767 5776)
47 Lettera del capo del DEFR al gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 2 ago. 2022 (non pubblicata), pag. 2
48 Rapporto sintetico delle CdG del 25 giu. 2019 (FF **2019** 5767 5777)
49 Rapporto sintetico delle CdG del 25 giu. 2019 (FF **2019** 5767 5778)

Il capo del DEFR ritiene[50] che l'introduzione di un modello di gestione a tempo pieno, con un delegato che assume anche la direzione dell'UFAE (cfr. n. 3.1.2), consentirà in futuro di risolvere i conflitti in modo chiaro e rapido. In caso di divergenze tra l'organizzazione di milizia e l'Ufficio, la direzione, che riunisce le due parti, potrà fungere da organo preposto a preparare le decisioni, mentre la responsabilità e le decisioni spetteranno al delegato. Secondo il capo del DEFR, affidare la condotta a un'unica persona è sinonimo anche di processi decisionali chiari e diretti.

Il Dipartimento ha inoltre indicato[51] che nel quadro della riforma dell'AEP saranno chiarite le questioni relative alla conformità e ai conflitti d'interesse e sarà prevista una formazione corrispondente per i collaboratori dell'UFAE e i membri della milizia. Anche l'attuale procedura di nomina dei membri della milizia sarà completata e saranno eventualmente messi a concorso i relativi «posti»[52].

3.1.7 Organizzazione di crisi concernente le fideiussioni nella navigazione marittima

Le CdG sono state inoltre informate sullo sviluppo delle strutture organizzative all'interno del DEFR e dell'UFAE per quanto riguarda la questione specifica delle fideiussioni.

In seguito alla crisi concernente le fideiussioni nella navigazione marittima, nel 2016 la segreteria generale del DEFR e l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) hanno ripreso alcuni compiti essenziali nell'ambito del monitoraggio delle fideiussioni nella navigazione marittima. Nel marzo 2019 il capo del DEFR ha deciso di istituire un'organizzazione di progetto interdipartimentale per la gestione delle crisi nella navigazione marittima[53].

Nella primavera del 2022 il DEFR è giunto alla conclusione che la crisi delle fideiussioni nella navigazione marittima sia stata superata, motivo per cui l'organizzazione di crisi è stata sciolta il 19 maggio 2022[54] e la vigilanza sulle fideiussioni è stata trasferita all'UFAE in modo ordinato. Il DEFR ha spiegato al gruppo di lavoro[55] che la

50 Lettera del capo del DEFR al gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 2 ago. 2022 (non pubblicata), pagg. 2-3

51 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 3 mag. 2022 (audizione del capo del DEFR, della segretaria generale del DEFR e del capoprogetto Riforma AEP)

52 Le persone che lavorano per l'organizzazione di milizia dell'AEP non sono impiegati della Confederazione assunti con un tasso d'occupazione fisso, bensì mandatari.

53 L'organizzazione di crisi è incaricata del supporto al processo di trattamento e ricerca di soluzioni con le società e le banche al fine di ridurre al minimo le perdite finanziarie subite dalla Confederazione. Se necessario, si avvale anche di esperti economici e giuridici esterni.

54 Lettera del capo del DEFR al gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 2 ago. 2022 (non pubblicata), pag. 3

55 Lettera del capo del DEFR al gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 2 ago. 2022 (non pubblicata), pagg. 3-4

Confederazione non concederà più impegni di fideiussione per finanziare la navigazione d'alto mare. Gli impegni della Confederazione in materia di fideiussioni sono passati da 800 milioni di franchi alla fine del 2016 a 225 milioni di franchi nell'estate 2022 e gli ultimi scadranno nel 2032. Nell'estate 2022erano ancora 14 le navi d'alto mare i cui crediti sono stati garantiti dalla Confederazione per 225 milioni di franchi; gli ammortamenti arretrati sono stati rimborsati[56]. Le compagnie di navigazione applicano tariffe di noleggio elevate e si trovano oggi in una buona posizione economica e finanziaria. All'inizio di agosto 2022 (vale a dire al momento dello scioglimento dell'organizzazione di crisi del DEFR) le perdite totali della Confederazione legate alle fideiussioni nella navigazione marittima erano stimate a 340 milioni di franchi[57]. Soltanto due procedimenti giudiziari in corso e i relativi lavori continuano a essere gestiti sotto la supervisione della segreteria generale del DEFR e dell'AFF. Nell'ambito dello scioglimento dell'organizzazione di crisi sono stati migliorati il processo d'informazione e la procedura di riporto gerarchico nei confronti della segreteria generale, dell'AFF e dell'USNM. In caso di una nuova crisi nel settore della navigazione marittima ciò consentirebbe di reagire rapidamente per evitare che la Confederazione subisca perdite elevate[58].

Le CdG hanno rilevato che il DEFR ha continuato a ricevere puntualmente il sostegno di esperti esterni nel settore delle fideiussioni, in particolare per il controllo successivo di alcune procedure giuridiche, ma che la maggior parte della pratica è ora gestita internamente dal personale dell'UFAE[59].

3.2 Valutazione delle CdG

Le CdG esprimono soddisfazione per la decisione del Consiglio federale di allinearsi alla posizione che esse sostenevano nei loro rapporti del 2018 e del 2019 e, come formulato nella raccomandazione 2, di esaminare approfonditamente la struttura organizzativa dell'AEP. Dalla conclusione della loro ispezione nel 2019 hanno seguito da vicino gli sviluppi relativi all'organizzazione dell'AEP e sono state regolarmente informate sull'inchiesta amministrativa del 2020 e sul progetto di riforma avviato nel 2021. Sui vari elementi della riforma le CdG prendono posizione come segue.

56 Lettera del capo del DEFR al gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 2 ago. 2022 (non pubblicata), pagg. 3-4. Al 30 giu. 2023 esistevano fideiussioni di mutui pari a circa 164 milioni di franchi. Secondo le indicazioni di agosto 2023 del DEFR, le tariffe di noleggio sono peggiorate rispetto all'anno precedente. Non vi sono ammortamenti in sospeso.

57 Lettera del capo del DEFR al gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» del 2 ago. 2022 (non pubblicata), pagg. 3-4

58 Il DEFR ha comunicato alle CdG che nel caso in cui la situazione dovesse nuovamente peggiorare in modo marcato [...] sarebbe possibile istituire nuovamente un'organizzazione di crisi.

59 Verbale del gruppo di lavoro «Fideiussioni per la navigazione marittima» delle CdG del 25 apr. 2023 (audizione della segretaria generale del DEFR, del delegato ad interim dell'AEP e del capo di Stato maggiore dell'AEP)

3.2.1 Passaggio all'UFAE della gestione delle fideiussioni

Dal punto di vista delle CdG, le argomentazioni del DEFR a favore del passaggio all'UFAE della vigilanza sulle fideiussioni sono comprensibili, dato che i rischi associati alle fideiussioni sono attualmente molto più bassi. Tuttavia, le CdG ritengono che affidare la gestione all'UFAE in pieno periodo di crisi, mentre l'Ufficio è in fase di ristrutturazione, comporti dei rischi. Invitano quindi il DEFR, nella sua funzione di vigilanza, a continuare a monitorare da vicino il modo in cui l'UFAE gestisce questa pratica e a garantire che l'Ufficio abbia le competenze necessarie in questo settore.

3.2.2 Modello di condotta

Le CdG hanno preso atto con soddisfazione che il Consiglio federale ha previsto di passare a un modello di direzione al 100 per cento per l'AEP. Già nel 2018 le CdG avevano ravvisato la necessità di istituire un posto a tempo pieno per il direttore dell'Ufficio ritenendo che un tasso d'occupazione del 40 per cento non sarebbe stato sufficiente per svolgere questo compito[60].

Pur essendo in linea di principio favorevoli a questa misura, le CdG hanno espresso riserve sulla decisione del Consiglio federale di aumentare questa percentuale prima che il Parlamento si sia occupato della corrispondente modifica di legge. Il fatto che venga messo a concorso un posto di delegato a tempo pieno viola infatti l'articolo 58 capoverso 2 della LAP. Le CdG riconoscono tuttavia le circostanze particolari, segnatamente la guerra in Ucraina e le sue ripercussioni sull'approvvigionamento in Svizzera nel quadro dell'AEP nonché la necessità di rafforzare rapidamente le capacità dell'Ufficio. Hanno preso atto del fatto che la riorganizzazione in corso, le riserve associate alle future decisioni del Parlamento e la necessità di sottoporre a revisione la LAP sono state esplicitamente menzionate nel bando di concorso. Dal punto di vista delle CdG, la questione della legalità di questo bando è stata adeguatamente preparata e discussa all'interno dell'amministrazione (cfr. n. 3.1.2). In considerazione della decisione di occupare il posto per una durata determinata e del contesto attuale in materia di approvvigionamento, le CdG ritengono questa decisione adeguata dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare.

Le CdG invitano il Consiglio federale a riconoscere tempestivamente questo tipo di situazione in futuro. La necessità di adattare la struttura organizzativa dell'UFAE, e in particolare il modello di condotta dell'AEP, era prevedibile da tempo: le CdG avevano formulato la raccomandazione 2 già nel 2018[61]. A loro avviso, se il Consiglio federale avesse esaminato più attentamente la struttura organizzativa dell'AEP questa deroga alla legge avrebbe potuto essere evitata.

60 Rapporto delle CdG del 26 giu. 2018 (FF **2018** 5253 5302)
61 Rapporto delle CdG del 26 giu. 2018 (FF **2018** 5253 5303)

Restano aperte molte questioni sulla futura struttura direttiva dell'Ufficio, in particolare per quanto riguarda il ruolo del direttore supplente e dello Stato maggiore dell'UFAE. Per le CdG è importante disciplinare in modo adeguato la questione della descrizione dei posti (inclusa la gestione del rischio) e della formazione dei responsabili in materia di *compliance* e di conflitti d'interesse.

3.2.3 Riorganizzazione dell'UFAE

Le CdG sono preoccupate per la situazione in cui si trova l'UFAE e condividono la valutazione del DEFR sulle risorse limitate dell'Ufficio. La pandemia di COVID-19, la guerra in Ucraina e la crisi energetica hanno chiaramente evidenziato la necessità di migliorare le strutture di questo Ufficio. Le CdG hanno preso atto del fatto che il progetto avviato dal DEFR ha individuato vari aspetti da migliorare e che, dopo la nomina del nuovo delegato, sono in corso di attuazione diverse misure concrete, che le Commissioni considerano adeguate. Tuttavia, in questa fase sarebbe prematuro dare una valutazione complessiva della riorganizzazione dell'AEP.

Secondo le CdG è indubbiamente una grande sfida garantire la riorganizzazione dell'UFAE in parallelo ai compiti correnti in un contesto di crisi; anche il capo del DEFR ha sottolineato questo problema. Le CdG ritengono che la questione sia affrontata in modo adeguato dal Dipartimento e che la priorità debba essere quella di consentire all'Ufficio di affrontare le sfide dell'attuale crisi energetica e altre sfide future. Le CdG continueranno a monitorare questo aspetto del dossier nell'ambito delle loro regolari attività di alta vigilanza (cfr. n. 6).

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

Nel loro rapporto del 2018 le CdG hanno sottolineato che la Confederazione ha dovuto sostenere oneri molto elevati sotto forma di fideiussioni e garanzie. Alla luce dei rischi, le CdG si sono chieste se il Consiglio federale non debba piuttosto stabilire criteri applicabili all'intera Amministrazione federale per la concessione di fideiussioni o l'assunzione di garanzie, motivo per cui hanno formulato la raccomandazione seguente.

Raccomandazione 8 del 2018	*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.

4.1 Raccomandazione della Delegazione delle finanze delle Camere federali

Nel suo rapporto del 27 giugno 2019[62] sulle fideiussioni solidali della Confederazione per le navi svizzere d'alto mare, la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) ha raccomandato al Consiglio federale di non più ricorrere allo strumento della fideiussione solidale.

Nella sua presa di posizione[63] il Consiglio federale ha precisato che non intende rinunciare alla fideiussione solidale come strumento di promozione, ma ritiene importante che la concessione di una fideiussione solidale poggi su una pertinente base legale, sia mirata, tenga conto dei rischi e sia seguita da una vigilanza adeguata. La DelFin è stata regolarmente informata sull'attuazione della sua raccomandazione e riconosce che in taluni casi al di fuori del campo della navigazione d'alto mare questo strumento può essere utilmente applicato. Tuttavia, concorda con le CdG sulla necessità di definire condizioni chiare[64].

4.2 Posizione del Consiglio federale

Nella lettera del 2 febbraio 2022[65] alle CdG, il Consiglio federale spiega che l'esecuzione nel settore dei sussidi, in particolare delle fideiussioni, è stata migliorata e la vigilanza rafforzata sul piano normativo e operativo.

62 Fideiussioni solidali della Confederazione per le navi svizzere d'alto mare: inchiesta concernente il processo di vendita delle navi delle compagnie SCL e SCT. Rapporto della DelFin del 27 giu. 2019 (FF **2020** 5457 5579)

63 Fideiussioni solidali della Confederazione per le navi svizzere d'alto mare: inchiesta concernente il processo di vendita delle navi delle compagnie SCL e SCT. Rapporto della DelFin. Parere del Consiglio federale del 4 set. 2019 (FF **2020** 5581 5590)

64 Rapporto della DelFin alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2020 (FF **2021** 1690, n. 5.7.4)

65 Lettera del Consiglio federale alle CdG del 2 feb. 2022, pagg. 2-4 (non pubblicata)

Per garantire la trasparenza in caso di adozione di nuovi sussidi o fideiussioni è stata rielaborata la guida per la redazione dei messaggi del Consiglio federale. La guida precisa ora che un messaggio deve comprendere un capitolo sul rispetto dei principi sanciti nella legge sui sussidi (LSu)[66]. È compito dell'AFF controllare che le disposizioni della legge vengano rispettate durante la procedura legislativa.

Il Consiglio federale ritiene importante che gli incentivi vengano fissati in modo tale che creditori e beneficiari dei crediti siano entrambi interessati a garantire che la Confederazione non subisca perdite. Pertanto i creditori dovrebbero essere integrati nella vigilanza garantendo solo una parte del prestito.

Crediti COVID-19

I crediti COVID-19 sono un esempio recente di utilizzo dello strumento della fideiussione da parte del Consiglio federale. Secondo il Consiglio federale, questo sistema è stato sviluppato in circostanze particolari e rappresenta quindi un caso specifico[67]. La lotta contro gli abusi nel settore delle fideiussioni solidali in relazione alla COVID-19 è monitorata dal CDF. Il Consiglio federale e la DelFin sono inoltre regolarmente informati sugli sviluppi nella gestione dei crediti e sulla valutazione del rischio.[68]

Per quanto riguarda le basi legali, l'obbligo di informare contemplato nella LSu è stato esteso e nella legge è stato inserito l'obbligo di elaborare un piano di controllo adeguato al rischio[69]. L'introduzione dell'obbligo di elaborare piani scritti per il controllo dei sussidi è intesa a sistematizzare, facilitare e ottimizzare il lavoro delle unità amministrative. L'elaborazione di un piano di controllo comporta un'analisi dettagliata dei rischi associati ai sussidi concessi e del controllo previsto.

In sintesi, il Consiglio federale ritiene che l'esecuzione e la vigilanza sulle fideiussioni da parte delle unità amministrative competenti siano state migliorate negli ultimi anni, in particolare grazie all'esperienza acquisita con le fideiussioni nella navigazione marittima. Nella revisione della LSu, recentemente entrata in vigore, sono stati apportati i relativi chiarimenti. L'accento è posto sulla massima riduzione del rischio, sul controlling e sulla documentazione.

66 Legge federale del 5 ott. 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi; RS **616.1**)

67 Cfr. In proposito il numero corrispondente del rapporto annuale 2022 delle CdG e della DelCdG (FF **2023** 579, n. 4.1.1)

68 Nel caso specifico dei crediti Covid fino a 500 000 franchi, il creditore non è stato integrato nella vigilanza e il prestito è stato interamente garantito dalla Confederazione. Cfr. in particolare il rapporto annuale 2022 delle CdG e della DelCdG del 23 gen. 2023 (FF **2023** 579, n. 4.1.1).

69 Art. 15*c* e 25 LSu, modifiche introdotte dalla legge federale del 19 mar. 2021 concernente agevolazioni amministrative e misure di sgravio del bilancio della Confederazione (RU **2021** 654). Messaggio del 26 ago. 2020 sulla legge federale concernente agevolazioni amministrative e misure di sgravio del bilancio della Confederazione (FF **2020** 6109)

4.3 Valutazione delle CdG

Le CdG hanno preso atto dei miglioramenti apportati all'esecuzione e alla vigilanza sulle fideiussioni e alle relative condizioni quadro. Ritengono che le misure adottate siano adeguate dal profilo della riduzione del rischio e non ravvisano la necessità di ulteriori interventi in questo ambito per quanto riguarda l'alta vigilanza parlamentare[70].

5 Altri aspetti considerati nell'ambito del controllo successivo

Le CdG hanno voluto pure informarsi su alcuni altri aspetti a margine della loro inchiesta. Ad esempio, hanno chiesto al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) di essere ragguagliate in merito al procedimento condotto contro l'ex capo di Stato maggiore dell'UFAE e alla decisione di abbandonare il procedimento. Hanno altresì preso atto della condanna di un armatore legato a navi d'alto mare oggetto di fideiussioni, pronunciata dal Tribunale penale economico del Cantone di Berna e confermata in seconda istanza.

Nel loro precedente rapporto[71], le CdG erano ritornate sulle critiche mosse al CDF per quanto riguarda la non concessione del diritto di essere sentite a talune persone menzionate nel loro rapporto d'inchiesta amministrativa del 4 aprile 2017[72]. La questione è stata oggetto di una procedura giudiziaria. Il Tribunale federale (TF) ha pronunciato la propria sentenza il 14 aprile 2020[73]: ha dato ragione ai ricorrenti e ha deciso che il rapporto avrebbe dovuto essere in gran parte oscurato. Dal punto di vista del DEFR[74], la sentenza rende il rapporto «inutilizzabile».

Nell'ambito dei loro lavori, le CdG hanno evidenziato quanto sia importante studiare il ruolo degli istituti finanziari e degli organi di revisione. Hanno invitato la DelFin ad approfondire questo aspetto e hanno preso atto dei lavori intrapresi in tal senso dalla stessa DelFin[75].

70 Le CdG sottolineano di non aver esaminato, nel quadro del presente controllo successivo, il caso specifico delle garanzie in caso di dissesto e dei mutui a sostegno della liquidità concessi dalla Confederazione alla Banca nazionale svizzera (BNS) nel marzo 2023 nell'ambito dell'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS. L'esame di questi aspetti rientrerebbe, se del caso, nella competenza della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) istituita per far luce sulla gestione delle autorità federali nel contesto della fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS. Inoltre, nel presente rapporto le CdG non si esprimono sul caso specifico delle garanzie solidali in relazione ai crediti COVID-19. La loro valutazione in merito è contenuta nel rapporto annuale 2022 delle CdG e della DelCdG del 23 gen. 2023 (FF **2023** 579, n. 4.1.1).

71 Rapporto sintetico delle CdG del 25 giu. 2019 (FF **2019** 5767 5787)

72 In particolare l'ex capo di Stato maggiore dell'UFAE (1991-2012) e l'ex delegata all'AEP (2006-2015). Cfr. in proposito il rapporto delle CdG del 26 giu. 2018, n. 4.4.2 (FF **2018** 5253 5308)

73 Sentenza del Tribunale federale 1C_527/2019 del 14 apr. 2020

74 Lettera del DEFR al gruppo di lavoro del 15 gen. 2021 (non pubblicata)

75 Cfr. in particolare il rapporto annuale 2021 (FF **2022** 1625, n. 5.5.5) e il rapporto annuale 2022 (FF **2023** 1713, n. 4.6.4) della DelFin

Per quanto riguarda questi altri aspetti, le CdG sono pervenute alla conclusione che non vi sia necessità di agire.

6 Conclusioni

Alla luce delle informazioni ricevute dal Consiglio federale e dal DEFR, le CdG si dichiarano soddisfatte dell'attuazione delle loro raccomandazioni del 2018. Ritengono che, allo stato attuale, non vi sia più alcuna necessità d'agire dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare sulla gestione degli affari concernenti la questione delle fideiussioni nella navigazione marittima. Per questa ragione, le CdG hanno deciso di concludere i loro lavori in materia e di sciogliere di conseguenza il loro gruppo di lavoro dopo la pubblicazione del presente rapporto sintetico.

Preoccupate per la situazione in cui si trova attualmente l'UFAE e per l'evoluzione futura dell'Ufficio, le CdG continueranno nondimeno a tenersi regolarmente informate sulla situazione e sulle misure adottate in proposito dal Consiglio federale e dal DEFR. Hanno deciso di incaricare la Sottocommissione DFF/DEFR della CdG-N di proseguire questi lavori specifici nell'ambito delle sue regolari attività di alta vigilanza.

14 novembre 2023

In nome delle Commissioni della gestione delle Camere federali:

Il presidente della CdG-S,
consigliere agli Stati Matthias Michel

La presidente della CdG-N,
consigliera nazionale Prisca Birrer-Heimo

La presidente del gruppo di lavoro,
consigliera nazionale Yvonne Feri

La segretaria delle CdG,
Ursina Jud Huwiler

I segretari del gruppo di lavoro,
Pierre-Alain Jaquet
Nicolas Gschwind

Abbreviazioni

AEP	Approvvigionamento economico del Paese
AFF	Amministrazione federale delle finanze
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
COVID-19	Coronavirus disease 2019; malattia da coronavirus 2019
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
DAE	Delegato all'Approvvigionamento economico del Paese
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
EPT	equivalente a tempo pieno
FF	Foglio federale
LAP	Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (Legge sull'approvvigionamento del Paese; RS 531)
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)
n.	numero
OAEP	Ordinanza del 10 maggio 2017 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11)
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
PES	Presentazione elettronica della situazione
RS	Raccolta sistematica
RU	Raccolta ufficiale
TF	Tribunale federale
USNM	Ufficio svizzero della navigazione marittima