Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«$$e-seal»

«$$QrCode»

Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA: attuazione delle raccomandazioni della CdG-S

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 10 ottobre 2025

L'essenziale in breve

Nel presente rapporto la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) valuta l'attuazione delle raccomandazioni formulate nel suo rapporto del 2019 sulle irregolarità contabili presso AutoPostale SA. In particolare, la CdG-S ha esaminato le misure da allora adottate dal Consiglio federale nell'ambito del governo d'impresa della Confederazione. Le questioni gestionali riguardanti il procedimento penale amministrativo condotto dall'Ufficio federale di polizia (fedpol) su AutoPostale saranno oggetto di un rapporto della CdG-S a sé stante, una volta concluso il procedimento.

Per quanto riguarda l'attuazione delle sue raccomandazioni, la CdG-S giunge alla conclusione che, grazie al caso AutoPostale, il Consiglio federale ha tratto insegnamenti importanti concernenti diversi ambiti. Nel complesso, la gestione e la vigilanza esercitate dalla Confederazione nei confronti delle imprese di cui è proprietaria sono state rafforzate e definite più chiaramente.

Per quanto attiene al caso specifico di AutoPostale, dal 2020 il Consiglio federale ha adeguato gli obiettivi finanziari della Posta nel settore del trasporto regionale viaggiatori (TRV). La vigilanza esercitata dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT) sulle imprese del TRV sovvenzionato è stata intensificata e ottimizzata, il che ha permesso di individuare e affrontare altri casi di irregolarità.

A livello più generale, nel contesto del governo d'impresa della Confederazione, il Consiglio federale ha pubblicato un elenco delle questioni aziendali che considera di importanza strategica e ha disciplinato più in dettaglio i colloqui tra i servizi proprietari della Confederazione e le imprese. Ha inoltre inasprito i requisiti relativi agli strumenti di vigilanza interni alle imprese (quali il sistema di gestione dei rischi). Ha infine assicurato che i servizi proprietari attueranno le diverse raccomandazioni della CdG-S nelle loro attività ordinarie di gestione e vigilanza delle imprese. Un'attenzione particolare è stata riservata alle società affiliate più importanti (p. es. FFS Cargo, Fastweb).

Malgrado i progressi compiuti, la CdG-S ritiene necessari ulteriori relativamente ad alcuni aspetti. In particolare, chiede di intensificare la collaborazione tra i servizi proprietari e gli uffici federali che esercitano la vigilanza specifica di settore sulle imprese (p. es. UFT). Sono inoltre indispensabili miglioramenti significativi in materia di archiviazione all'interno delle imprese parastatali. Le verifiche effettuate dalla CdG-S hanno infatti evidenziato una forte eterogeneità tra le prassi delle diverse imprese e un esercizio limitato del ruolo di vigilanza attribuito dalla legge all'Archivio federale svizzero (AFS). La Commissione ritiene pertanto fondamentale stabilire rapidamente in quale misura la legislazione federale sull'archiviazione si applichi alle imprese parastatali.

La CdG-S formula diverse altre richieste al Consiglio federale, tra cui una migliore informazione del Parlamento sui principali rischi delle imprese e una definizione più precisa degli obiettivi strategici attribuiti a Swisscom per le sue attività all'estero.

Con il presente rapporto la CdG-S conclude l'ispezione di AutoPostale. Entro circa tre anni intende tracciare un bilancio sull'attuazione delle proprie raccomandazioni, nell'ambito di un controllo successivo. La Commissione si riserva tuttavia la possibilità di completare la propria valutazione in funzione degli esiti degli accertamenti in corso.

Indice

1 Introduzione 4

1.1 Situazione iniziale 4

1.2 Approccio della CdG-S 5

2 Sviluppi nell'ambito del governo d'impresa della Confederazione 7

3 Interventi parlamentari della CdG-S 9

4 Attuazione delle raccomandazioni della CdG-S 11

4.1 Raccomandazione 1 – Adeguamento degli obiettivi strategici della Posta relativi ad AutoPostale 11

4.2 Raccomandazione 2 – Accertamenti sul periodo precedente al 2007 13

4.3 Raccomandazione 3 – Flussi finanziari tra AutoPostale Svizzera SA e CarPostal France 14

4.4 Raccomandazione 4 – Nuovo sistema di vigilanza sul TRV sovvenzionato 15

4.5 Raccomandazione 5 – Questioni aziendali di importanza strategica per l'ente proprietario 23

4.6 Raccomandazione 6 – Identificazione e chiarimento dei conflitti di obiettivi 24

4.7 Raccomandazione 7 – Consultazione delle autorità di vigilanza specifiche di settore in sede di elaborazione degli obiettivi strategici 27

4.8 Raccomandazione 8 – Rispetto dell'obbligo di archiviazione da parte delle imprese 29

4.9 Raccomandazione 9 – Colloqui con l'ente proprietario 36

4.10 Raccomandazione 10 – Strumenti di vigilanza interni delle imprese 38

4.11 Raccomandazione 11 – Strutture di gestione nelle società affiliate delle imprese 43

4.12 Raccomandazione 12 – Società affiliate più importanti 45

4.13 Raccomandazione 13 – Misure della Confederazione in caso di situazioni di crisi nelle imprese 47

4.14 Raccomandazione 14 – Coordinamento tra l'ente proprietario e le autorità di vigilanza specifiche di settore 49

4.15 Raccomandazione 15 – Trasparenza delle imprese nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore 51

5 Conclusioni 53

5.1 Valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni del 2019 53

5.2 Fasi successive 56

Elenco delle abbreviazioni 59

Allegato: Principali conflitti di obiettivi delle imprese parastatali individuati dal Consiglio federale a partire dal 2020 61

Rapporto

1 Introduzione

Nel presente rapporto la CdG-S illustra la propria valutazione delle misure adottate dal Consiglio federale in risposta alle raccomandazioni formulate nel rapporto del 2019 sulle irregolarità contabili riscontrate presso AutoPostale Svizzera SA (stato: fine giugno 2025).

1.1 Situazione iniziale

Dopo l'accertamento di gravi irregolarità contabili presso l'azienda AutoPostale Svizzera SA (di seguito: AutoPostale), una società affiliata a La Posta Svizzera SA, la CdG-S ha avviato un'ispezione nel febbraio 2018. Quale organo incaricato dell'alta vigilanza parlamentare, la Commissione ha verificato se, tra il 2007 e il 2018, il Consiglio federale e le unità competenti dell'Amministrazione federale[1] abbiano sorvegliato e gestito in modo adeguato la Posta e AutoPostale. Ha inoltre cercato di individuare quali insegnamenti generali si possano trarre da questo caso per migliorare la gestione e la sorveglianza delle imprese parastatali.

La CdG-S ha pubblicato il proprio rapporto di valutazione[2] nel 2019, al termine dell'inchiesta. Le principali conclusioni della Commissione sono state: una vigilanza insufficiente da parte delle autorità federali su AutoPostale per diversi anni; una ripartizione poco chiara delle competenze tra i vari attori coinvolti; e la necessità di rafforzare, in generale, la vigilanza esercitata dal Consiglio federale e dall'Amministrazione sulle imprese parastatali. La Commissione ha quindi rivolto quindici raccomandazioni al Consiglio federale e ha presentato una mozione e sei postulati[3].

1 In particolare il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), che rappresentano la Confederazione in qualità di proprietaria (unica azionista) di La Posta Svizzera SA, come pure l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), incaricato della vigilanza specifica di settore sulle imprese del TRV sovvenzionato (concernente le autorità di vigilanza specifiche di settore; v. n. 4.7).

2 Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA – Considerazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare, Rapporto della CdG-S del 12 novembre 2019 (FF **2020** 6305); di seguito*: rapporto della CdG-S del 2019.*

3 Gli interventi parlamentari sono riportati al n. 3.

1.2 Approccio della CdG-S

Dopo avere preso atto del parere del Consiglio federale del febbraio 2020[4] sul suo rapporto, tra il marzo 2020 e il giugno 2025 la CdG-S ha svolto ulteriori accertamenti per valutare l'effettiva attuazione delle proprie raccomandazioni. I lavori sono stati condotti dalla Sottocommissione della CdG-S incaricata dal Dipartimento federale dell'interno (DFI) e dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)[5]. In particolare, la Sottocommissione ha svolto numerose audizioni[6] e ha raccolto informazioni scritte da diverse autorità federali[7]. Su richiesta della CdG-S, nel 2024 il Consiglio federale ha informato per iscritto la Commissione in merito allo stato di attuazione delle sue raccomandazioni[8].

Contestualmente al monitoraggio delle proprie raccomandazioni, la CdG-S si è informata sugli sviluppi successivi al caso AutoPostale, come la revisione della legge sul trasporto di viaggiatori (LTV)[9], le procedure concernenti altri casi di irregolarità in materia di sussidi nel settore dei trasporti pubblici[10] e le modifiche apportate ai principi in materia di governo d'impresa della Confederazione (v. n. 2.1). La CdG-S ha inoltre seguito con attenzione il procedimento penale amministrativo svolto da fedpol relativo al caso AutoPostale (v. pagina seguente).

Alla luce delle informazioni raccolte, all'inizio del 2025 la CdG-S ha deciso di rendere note in un rapporto la propria valutazione sull'attuazione delle raccomandazioni formulate nel 2019 e sugli aspetti che, a suo giudizio, erano ancora in sospeso. L'analisi della Commissione tiene conto degli sviluppi intervenuti fino al giugno 2025. In conformità con le sue competenze legali, la CdG-S ha incentrato la verifica sulle attività e sulle misure adottate dalle autorità federali competenti. La Commissione non si pronuncia sulle responsabilità individuali nel caso di specie, né sulle misure interne adottate dalla Posta a partire dal 2019, né in merito agli elementi oggetto del procedimento penale amministrativo di fedpol (v. pagina seguente).

4 Irregolarità contabili presso AutoPostale Svizzera SA – Considerazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare, Parere del Consiglio federale del 19 febbraio 2020 (FF **2020** 6463); *di seguito: parere del Consiglio federale del 2020.*

5 Dal 2020 al novembre 2023 la Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S era composta dai consiglieri agli Stati Marco Chiesa (presidente), Élisabeth Baume-Schneider (sostituita da Mathilde Crevoisier Crelier dal dicembre 2022), Matthias Michel, Othmar Reichmuth (sostituito da Marianne Maret dal giugno 2023) e Heidi Z'graggen. Dal dicembre 2023 la Sottocommissione è composta dai consiglieri agli Stati Heidi Z'graggen (presidente), Petra Gössi, Marianne Maret, Simon Stocker (fino al 24 febbraio 2025) e Céline Vara (sostituita da Fabien Fivaz dal giugno 2025).

6 Segnatamente: DATEC, AFF, Archivio federale svizzero (AFS), UFT, La Posta Svizzera SA.

7 Segnatamente: Consiglio federale, DATEC, AFS, UFT.

8 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).

9 Legge del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (LTV; RS **745.1**). La LTV riveduta è stata adottata dal Parlamento alla fine del 2022 ed è entrata in vigore all'inizio del 2025 (v. n. 4.4).

10 Per es. i casi BLS SA e Bus Ostschweiz AG (v. n. 4.4).

Il progetto di rapporto è stato sottoposto per consultazione ai dipartimenti federali interessati, dopodiché è stato esaminato e adottato dalla CdG-S e trasmesso al Consiglio federale il 10 ottobre 2025.

Excursus: procedimento penale amministrativo svolto da fedpol sul caso AutoPostale

Nel febbraio 2018 il Consiglio federale ha incaricato fedpol di avviare un procedimento penale amministrativo sul caso AutoPostale[11]. La conduzione del procedimento è stata affidata a due incaricati d'inchiesta esterni. Terminata l'inchiesta, nell'agosto 2020 fedpol ha promosso l'accusa contro sei ex responsabili della Posta e di AutoPostale trasmettendone il dossier al Ministero pubblico del Cantone di Berna, affinché questi lo inoltrasse al tribunale penale cantonale competente[12]. Nel dicembre 2020 il Tribunale penale economico del Cantone di Berna ha respinto l'atto di accusa, ritenendo che la nomina degli incaricati d'inchiesta esterni fosse sprovvista di qualsiasi base legale. Questo vizio di procedura ha comportato la nullità degli atti procedurali che sono stati eseguiti o disposti dagli incaricati. La Corte suprema del Cantone di Berna e il Tribunale federale (TF) hanno respinto i ricorsi presentati da fedpol, nella misura della loro ammissibilità.

Nel settembre 2021 fedpol ha riavviato il procedimento penale amministrativo, affidandone la conduzione a due ex responsabili dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC)[13]. L'inchiesta si è conclusa nell'ottobre 2023 e, nel marzo 2024, fedpol ha emanato decreti penali (pene pecuniarie) nei confronti di sette persone[14]. Nel febbraio 2025 il Tribunale penale economico del Cantone di Berna ha rinviato nuovamente l'accusa, adducendo come motivazione l'inammissibilità di una nomina a tempo determinato degli incaricati d'inchiesta già impiegati presso un'altra unità della Confederazione[15]. Contro tale decisione, fedpol ha presentato ricorso presso la Corte suprema del Cantone di Berna. Nella decisione del 3 giugno 2025, la Corte suprema ha accolto il ricorso nella sostanza, confermando il parere di fedpol, secondo cui la nomina, il 1° settembre 2021, degli incaricati d'inchiesta era conforme alla legge. I risultati del procedimento da essi condotto sono risultati pertanto validi e utilizzabili in tribunale. Di conseguenza, anche il processo verbale e le decisioni penali che ne derivano sono validi. La decisione della Corte suprema non è ancora entrata in vigore ed è attualmente oggetto di un ricorso promosso dinanzi al Tribunale federale (stato: 12 settembre 2025)[16].

11 AutoPostale: fedpol svolgerà una procedura penale amministrativa, comunicato stampa del Consiglio federale del 27 febbraio 2018.
12 AutoPostale: concluso il procedimento penale amministrativo presso fedpol, comunicato stampa di fedpol del 27 agosto 2020.
13 AutoPostale: Emanuel Lauber è il nuovo responsabile di procedimento, comunicato stampa di fedpol del 26 agosto 2021.
14 AutoPostale: fedpol ha emanato i decreti penali, comunicato stampa di fedpol del 15 marzo 2024.
15 AutoPostale: il Tribunale penale economico del Cantone di Berna rinvia nuovamente l'accusa, comunicato stampa di fedpol del 19 febbraio 2025.
16 Lettera di fedpol alla CdG-S del 12 settembre 2025.

La CdG-S si è più volte consultata con fedpol circa lo stato di avanzamento dell'inchiesta, le difficoltà incontrate dall'Ufficio e le conseguenze delle decisioni dei giudici. La Commissione si è inoltre soffermata sugli insegnamenti da trarre da questo caso, soprattutto in relazione alla revisione in corso del diritto penale amministrativo[17].

Poiché i procedimenti giudiziari relativi all'inchiesta sono ancora in corso, nel presente rapporto la CdG-S rinuncia a esprimere valutazioni sulle questioni connesse al procedimento condotto da fedpol. La Commissione renderà note le proprie conclusioni sotto il profilo dell'alta vigilanza a tempo debito.

Di seguito la CdG-S riassume anzitutto gli sviluppi intervenuti dal 2019 nell'ambito del governo d'impresa (n. 2). Presenta inoltre lo stato di attuazione dei postulati del 2019 sul caso AutoPostale adottati dal Consiglio degli Stati (n. 3). Il numero 4 è dedicato al seguito dato alle 15 raccomandazioni formulate dalla Commissione. Le conclusioni e le questioni in sospeso sono trattate al numero 5.

2 Sviluppi nell'ambito del governo d'impresa della Confederazione

Nel suo rapporto del 2019 la CdG-S si è occupata di diverse questioni di fondo riguardanti il governo d'impresa della Confederazione (gestione e vigilanza delle imprese parastatali). Nel presente rapporto la Commissione illustra i principali sviluppi avvenuti in tale ambito a partire dal 2019.

Nel 2019, sulla scorta di un rapporto di esperti commissionato a seguito del caso AutoPostale[18], il Consiglio federale ha adottato sette misure tese a migliorare il governo d'impresa della Confederazione. Tali misure riguardavano segnatamente i requisiti in materia di rispetto della conformità (*compliance*), la nomina dei membri dei consigli di amministrazione, la gestione delle relazioni d'interesse in seno agli organi direttivi e lo scambio di informazioni tra le imprese e la Confederazione[19].

17 Nel gennaio 2024 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sulla revisione totale della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS **313.0**). Il Consiglio federale non ha ancora adottato il messaggio su tale progetto di legge. Cfr. «Un diritto penale amministrativo più moderno ed efficace», comunicato stampa del Consiglio federale del 31 gennaio 2024.

18 Lienhard, Andreas / Rieder, Stefan / Sonderegger, Roger W. / Ladner, Andreas / Höchner, Claudia / Ritz, Manuel / Roose, Zilla (2019): «Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Bericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)». Berna, Lucerna, San Gallo, Losanna (di seguito: «Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019»*)*.

19 Il Consiglio federale adotta misure a seguito del rapporto di esperti sul governo d'impresa, comunicato stampa del Consiglio federale del 26 giugno 2019. Per maggiori informazioni si veda il rapporto della CdG-S del 2019, n. 6.1.16, e il rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà (v. nota successiva), n. 1.2.

Nel maggio 2021 il Consiglio federale ha inoltre pubblicato un rapporto concernente la strategia basata sul rapporto di proprietà per le unità rese autonome della Confederazione[20]. Il documento contiene una panoramica del modello di gestione strategica e della strategia basata sul rapporto di proprietà per tali unità, ne analizza l'attuazione a partire dal 2006 e fa il punto della situazione sulle misure adottate nel 2019[21]. Nell'estate del 2021 la CdG-S ha discusso tale rapporto con il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) di allora e con una delegazione dell'AFF[22].

Nel suddetto documento il Consiglio federale giunge alla conclusione che, nel complesso, il modello di gestione strategica e la strategia basata sul rapporto di proprietà della Confederazione abbiano dato buoni risultati. In virtù degli insegnamenti tratti dalla prassi, il Consiglio federale ha deciso di modificare tre principi del governo d'impresa[23]. Il rapporto contiene inoltre informazioni importanti sull'attuazione di determinate raccomandazioni della CdG-S relative al caso AutoPostale (in particolare le raccomandazioni 5, 6, 9, 10, 11 e 14), che sono tenute in considerazione nell'analisi illustrata di seguito (v. n. 4).

Infine, nel 2022 il Consiglio federale ha adottato una modifica dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)[24]. Lo scopo della modifica era chiarire la ripartizione dei ruoli tra le unità federali incaricate della gestione e della vigilanza delle imprese parastatali (di seguito: servizi proprietari) e precisare il ruolo dell'AFF nell'ambito del governo d'impresa[25].

Excursus: lavori della CdG-S nell'ambito del governo d'impresa

Contestualmente agli accertamenti su AutoPostale, la CdG-S ha svolto diversi altri lavori correlati al tema del governo d'impresa della Confederazione. La Commissione si è occupata della questione segnatamente nel rapporto del 2022[26] sull'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata e in quello del 2024[27] sulla vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli di amministrazione delle imprese parastatali.

20 La strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione, rapporto del Consiglio federale del 26 maggio 2021 in adempimento del postulato Abate 18.4274 del 13 dicembre 2018; di seguito: «rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà».

21 Rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà, n. 5.

22 Audizione dell'AFF del 21 giugno 2021; audizione del DFF e dell'AFF del 23 agosto 2021.

23 I principi modificati riguardano la nomina dei membri della direzione degli istituti, il riesame periodico della strategia basata sul rapporto di proprietà di ciascuna unità resa autonoma e l'approvazione delle disposizioni di ordinanza relative agli emolumenti. Si veda il rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà, n. 2.2.1.

24 Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**), nuovo art. 24*a*.

25 Il Consiglio federale attua una raccomandazione nell'ambito del governo d'impresa, comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 marzo 2022.

26 Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata: stato d'attuazione delle raccomandazioni della CdG-S, rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 21 ottobre 2022 (FF **2022** 2979).

27 Controllo successivo: vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 5 luglio 2024 (FF **2024** 1839).

Inoltre, successivamente alla constatazione di gravi irregolarità in seno a RUAG MRO, nel febbraio 2025 la CdG-S ha deciso di verificare la governance di tale impresa nonché la gestione e la vigilanza esercitate dalla Confederazione in qualità di ente proprietario[28]. Le indagini riguardano in parte gli elementi oggetto delle raccomandazioni seguite all'ispezione di AutoPostale (in particolare le raccomandazioni 10–12). La CdG-S renderà noti i risultati degli accertamenti a tempo debito.

3 Interventi parlamentari della CdG-S

Il Consiglio degli Stati ha trattato i sette interventi parlamentari presentati dalla CdG-S in relazione al rapporto del 2019[29] durante la sessione primaverile 2020: ha accolto i postulati 19.4385, 19.4387, 19.4388 e 19.4389, e respinto la mozione 19.4383 e i postulati 19.4384 e 19.4386. La CdG-S presenta di seguito una sintesi delle misure adottate in risposta ai quattro postulati accolti.

Bilancio globale dell'affare AutoPostale

Il *postulato 19.4385* incaricava il Consiglio federale di redigere un rapporto contenente un bilancio globale del caso AutoPostale, una volta concluso il procedimento penale amministrativo svolto da fedpol. Dato che tale procedimento è tuttora in corso (v. n. 1.2), il rapporto in questione non è ancora stato redatto. Il Consiglio federale ha peraltro annunciato l'intenzione di includere nel rapporto un'analisi approfondita dei flussi finanziari tra AutoPostale Svizzera SA e l'ex società affiliata CarPostal France (v. n. 4.3), oltre agli elementi richiesti nel postulato.

Traffico regionale viaggiatori

I *postulati 19.4387* e *19.4388*, concernenti il settore del traffico regionale viaggiatori (TRV), chiedevano chiarimenti sulla ripartizione delle competenze di vigilanza tra Confederazione e Cantoni in materia di TRV, nonché una verifica delle regole sull'impiego degli utili nel settore del TRV sovvenzionato. Questi due interventi sono stati

28 La CdG-S reagisce alle lacune nella gestione e conduzione di RUAG MRO, comunicato stampa della CdG-S del 24 febbraio 2025; Gestione e conduzione di RUAG MRO da parte del proprietario: la CdG-S effettua accertamenti, comunicato stampa della CdG-S del 20 maggio 2025.

29 Mo. 19.4383 Delegazione del Consiglio federale incaricata della conduzione strategica e della vigilanza sulle aziende parastatali, depositata il 12.11.2019; Po. 19.4384 Inchiesta esterna concernente la vigilanza esercitata dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT) su Auto postale Svizzera SA tra il 2007 e il 2015, depositato il 12.11.2019; Po. 19.4385 Bilancio globale dell'affare Auto postale Svizzera, depositato il 12.11.2019; Po. 19.4386 Accertamenti sugli aiuti finanziari accordati alle filiali estere delle aziende parastatali, depositato il 12.11.2019; Po. 19.4387 Ripartizione delle competenze di vigilanza nel traffico regionale viaggiatori, depositato il 12.11.2019; Po. 19.4388 Utili nel settore del traffico regionale viaggiatori sovvenzionato, depositato il 12.11.2019; Po. 19.4389 Riconoscere le aziende parastatali quali «società di interesse pubblico» ai sensi della legge sui revisori, depositato il 12.11.2019.

trattati e stralciati dal ruolo nell'ambito della revisione della LTV[30], approvata dalle Camere federali alla fine del 2022 ed entrata in vigore all'inizio del 2025[31]. La CdG-S è giunta alla conclusione che il progetto di revisione abbia nel complesso risposto in modo soddisfacente alle richieste contenute nei due postulati. La questione della vigilanza nell'ambito del TRV è trattata più in dettaglio al numero 4.4.

Revisione esterna delle imprese parastatali

Il *postulato 19.4389* chiedeva che tutte le aziende parastatali fossero considerate «società di interesse pubblico» ai sensi della legge sui revisori (LSR)[32], affinché siano sottoposte a un controllo approfondito da parte degli uffici di revisione esterni. Nel rapporto in adempimento del postulato, pubblicato nell'agosto 2022[33], il Consiglio federale ha concluso che sarebbe opportuno attribuire tale qualifica ad alcune di queste imprese, ravvisando al contempo la necessità di disporre a tal fine di criteri legislativi chiari. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare, in collaborazione con il DFF, una proposta di modifica legislativa. A seguito della pubblicazione del rapporto del Consiglio federale, il Consiglio degli Stati ha deciso di stralciare dal ruolo il postulato.

Nel giugno 2025, il DFGP ha comunicato alla CdG-S che gli accertamenti dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) relativi al postulato avevano richiesto più tempo del previsto. Stando alle indicazioni del DFGP, da un'analisi approfondita è emerso che quasi tutte le imprese parastatali si avvalgono già di una società di revisione sottoposta alla vigilanza dello Stato o al Controllo federale delle finanze (CDF). Il DFGP ritiene pertanto opportuno valutare se vi sia effettivamente la necessità di intervenire a livello legislativo. Il Consiglio federale prevede di pronunciarsi in merito nel quarto trimestre del 2025.

30 Oggetto 21.039; cfr. messaggio del 4 giugno 2021 concernente la modifica della legge federale sul trasporto di viaggiatori (Riforma del traffico regionale viaggiatori e della presentazione dei conti; FF **2021** 1485).

31 Revisione della legge sul trasporto di viaggiatori e di varie ordinanze, comunicato stampa del Consiglio federale del 16 ottobre 2024.

32 Legge del 16 dicembre 2005 sui revisori (LSR; RS **221.302**).

33 «Handlungsbedarf im Revisions- und Revisionsaufsichtsrecht», rapporto del Consiglio federale del 31 agosto 2022 sulle tematiche selezionate e in adempimento del postulato 19.4389 CdG-S del 12 novembre 2019.

4 Attuazione delle raccomandazioni della CdG-S

La CdG-S presenta di seguito la propria analisi sull'attuazione delle 15 raccomandazioni formulate nel 2019. Per ogni raccomandazione la Commissione riporta anzitutto il parere del Consiglio federale e le informazioni complementari da essa raccolte tra l'inizio del 2020 e il giugno 2025, e poi la sua valutazione dal punto di vista dell'alta vigilanza.

4.1 Raccomandazione 1 – Adeguamento degli obiettivi strategici della Posta relativi ad AutoPostale

Raccomandazione 1 del 2019

Il Consiglio federale è invitato ad adeguare quanto prima gli obiettivi strategici della Posta relativi ad AutoPostale. In particolare, dovrebbe esaminare due possibilità: se AutoPostale debba essere esonerata dall'obbligo di aumentare il valore dell'impresa o di conseguire redditività abituali per il settore, oppure se gli obiettivi strategici debbano prevedere esplicitamente che nel settore sovvenzionato si debba applicare una redditività abituale per il settore pari a zero.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha dichiarato di essere disposto ad adeguare gli obiettivi strategici della Posta conformemente alla raccomandazione della CdG-S. Nel dicembre dello stesso anno, ha approvato gli obiettivi strategici della Posta per il periodo 2021–2024[34], nei quali figura espressamente che «nel traffico regionale viaggiatori che dà diritto a un'indennità si attende un risultato equilibrato»[35].

Il Consiglio federale ritiene che, da allora, la Posta abbia rispettato questo obiettivo[36]. Tra il 2021 e il 2024 l'impresa ha realizzato un risultato d'esercizio che oscilla tra -7 milioni e +11 milioni di franchi nel settore del TRV sovvenzionato[37]. Il requisito di un risultato equilibrato è stato mantenuto anche nei nuovi obiettivi strategici 2025–2028, adottati dall'Esecutivo all'inizio del 2025[38].

Il Consiglio federale ha inoltre preso posizione sull'eventuale conflitto tra gli obiettivi strategici attribuiti alla Posta tra il 2010 e il 2020 – che prevedevano una redditività abituale per il settore – e il divieto di pianificare utili nel settore del TRV. A suo avviso, l'obiettivo di garantire o di incrementare stabilmente il valore dell'impresa

34 Obiettivi strategici del Consiglio federale per la Posta Svizzera SA 2021–2024 del 18 dicembre 2020 (FF **2020** 8855).

35 Gli obiettivi strategici prevedono altresì che «nel settore Traffico viaggiatori, [la Posta] proponga offerte di trasporto efficienti e di qualità elevata d'intesa con i committenti nel traffico viaggiatori che dà diritto a un'indennità».

36 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).

37 L'eccedenza registrata in questo settore dalla Posta, come figura nel risultato d'esercizio, riguarda unicamente il 2022. L'impiego delle eccedenze nel settore del TRV è disciplinato dall'art. 36 LTV (v. n. 4.4).

38 Obiettivi strategici del Consiglio federale per la Posta Svizzera SA 2025–2028 del 29 gennaio 2025 (FF **2025** 505).

riguardava la Posta nel suo complesso, fatta eccezione per alcuni settori regolati da normative speciali, come AutoPostale. In tal senso, il Consiglio federale non ha riscontrato «alcun reale conflitto tra gli obiettivi strategici e le prescrizioni del TRV»[39]. Ha peraltro sottolineato che, nell'ambito del TRV, non sussiste alcun divieto assoluto di conseguire utili[40].

Il Consiglio federale ha riconosciuto che la Segreteria generale del DATEC (SG-DATEC) e l'AFF erano a conoscenza, già dal 2011, del fatto che la Posta percepisse un conflitto tra gli obiettivi[41]. I servizi proprietari avevano preso in considerazione un adeguamento degli obiettivi strategici, ma tale ipotesi non ha avuto alcun seguito. Nel rapporto del 2019 la CdG-S ha criticato che, all'epoca, né il DATEC né l'AFF abbiano approfondito ulteriormente la questione[42]. Secondo il Consiglio federale, tuttavia, è sempre stato chiaro che gli obiettivi strategici non prevalgono sulle disposizioni di legge e che la Posta è tenuta a rispettare queste ultime. Nel novembre 2012 – in occasione di una riunione tra la SG-DATEC, l'UFT, l'AFF e la Posta – le autorità federali hanno informato la Posta che, nel TRV sovvenzionato, si applica una redditività abituale per il settore pari a zero e che in questo settore non sono previsti utili[43].

Valutazione della CdG-S

La Commissione apprezza il fatto che, dal 2020, il Consiglio federale abbia adeguato gli obiettivi strategici della Posta al fine di precisare in modo esplicito che, nell'ambito del TRV sovvenzionato, ci si attende un risultato equilibrato. La CdG-S ne deduce pertanto che AutoPostale Svizzera SA sia esonerata dal requisito generale previsto per la Posta di conseguire una redditività abituale per il settore. La Commissione prende inoltre atto con soddisfazione che, da allora, la Posta si sia generalmente conformata a tale obiettivo. La CdG-S conclude pertanto che la sua raccomandazione è stata attuata.

Per contro, le spiegazioni fornite dal Consiglio federale sul conflitto di obiettivi cui è stata esposta la Posta tra il 2010 e il 2020 convincono solo in parte la Commissione, la quale resta dell'avviso che, in quel periodo, l'impresa abbia dovuto gestire un vero e proprio conflitto di obiettivi. La CdG-S osserva che, negli obiettivi strategici 2010–

39 Lettera del Consiglio federale del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*). Secondo l'interpretazione del Consiglio federale, gli obiettivi strategici 2010–2013 non prevedevano in modo esplicito che la Posta conseguisse una redditività abituale per il settore in tutti gli ambiti di attività. A suo avviso, l'espressione «redditività abituale per il settore» si riferiva «al servizio universale e ai settori sottoposti a concorrenza» della Posta. Per contro, il Consiglio federale concorda sul fatto che, a partire dal 2013, gli obiettivi strategici della Posta prevedevano espressamente una redditività abituale per il settore in tutti gli ambiti di attività (compreso quello di AutoPostale). Il Consiglio federale ritiene che questa modifica sia legata alla trasformazione della Posta da istituto di diritto pubblico in società anonima di diritto pubblico, avvenuta nel 2013. Gli obiettivi strategici sono stati «adeguati alla nuova legislazione postale e alla nuova struttura della Posta».

40 Lettera del Consiglio federale del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*). Secondo il Consiglio federale, «sebbene nelle offerte del TRV non debbano essere previsti utili […], un'eventuale eccedenza a fine esercizio (ad es. per incrementi di produttività inaspettatamente elevati) non è vietata. La sua utilizzazione è tuttavia limitata (cfr. art. 36 LTV)» (v. n. 4.4).

41 Lettera del Consiglio federale del 2 settembre 2020 (*non pubblicata).*

42 Rapporto della CdG-S del 2019, n. 5.2.2.

43 Rapporto della CdG-S del 2019, n. 5.1.5.

2013 della Posta, l'esigenza di una redditività abituale per il settore era formulata in termini molto generali. Di conseguenza, diversamente dal Consiglio federale, la Commissione ritiene che tale regola non fosse chiara, considerata l'assenza di qualsivoglia precisazione sull'eventuale applicabilità ad AutoPostale[44]. Peraltro, a partire dal 2013 gli obiettivi strategici della Posta prevedevano espressamente la necessità di conseguire una redditività abituale per il settore in tutti gli ambiti di attività dell'impresa. La CdG-S fatica a comprendere come sia stato possibile introdurre una tale modifica, che ha accentuato l'incertezza sugli obiettivi attribuiti ad AutoPostale, nonostante le autorità federali fossero già informate del conflitto di obiettivi fin dal 2011. La Commissione reputa poco convincenti le spiegazioni fornite a tale proposito dal Consiglio federale e ritiene che quest'ultimo avrebbe dovuto cogliere l'occasione della revisione degli obiettivi strategici nel 2013 per aggiungere una precisazione relativa agli obiettivi finanziari attribuiti ad AutoPostale nel settore del TRV.

La CdG-S condivide il parere, espresso dal Consiglio federale, secondo cui le disposizioni di legge prevalgono sempre sugli obiettivi strategici. Ritiene tuttavia che, in presenza di un potenziale conflitto, spetti ai servizi proprietari precisare il prima possibile gli obiettivi strategici, onde dissipare eventuali dubbi interpretativi (sulla questione generale dei conflitti di obiettivi, v. n. 4.6). Nel caso di AutoPostale, questa inadempienza si è protratta per diversi anni.

4.2 Raccomandazione 2 – Accertamenti sul periodo precedente al 2007

Raccomandazione 2 del 2019

Una volta terminato il procedimento penale amministrativo svolto da fedpol su AutoPostale, il Consiglio federale è invitato a commissionare un'indagine approfondita, nella quale vengano chiarite tanto le circostanze che hanno portato all'introduzione della prassi contabile illecita presso AutoPostale prima del 2007 quanto le relative responsabilità.

Parere del Consiglio federale

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha affermato di comprendere il desiderio della CdG-S di ottenere chiarimenti sui fatti antecedenti al 2007, ma ha anche precisato che una tale analisi sarebbe stata onerosa, complessa e sproporzionata. Ha inoltre fatto presente che i principali responsabili dell'epoca non lavorano più presso AutoPostale e che, con ogni probabilità, la necessaria documentazione non è più integral-

44 Secondo il Consiglio federale, questo obiettivo riguardava «il servizio universale nel suo complesso e i settori sottoposti a concorrenza nel loro complesso». Non si precisava tuttavia se AutoPostale rientrasse o meno in tali categorie. D'altra parte, il riferimento al servizio universale e al settore sottoposto a concorrenza non figurava nella versione francese degli obiettivi strategici di allora.

mente disponibile. Il Consiglio federale ha evidenziato che la Posta aveva già proceduto spontaneamente ai rimborsi relativi al periodo precedente al 2007[45] e ha ritenuto che un'ulteriore indagine non avrebbe portato a risultati nuovi. Ha pertanto respinto la raccomandazione.

Più in generale, il Consiglio federale ha considerato che i diversi rapporti redatti in relazione al caso AutoPostale[46] abbiano permesso di analizzare la questione in modo approfondito, fornendo alle autorità federali e alla Posta le informazioni necessarie per adottare le dovute misure sul piano organizzativo e del personale.

Valutazione della CdG-S

La CdG-S prende atto delle argomentazioni del Consiglio federale e, in parte, le comprende. Deplora tuttavia l'impossibilità di ricostruire quanto accaduto presso AutoPostale prima del 2007. Il suo principale obiettivo non era stabilire l'adeguatezza dei rimborsi effettuati dalla Posta, bensì individuare soprattutto i motivi per cui AutoPostale avesse introdotto un sistema di manipolazioni contabili.

Secondo la CdG-S, il fatto che i responsabili non lavorino più presso AutoPostale non dovrebbe essere un motivo per rinunciare alla ricostruzione degli eventi. Questa situazione evidenzia la necessità di garantire un rispetto più rigoroso della legislazione federale in materia di archiviazione da parte delle imprese parastatali (v. n. 4.8).

A giudizio della CdG-S, la situazione può considerarsi solo parzialmente soddisfacente. Tuttavia, alla luce delle spiegazioni fornite dal Consiglio federale, la Commissione decide di non effettuare ulteriori approfondimenti su questa raccomandazione.

4.3 Raccomandazione 3 – Flussi finanziari tra AutoPostale Svizzera SA e CarPostal France

Raccomandazione 3 del 2019

Al termine del procedimento penale amministrativo di fedpol nei confronti di AutoPostale, il Consiglio federale è invitato ad adoperarsi affinché i flussi finanziari tra AutoPostale e CarPostal France siano esaminati in modo approfondito, le relative responsabilità siano determinate e tutte le misure necessarie siano adottate.

45 La Posta ha effettuato accertamenti riguardanti il periodo precedente al 2007 e ha inviato alla Confederazione il rispettivo rapporto, che a sua volta è servito come base di calcolo dei rimborsi. In tale rapporto la Posta è giunta alla conclusione che, soprattutto a partire dal 2004, sono stati effettuati trasferimenti illeciti sistematici. Gli utili generati tra il 2004 e il 2007 sono stati stimati in circa 17,2 milioni di franchi. La Posta ha tuttavia definito mediocre la qualità dei dati disponibili per elaborare il rapporto.

46 In particolare il rapporto di revisione dell'UFT e i rapporti di indagine dello studio legale Kellerhals Carrard e di un gruppo di esperti indipendenti.

Parere del Consiglio federale

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha annunciato che avrebbe effettuato una disamina approfondita dei flussi finanziari tra AutoPostale Svizzera SA e CarPostal France nell'ambito del rapporto in adempimento del postulato 19.4385 sul bilancio globale dell'affare AutoPostale (v. n. 3). Ha tuttavia precisato che, a seguito della vendita di CarPostal France, l'accesso ai documenti della società affiliata risultava difficoltoso.

Valutazione della CdG-S

La Commissione accoglie con favore l'intenzione del Consiglio federale di effettuare l'analisi richiesta e prende atto del fatto che il rapporto in adempimento del postulato 19.4385 non è ancora stato redatto, non essendo concluso il procedimento penale amministrativo concernente AutoPostale (v. n. 3). La CdG-S prenderà visione a tempo debito delle conclusioni ivi contenute e delle eventuali misure adottate sulla base del medesimo. In considerazione di questi lavori, la Commissione esorta il Consiglio federale a garantire che il DATEC e l'AFF provvedano, qualora non lo abbiano già fatto, ad adottare le misure necessarie presso la Posta per assicurare un accesso quanto più ampio possibile ai documenti relativi alle pregresse attività di CarPostal France.

4.4 Raccomandazione 4 – Nuovo sistema di vigilanza sul TRV sovvenzionato

Raccomandazione 4 del 2019

4.1 Il Consiglio federale è invitato a garantire che, nell'elaborazione del nuovo sistema di vigilanza sul TRV sovvenzionato, si presti particolare attenzione ai seguenti aspetti: competenze specialistiche dei collaboratori dell'UFT, indipendenza dei collaboratori dell'UFT nei confronti delle imprese, verifica delle attività secondarie delle imprese, verifica delle cifre presentate dalle imprese, metodologia trasparente per l'analisi dei rischi, documentazione sull'interpretazione delle basi legali, responsabilità degli uffici di revisione esterni.

4.2 Il Consiglio federale è invitato a verificare se non sia opportuno introdurre una più chiara separazione strutturale delle funzioni di committenza e vigilanza presso l'UFT.

4.3 Il Consiglio federale è invitato a garantire che l'UFT sviluppi un sistema di monitoraggio delle segnalazioni provenienti da altre autorità attive nel settore del TRV.

4.4 Il Consiglio federale è invitato a garantire che il nuovo sistema di vigilanza definisca e disciplini chiaramente le interfacce tra l'UFT e le autorità cantonali competenti.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha dichiarato di sostenere la raccomandazione in oggetto, annunciando che l'UFT avrebbe: precisato l'attuazione del nuovo sistema di vigilanza (punto 4.1); verificato l'eventuale introduzione della separazione delle funzioni di committenza e vigilanza (punto 4.2) in seno all'Ufficio; sviluppato un sistema di monitoraggio delle segnalazioni (punto 4.3); e assicurato il coordinamento tra gli uffici cantonali dei trasporti pubblici e i Servizi cantonali di controllo delle finanze (punto 4.4).

Tra il 2020 e il 2024 la CdG-S si è costantemente informata sullo sviluppo del nuovo sistema di vigilanza sul TRV sovvenzionato[47], seguendo altresì la revisione della LTV[48], adottata dalle Camere federali alla fine del 2022 ed entrata in vigore all'inizio del 2025. La Commissione ha constatato l'attuazione delle misure illustrate di seguito.

- *Riorganizzazione dell'UFT per la vigilanza del TRV sovvenzionato.* I compiti della divisione Finanziamento dell'UFT, responsabile dell'assegnazione e del controllo dei sussidi nel settore del TRV, sono stati suddivisi tra quattro sezioni anziché tre[49], con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e di distinguere più chiaramente i processi di finanziamento e controlling dagli altri compiti non direttamente collegati alle prestazioni sovvenzionate. I compiti attinenti alla committenza delle prestazioni del TRV sono stati separati da quelli attinenti alla vigilanza sui conti, è stato rafforzato il principio del doppio controllo ed è stato introdotto un meccanismo di rotazione del personale. La divisione dispone ora di cinque nuovi posti aggiuntivi. Anche la sezione Revisione dell'UFT[50] ha beneficiato di un potenziamento delle funzioni: sono stati assegnati tre posti aggiuntivi e intensificati i controlli effettuati da questa unità[51]. Secondo l'UFT, è garantita una netta indipendenza, a livello interno, tra i controlli condotti dalla divisione Finanziamento – incaricata di vigilare sull'impiego efficace ed efficiente dei fondi destinati alle prestazioni del TRV – e quelli effettuati dalla sezione Revisione, responsabile di verificare il rispetto delle norme contabili e di individuare eventuali errori nell'attribuzione di costi e prodotti.

47 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*)*;* audizioni dell'UFT del 10 novembre 2020 e del 28 ottobre 2021; lettera dell'UFT del 23 agosto 2023 e lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicate*).

48 Legge sul trasporto di viaggiatori. Modifica (oggetto 21.039; FF **2022** 3210); si veda il Messaggio del 4 giugno 2021 concernente la modifica della legge federale sul trasporto di viaggiatori (Riforma del traffico regionale viaggiatori e della presentazione dei conti; FF **2021** 1485).

49 La sezione *Traffico viaggiatori* (pv) si dedica principalmente alla procedura di ordinazione, al controlling dei sussidi e alla gestione del TRV. La sezione *Rete ferroviaria* (sn) è incentrata sul concetto più ampio di controlling dei sussidi assegnati all'infrastruttura ferroviaria. La sezione *Traffico merci* (gv) ha il compito di favorire il traffico di merci su rotaia. La nuova sezione *Accesso al mercato* (mz) si occupa in particolare di questioni legate ai diritti in materia di trasporti pubblici (TP) e di trasporto stradale, all'utilizzo della rete, al sistema di misurazione della qualità e all'innovazione nell'ambito del TRV.

50 Questa sezione, aggregata alla direzione dell'UFT, opera autonomamente ai sensi dell'art. 11 della legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (Legge sul Controllo delle finanze, LCF; RS **614.0**). Svolge controlli periodici approfonditi, puntuali e basati sui rischi all'interno delle imprese sovvenzionate.

51 12 verifiche effettuate nel 2018, 20 nel 2022, 15 nel 2023 e 15 nel 2024.

- *Regole per le indennità e la presentazione dei conti.* Nell'ambito della revisione della LTV, sono state introdotte diverse precisazioni sulla computabilità di costi e proventi nel settore del TRV sovvenzionato (nuovo art. 35*a*). Inoltre, secondo l'articolo 3 capoversi 4 e 5, spetta al Consiglio federale disciplinare i dettagli della presentazione dei conti, mentre l'UFT definisce le norme da applicare per la presentazione dei conti. I dettagli sono precisati nella nuova ordinanza entrata in vigore il 1° gennaio 2025[52].
- *Controllo e approvazione dei conti delle imprese del TRV sovvenzionato.* Il principio dell'approvazione formale dei conti da parte dell'UFT è stato abolito nel 2020[53]. Da allora, la responsabilità della correttezza dei conti è completamente in capo alle imprese dei trasporti, che adesso sono tenute ad attestare annualmente, tramite autodichiarazione, il rispetto del diritto dei sussidi. Le imprese che ricevono sussidi annui superiori a un milione di franchi devono commissionare una «verifica speciale sui sussidi» a una società di revisione esterna[54]. Secondo l'UFT, i rapporti di verifica sono uno strumento utile per i controlli effettuati successivamente dall'Ufficio federale (secondo l'art. 37 LTV). Le imprese che ricevono invece sussidi annui superiori a dieci milioni di franchi devono sottoporsi a una revisione ordinaria secondo l'articolo 727 del Codice delle obbligazioni (CO)[55]. Nella legge sono inoltre precisate le competenze dell'UFT in materia di accertamenti e di accesso agli elementi della gestione delle imprese (art. 37 cpv. 2 LTV).
- *Piano di controlling.* Sono stati sviluppati e attuati piani di controlling per i diversi ambiti di sovvenzionamento gestiti dall'UFT, tra cui il TRV[56]. L'UFT ha inoltre elaborato direttive («guidance») volte a precisare le disposizioni di legge concernenti il TRV[57] e a limitare il margine di interpretazione lasciato alle imprese. Il rispetto di tali direttive è controllato nell'ambito della procedura di ordinazione, delle verifiche da parte dell'UFT (secondo l'art. 37 LTV) e delle «verifiche speciali sui sussidi». L'Ufficio federale ha infine istituito un sistema di benchmarking per migliorare il confronto tra i dati finanziari delle imprese sottoposte alla propria vigilanza.

52 Ordinanza del 16 ottobre 2024 sulle indennità e la presentazione dei conti nel traffico regionale viaggiatori (OITRV; RS **745.16**). Tale ordinanza sostituisce l'ordinanza del DATEC del 18 gennaio 2011 sulla contabilità delle imprese concessionarie (OCEC; RS **742.221**), abrogata il 1° gennaio 2025.

53 Revisione dei conti delle imprese dei TP: il DATEC adegua le prescrizioni, comunicato stampa del DATEC del 1° maggio 2020.

54 Conformemente alla direttiva «Verifica speciale sui sussidi» dell'UFT del 30 ottobre 2020. Nell'ambito di tale verifica, le società incaricate devono valutare determinati aspetti inerenti al rispetto delle disposizioni di legge applicabili.

55 Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO; RS **220**).

56 Tra questi figurano anche l'infrastruttura ferroviaria e del trasporto merci.

57 Si possono citare in particolare le direttive «Computabilità dei costi», «Ordinazione TRV», «Riserve latenti» e «Verifica speciale sui sussidi». Le attuali direttive dell'UFT sono disponibili all'indirizzo www.bav.admin.ch > Diritto > Altre basi giuridiche e prescrizioni > Direttive (data di consultazione: 1.5.2025). L'UFT ha inoltre comunicato l'intenzione di elaborare altre direttive e di verificare periodicamente le eventuali necessità di adeguamento.

- *Monitoraggio delle segnalazioni.* L'UFT ha messo a punto un processo per consentire ai collaboratori di comunicare al servizio competente le informazioni relative a eventuali comportamenti illeciti da parte delle imprese di trasporto.
- *Coordinamento con gli uffici cantonali dei trasporti pubblici.* Dal 2020 sono stati adottati vari provvedimenti per rendere più chiara la ripartizione dei ruoli e il coordinamento tra l'UFT e gli uffici cantonali dei trasporti pubblici in materia di vigilanza. Nel 2023 l'UFT e i Cantoni hanno concordato un regolamento secondo il quale la Confederazione è responsabile del controlling delle imprese di trasporto nazionali (FFS, AutoPostale) e delle grandi imprese di trasporto regionali, mentre i Cantoni vigilano sulle piccole imprese di trasporto che operano a livello regionale. Tale regolamento chiarisce anche le rispettive competenze a livello di committenza e controllo delle offerte. Tra l'UFT e i Cantoni ha inoltre luogo uno scambio formale finalizzato al coordinamento dei rispettivi lavori. L'UFT, infine, è espressamente autorizzato dalla legge a comunicare alle autorità cantonali competenti le informazioni e le conclusioni ricavate dalle verifiche (art. 37 cpv. 3 LTV).
- *Coordinamento con i Servizi cantonali di controllo delle finanze.* Al fine di condurre verifiche più approfondite, anche il coordinamento tra la sezione Revisione dell'UFT, il CDF e controlli cantonali e comunali delle finanze è stato oggetto di chiarimenti. Lo scambio di informazioni tra gli organi interessati è stato intensificato: per evitare sovrapposizioni e lacune, ad esempio, la sezione Revisione dell'UFT si coordina sistematicamente con il CDF per le stime di rischio e le pianificazioni annuali. Il coordinamento con i controlli cantonali e comunali delle finanze è garantito soprattutto dal CDF che in un piano del 2022 ne aveva definito le basi attuali. La sezione Revisione dell'UFT organizza inoltre periodicamente sedute di coordinamento con i Servizi cantonali di controllo delle finanze, intrattiene scambi regolari con gli uffici di revisione interni delle FFS, della Posta e di BLS e può dialogare con gli uffici di revisione esterni delle imprese sovvenzionate in caso di rilevazioni importanti.

Excursus: regolamentazione sull'impiego degli utili nel TRV

Nel postulato 19.4388 la CdG-S chiedeva di riconsiderare le regole di cui al vecchio articolo 36 LTV[58] sull'impiego degli utili conseguiti dalle imprese nel TRV sovvenzionato.

Nel progetto di revisione della LTV del 2021[59], il Consiglio federale proponeva di abolire il valore soglia massimo a partire dal quale le imprese sono esonerate dal destinare a una «riserva speciale» gli utili derivanti dal settore sovvenzionato

58 Secondo la precedente regolamentazione, le imprese dovevano destinare a una «riserva speciale» i due terzi dell'utile derivante dai settori sovvenzionati. Se tale riserva speciale raggiungeva il 25 per cento della cifra d'affari annuale dei settori che danno diritto all'indennità o se ammontava a 12 milioni di franchi, l'impresa poteva disporre liberamente dell'utile.

59 Messaggio del 4 giugno 2021 concernente la modifica della legge federale sul trasporto di viaggiatori (Riforma del traffico regionale viaggiatori e della presentazione dei conti; FF **2021** 1485).

per coprire eventuali futuri deficit. Secondo tale proposta, le imprese erano comunque tenute a destinare i due terzi degli utili alla riserva speciale.

Nel corso delle corrispondenti deliberazioni, le Camere federali hanno accolto la proposta di abolire il valore soglia massimo, stabilendo tuttavia che dovesse confluire nella riserva soltanto il 50 per cento degli utili derivanti dal settore sovvenzionato e che il restante 50 per cento dovesse restare a disposizione dell'impresa (nuovo art. 36 LTV)[60].

Il postulato chiedeva inoltre di valutare l'opportunità di precisare nella legge il divieto esplicito di realizzare utili nei settori sovvenzionati. Il Consiglio federale ha deciso di non inserire tale disposizione nel progetto e le Camere federali non hanno apportato alcuna modifica su questo punto.

Nel 2024[61] il Consiglio federale ha informato la CdG-S di avere preso atto con soddisfazione dei risultati delle numerose misure attuate dal 2018 nel settore del TRV e di essere certo che queste avevano permesso di migliorare significativamente la vigilanza sui sussidi. L'UFT ha sottolineato dal canto suo che il rafforzamento della vigilanza – segnatamente il maggior numero di controlli effettuati dalla sezione Revisione – aveva permesso di scoprire molti altri casi di irregolarità (v. sotto)[62]. Per di più, secondo l'Ufficio, l'ampliamento dei controlli ha prodotto un effetto preventivo non trascurabile. Secondo l'UFT, la sfida principale consiste ora nell'attuazione dei processi e nel conseguimento degli obiettivi formulati negli ultimi anni.

Excursus: altri casi di irregolarità trattati dall'UFT

La CdG-S ha seguito con regolarità i lavori condotti dall'UFT in relazione agli altri casi di irregolarità collegati al TRV sovvenzionato, emersi sulla scia del caso AutoPostale[63]. Questi casi riguardavano le imprese BLS[64], FFS[65], Bus Ostschweiz[66], Verkehrsbetriebe Luzern (VBL)[67], Transports Publics Fribourgeois SA[68],

60 Secondo gli articoli 32 segg. della nuova LTV, l'attribuzione obbligatoria alla riserva non si applica alle prestazioni del TRV derivanti da una messa a concorso.
61 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).
62 Audizione dell'UFT del 28 ottobre 2021.
63 Si vedano in particolare: Chiarimenti circa i sussidi riscossi nel trasporto ferroviario e a mezzo autobus, comunicato stampa dell'UFT del 28 febbraio 2020; Altri tre casi di sovvenzionamento indebito tra le imprese dei trasporti pubblici, comunicato stampa dell'UFT del 9 dicembre 2021.
64 Ponderazione di ricavi troppo bassi della comunità tariffale Libero nel calcolo delle offerte da parte della società affiliata Busland; applicazione di un modello errato di livellamento dei tassi di interesse. Si veda in merito: «Prüfung der Spartenrechnung», BLS AG, Busland AG, rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) del 3 agosto 2020 (*disponibile soltanto in tedesco, sintesi in francese*); BLS SA ed esercizio della vigilanza da parte del Cantone, rapporto di verifica della Commissione di gestione del Cantone di Berna del 12 agosto 2021 *(disponibile soltanto in tedesco e francese)*.
65 Errori nella ripartizione delle entrate derivanti dalla comunità tariffale Z-Pass.
66 Vendita e locazione a una società affiliata di veicoli già ammortizzati o a costi maggiorati, violazione del divieto di ammortamenti sotto lo zero.
67 Indennità troppo alte percepite a seguito dell'adozione di un modello di holding; il caso riguarda essenzialmente i sussidi cantonali e comunali.
68 Mancata contabilizzazione di alcune entrate nei settori sovvenzionati.

Funiculaire Saint-Imier-Mont-Soleil SA[69] e l'impresa di trasporto merci Shuttlewise[70]. L'UFT ha altresì riscontrato irregolarità interne collegate agli aiuti finanziari corrisposti dalla Confederazione per i binari di raccordo destinati al traffico merci[71].

In vari casi (segnatamente BLS, FFS e Bus Ostschweiz), l'UFT ha stipulato con le imprese interessate convenzioni di rimborso per un valore di diversi milioni di franchi[72]. Nel caso di VBL, l'azienda ha impugnato la decisione di rimborso dell'UFT contestando l'importo dovuto alla Confederazione; nel 2023 il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha confermato sostanzialmente la posizione dell'Ufficio[73]. L'UFT ha altresì preteso che le aziende di trasporto interessate provvedessero a una verifica accurata dei propri processi e meccanismi di controllo nell'ambito dei sussidi.

In alcuni casi (BLS, VBL) l'UFT ha sporto denuncia penale ai ministeri pubblici cantonali dopo avere rilevato indizi di frode intenzionale[74]. Chiamato a pronunciarsi sul ricorso contro BLS, alla fine del 2021 il Tribunale penale federale (TPF) è giunto alla conclusione che non spettasse al Ministero pubblico del Cantone di Berna condurre il procedimento penale sul caso di specie, bensì allo stesso UFT. A seguito di tale sentenza, l'UFT ha avviato i procedimenti penali nei confronti di BLS e Bus Ostschweiz[75]. All'inizio del 2025, concluse le inchieste preliminari, l'Ufficio ha rimesso il giudizio ai tribunali dei Cantoni di San Gallo e Berna[76]. Per quanto concerne VBL, il procedimento penale è stato condotto dalle istanze giudiziarie cantonali.

La CdG-S non ha approfondito ulteriormente i casi in questione, ma nel 2020 e nel 2021 ha discusso con l'UFT gli insegnamenti generali da trarne in termini di vigilanza. L'Ufficio ha evidenziato come il caso AutoPostale avesse indotto tutti gli attori coinvolti a prestare maggiore attenzione al corretto utilizzo dei sussidi. Questo aspetto, unito all'intensificazione dei controlli da parte dell'UFT, ha permesso di scoprire altri casi di irregolarità. L'allora direttore dell'UFT ha sottolineato che tutti i casi rilevati risalivano a un periodo precedente alla scoperta del

69 Sussidi trasversali a carico dei settori sovvenzionati.
70 Trasmissione all'UFT di false informazioni sui volumi di trasporto.
71 All'inizio del 2020 l'Ufficio ha segnalato la questione al Ministero pubblico della Confederazione (MPC). A conclusione del procedimento, la persona colpevole è stata condannata a una pena pecuniaria con la condizionale e al risarcimento del danno. Si veda: Accertate le irregolarità nel finanziamento dei binari di raccordo, comunicato stampa dell'UFT del 17 novembre 2020.
72 «Casi di sovvenzionamento indebito» nei TP: finora concordata la restituzione di 60 milioni di franchi, comunicato stampa dell'UFT del 9 aprile 2021.
73 La società dei trasporti pubblici di Lucerna deve restituire sussidi, comunicato stampa del TAF del 23 agosto 2023. VBL ha rinunciato a impugnare tale decisione del Tribunale federale.
74 L'UFT sporge denuncia penale nei confronti di BLS e Verkehrsbetriebe Luzern, comunicato stampa dell'UFT del 24 novembre 2020.
75 L'UFT avvia un'inchiesta penale in due casi di sovvenzionamento indebito, comunicato stampa dell'UFT del 23 giugno 2022.
76 L'UFT deferisce ai tribunali due casi di sospetta frode sui sussidi, comunicato stampa dell'UFT dell'8 gennaio 2025. Parallelamente all'atto di accusa, l'UFT ha presentato una denuncia penale presso i Ministeri pubblici dei Cantoni di San Gallo e Berna affinché indaghino su eventuali danni subiti dai Cantoni in relazione a tali condotte.

caso AutoPostale, e ha affermato che le misure di rafforzamento della vigilanza avrebbero consentito di individuare più facilmente gli errori o abusi esistenti e di prevenire eventuali nuovi casi, pur non potendo escluderli del tutto.

Nel 2020 il Consiglio federale ha ritenuto che questi nuovi casi non richiedessero misure aggiuntive in merito alla vigilanza esercitata dall'UFT.

Nel giugno 2025 l'UFT ha informato la CdG-S di non avere individuato altre gravi irregolarità nel settore del TRV sovvenzionato[77] dopo il 2023.

Questi casi, come il procedimento condotto da fedpol sul caso AutoPostale, hanno sollevato interrogativi sulla responsabilità della conduzione di procedimenti penali nei casi di irregolarità legati al TRV sovvenzionato[78]. La CdG-S renderà nota la sua valutazione in merito a tempo debito, nell'ambito di un rapporto a sé stante (v. n. 1.2).

Valutazione della CdG-S

La CdG-S traccia un bilancio positivo delle misure attuate dal Consiglio federale e dall'UFT a partire dal 2019 per rafforzare e ottimizzare la vigilanza sulle imprese del TRV sovvenzionato. La Commissione, preso atto degli sforzi mirati intrapresi per chiarire le regole vigenti e la rispettiva interpretazione, ritiene opportuno l'inasprimento dei requisiti in materia di tenuta e controllo della contabilità nel settore del TRV e accoglie con favore il potenziamento delle risorse destinate all'UFT nell'ambito della vigilanza e l'aumento dei controlli effettuati dalla sezione Revisione.

77 Dopo il 2023 l'UFT ha citato un solo caso: quello relativo al previsto trasferimento di attivi da parte della società STI Bus AG a favore di una società affiliata e che avrebbe inciso sull'importo dell'indennità. Grazie ai controlli effettuati è stato possibile intervenire ed evitare il trasferimento.

78 Anche la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) ha approfondito l'argomento, formulando raccomandazioni rivolte al Consiglio federale; si veda in merito il rapporto di attività della DelFin 2023 (FF **2024** 1663, n. 5.8.2).

Pur consapevole delle diverse misure adottate per migliorare la separazione dei compiti e l'indipendenza dei controlli in seno all'UFT, la CdG-S constata tuttavia che, almeno a livello organizzativo, le funzioni di committenza e di vigilanza del TRV continuano a essere svolte dalla stessa divisione dell'Ufficio. Come già spiegato nel rapporto del 2019, la Commissione ritiene tale assetto ammissibile qualora i due compiti rientrino in un unico processo. Tuttavia, ritiene importante che l'UFT presti più attenzione ai rischi derivanti da una simile organizzazione (soprattutto alla possibile assenza di spirito critico nei confronti delle imprese sottoposte a vigilanza) e sensibilizzi costantemente in tal senso i collaboratori interessati.

La Commissione apprezza il maggiore coordinamento tra l'UFT e gli altri organi incaricati dei compiti di vigilanza (uffici cantonali dei trasporti pubblici, Servizi cantonali di controllo delle finanze, uffici di revisione) e la migliore definizione delle rispettive competenze. Invita l'UFT a proseguire gli sforzi intrapresi per garantire un'adeguata ripartizione dei ruoli nell'ambito dei controlli e un buono scambio di informazioni.

La CdG-S constata inoltre con soddisfazione che, in occasione della revisione della LTV, diversi aspetti importanti del nuovo sistema di vigilanza – in particolare l'accesso dell'UFT alle informazioni delle imprese e lo scambio di informazioni con i Cantoni – sono stati sanciti a livello legislativo. Il nuovo quadro normativo permette di colmare alcune delle lacune emerse con il caso AutoPostale.

La Commissione ha poi rilevato come il rafforzamento della vigilanza abbia già dato i suoi frutti, permettendo all'UFT fin dal 2020 di individuare e gestire diversi altri casi di irregolarità e di ottenere il rimborso di decine di milioni di franchi di sussidi percepiti indebitamente. La CdG-S apprezza l'intenso lavoro svolto dall'UFT nella gestione di tali casi e concorda con quest'ultimo sul fatto che il rafforzamento della vigilanza genera un evidente effetto preventivo: dal 2023 non sono infatti stati rilevati nuovi casi di gravi irregolarità. Secondo la Commissione, grazie al nuovo sistema di vigilanza, un caso come quello di AutoPostale non dovrebbe più verificarsi, o quanto meno sarebbe scoperto in tempi molto più brevi.

Alla luce di questi elementi, la CdG-S ritiene che la raccomandazione 4 sia stata attuata e invita il Consiglio federale a vigilare affinché il nuovo sistema di vigilanza sul TRV sia costantemente ottimizzato sulla scorta delle esperienze maturate e affinché proseguano gli scambi regolari tra le imprese e le altre autorità interessate in merito a questo tema.

4.5 Raccomandazione 5 – Questioni aziendali di importanza strategica per l'ente proprietario

Raccomandazione 5 del 2019

Il Consiglio federale è invitato a elaborare criteri chiari e una classificazione in base a cui determinare quali elementi dell'attività aziendale rivestono un'importanza strategica per la Confederazione in quanto ente proprietario e devono pertanto essere maggiormente monitorati dal Consiglio federale, dai dipartimenti proprietari e dall'AFF; in particolare, devono essere sistematicamente inseriti nell'ordine del giorno dei colloqui con l'ente proprietario.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale si è detto pronto ad accogliere la raccomandazione e ha presentato un elenco delle attività aziendali che ritiene di importanza strategica, specificando a tale proposito che intendeva organizzare i colloqui trimestrali con le imprese in una chiave maggiormente prospettica. Il Consiglio federale ha altresì ribadito che il Parlamento e il Consiglio federale possono definire eventuali aspetti di importanza strategica nel decreto organizzativo e nelle disposizioni esecutive di ciascuna impresa.

Rispondendo a un'esplicita richiesta della CdG-S, il Consiglio federale ha precisato che le questioni di importanza strategica dovrebbero essere inserite nell'ordine del giorno dei colloqui «se ciò è realmente necessario», sottolineando di non ritenere ragionevole né opportuno elaborare una metodologia per definire con maggiore precisione quali questioni debbano essere sistematicamente o regolarmente inserite nell'ordine del giorno. Secondo il Consiglio federale, tale programmazione dovrebbe avvenire «in base alla situazione e alle esigenze»[79].

Nel rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà[80], il Consiglio federale ha nuovamente elencato i temi considerati strategici, aggiungendo come ultimo tema, rispetto al parere del 2020, quello relativo a eventuali conflitti di obiettivi. Il Consiglio federale ha incluso nel rapporto un elenco di potenziali argomenti da trattare durante i colloqui, precisando tuttavia che non era necessario né possibile discutere di tutti in ogni colloquio, che gli argomenti dovevano essere adeguati in base alle circostanze specifiche di ogni unità e che era necessario definire delle priorità.

Valutazione della CdG-S

La CdG-S valuta positivamente che il Consiglio federale abbia elaborato e pubblicato un elenco delle questioni aziendali considerate di importanza strategica, in quanto tale elenco contribuisce a suo avviso a una maggiore chiarezza nell'interpretazione del termine «strategico» nel contesto del governo d'impresa della Confederazione. La Commissione ritiene pertinenti gli elementi citati dal Consiglio federale e giudica appropriato l'inserimento, nel 2021, del tema relativo al conflitto di obiettivi (v. n. 4.6).

79 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*).
80 N. 5.1.6.

La CdG-S prende atto che il Consiglio non intende definire una metodologia più dettagliata per stabilire le questioni da trattare sistematicamente nel corso dei colloqui con le imprese e ritiene ragionevole che si possa preservare una certa flessibilità nell'ordine del giorno e quindi selezionare gli argomenti in base alle circostanze specifiche di ciascuna unità. Secondo la CdG-S, sarebbe tuttavia opportuno che i servizi proprietari si assicurino che ogni singola questione di importanza strategica venga affrontata almeno una volta all'anno nei colloqui con le imprese. La Commissione parte dal presupposto che determinati aspetti – come l'adempimento economicamente sostenibile del mandato legale, la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'impresa o la capacità di evitare rischi di reputazione – siano comunque discussi con regolarità, data l'importanza che rivestono nella gestione degli affari.

Più in generale, la CdG-S ritiene che nei prossimi anni si debba prestare particolare attenzione al modo in cui vengono strutturati i colloqui con le imprese (v. n. 4.9).

La CdG-S conclude pertanto che la raccomandazione è stata attuata a livello concettuale. In occasione del controllo successivo, la Commissione si informerà su come le questioni presenti nell'elenco fornito dal Consiglio federale siano state concretamente affrontate nei colloqui con le imprese. Per quanto concerne la funzione e l'organizzazione dei colloqui, si rimanda anche al numero 4.9.

4.6 Raccomandazione 6 – Identificazione e chiarimento dei conflitti di obiettivi

Raccomandazione 6 del 2019

Il Consiglio federale è invitato a garantire che i conflitti di obiettivi (interni ed esterni) delle imprese parastatali vengano identificati e chiariti in modo adeguato. […] Particolare attenzione sarà prestata a questo problema durante i regolari colloqui con l'ente proprietario e in occasione del rinnovo degli obiettivi strategici.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha dichiarato di considerare adempiuto l'aspetto materiale della raccomandazione, sottolineando come già allora si adoperasse per evitare conflitti di obiettivi sin dall'elaborazione o dal rinnovo degli obiettivi strategici e come, qualora tali conflitti non potessero essere risolti nel quadro degli obiettivi stessi, sfruttasse soprattutto i colloqui con l'impresa per trovare soluzioni adeguate. Il Consiglio federale ha peraltro ritenuto che definire a monte un ordine di priorità degli obiettivi strategici sarebbe una prassi troppo rigida e ha puntualizzato che spetta al consiglio di amministrazione identificare per tempo eventuali conflitti di obiettivi, gestirli e sapere riconoscere quando è necessario coinvolgere l'ente proprietario.

Il Consiglio federale ha preso posizione anche sul conflitto di obiettivi specifico concernente AutoPostale. I fatti pertinenti e la valutazione della CdG-S su questo punto sono illustrati al numero 4.1.

Inoltre, alla questione dei conflitti di obiettivi il Consiglio federale ha dedicato diversi passaggi del rapporto del 2021[81] sulla strategia basata sul rapporto di proprietà. In particolare, ha richiamato l'attenzione sul duplice ruolo che assume la Confederazione nei confronti delle unità rese autonome (garanzia dell'adempimento dei compiti ed ente proprietario), riconoscendo come da ciò possano scaturire tensioni o addirittura conflitti[82]. L'Esecutivo ha evidenziato come la necessità di gestire obiettivi contrastanti faccia parte della quotidianità di qualsiasi impresa, dato che: «anche nelle imprese a partecipazione statale è prassi comune perseguire non solo l'interesse pubblico, ma, a titolo accessorio, anche la realizzazione di un congruo utile, al fine di garantire lo sviluppo dell'impresa e, di conseguenza, l'adempimento dei suoi compiti». A suo avviso, spetta al consiglio di amministrazione e alla direzione conseguire il miglior risultato possibile alla luce delle diverse esigenze. Ha poi ribadito come definire anticipatamente un ordine astratto di priorità degli obiettivi implicherebbe una gestione operativa eccessiva e, nel contempo, vincolerebbe in maniera indesiderata l'ente proprietario. Secondo l'AFF, ciò che conta per l'ente proprietario è che siano messi in evidenza i conflitti di obiettivi, affinché le decisioni prese tengano conto degli interessi in gioco e le priorità siano definite in maniera consapevole[83]. Il Consiglio federale ha inoltre fatto presente che il coinvolgimento degli uffici specializzati nei colloqui propedeutici (v. n. 4.9 e 4.14) potrebbe contribuire a individuare e risolvere tempestivamente eventuali conflitti di obiettivi.

Infine, nel 2024 il Consiglio federale ha sottoposto alla CdG-S[84] una sintesi dei principali conflitti di obiettivi delle imprese parastatali individuati a partire dal 2020 (v. allegato). La maggior parte di questi conflitti, intrinseci al sistema e risalenti a prima del 2020, si è accentuata nel corso degli ultimi anni, anche a causa della pandemia di COVID-19, ed è regolarmente oggetto di discussione nei colloqui con le imprese.

81 Rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà, n. 3.2, 3.4 e 4.3.4.

82 A tale proposito, nel suo rapporto il Consiglio federale riporta quanto segue (n. 4.3.4): «Le imprese parastatali operano in una sorta di dualismo tra le esigenze della società e possibilità economiche. A livello dell'ente proprietario, questo si riflette in una contraddizione latente: da un lato, l'interesse all'adempimento dei compiti da parte delle imprese (servizio universale, servizio pubblico) qualitativamente elevato ed economicamente vantaggioso, dall'altro, l'interesse ad assicurarsi il successo economico e il valore monetario delle imprese. Al tempo stesso soltanto il successo economico delle imprese può garantire che i compiti demandati siano adempiuti con una qualità elevata a lungo termine. Inoltre le imprese parastatali devono soddisfare le aspettative di numerosi attori, come clienti, parti sociali, fornitori, Cantoni e Comuni di ubicazione, che si attendono da loro comportamenti a tratti contrastanti. A queste esigenze le imprese parastatali rispondono con una strategia di responsabilità sociale i cui risultati sono esposti nei rapporti sulla sostenibilità. Nell'ambito degli obiettivi strategici la Confederazione, in qualità di ente proprietario, accoglie e promuove questo impegno sociale delle imprese parastatali».

83 Audizione dell'AFF del 21 giugno 2021.

84 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).

Valutazione della CdG-S

Nel complesso la CdG-S è soddisfatta delle spiegazioni fornite dal Consiglio federale. In particolare, apprezza l'analisi approfondita dei conflitti di obiettivi contenuta nel rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà, che considera pertinente. La Commissione reputa peraltro opportuno che, nel 2021, il Consiglio federale abbia inserito la problematica dei conflitti di obiettivi nell'elenco dei temi considerati di importanza strategica (v. n. 4.5).

La CdG-S prende atto che il Consiglio federale si adopera per evitare per quanto possibile i conflitti di obiettivi in sede di rinnovo degli obiettivi strategici e per affrontare regolarmente gli eventuali conflitti con le imprese. Secondo la Commissione, nel caso AutoPostale questi requisiti non sono stati soddisfatti fino al 2020 (v. n. 4.1).

La CdG-S comprende le argomentazioni del Consiglio federale sull'impossibilità di stabilire anticipatamente un ordine di priorità astratto degli obiettivi strategici. È inoltre anch'essa del parere che spetti soprattutto al consiglio di amministrazione individuare e risolvere tali conflitti in base alle contingenze specifiche. Ritiene tuttavia che i servizi proprietari abbiano una responsabilità sussidiaria in tal senso e che, pertanto, debbano accertarsi che questi conflitti, se individuati, siano gestiti dalle imprese in modo adeguato e siano oggetto di scambi regolari. La CdG-S sottolinea altresì che gli obiettivi derivanti da disposizioni di legge (leggi in materia di organizzazione di impresa o leggi specifiche di settore) prevalgono sempre sugli altri obiettivi.

La Commissione condivide il parere del Consiglio federale secondo cui i conflitti di obiettivi si possano individuare e risolvere meglio intensificando gli scambi tra servizi proprietari e uffici specializzati (v. n. 4.7 e 4.14), scambi che sono mancati nel caso AutoPostale[85].

Infine, la CdG-S ringrazia il Consiglio federale per la sintesi dei principali conflitti di obiettivi attuali delle imprese parastatali (v. allegato 1). Questi esempi sono una conferma della problematica di fondo sollevata nel rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà. Tutti i conflitti citati sono infatti espressione della dicotomia tra, da un lato, i requisiti che le imprese devono soddisfare per garantire un servizio universale o un servizio pubblico di alta qualità a vantaggio della popolazione e dei diversi partner e, dall'altro, la necessità di assicurare la stabilità o lo sviluppo economico dell'impresa in un contesto competitivo. Nel complesso, la CdG-S valuta positivamente il fatto che i principali conflitti di obiettivi delle imprese parastatali siano quindi individuati e riconosciuti dal Consiglio federale e affrontati regolarmente con le imprese e che si valutino eventuali misure per risolverli al meglio. La Commissione giudica importante che, nel caso di determinate imprese (p. es. Posta o Swisscom), questi conflitti abbiano indotto il Consiglio federale ad avviare un'analisi approfondita della definizione del mandato di servizio pubblico assegnato all'impresa o del ruolo della Confederazione quale ente proprietario.

85 Si veda il rapporto della CdG-S del 2019, n. 8.2.3.1 e raccomandazione 14.

La conclusione generale della CdG è che queste imprese, per il fatto stesso di essere imprese parastatali, dovranno inevitabilmente affrontare conflitti di obiettivi anche in futuro. La Commissione constata tuttavia che il Consiglio federale riserva attualmente maggiore attenzione a questa problematica. La CdG-S ritiene pertanto che la sua raccomandazione sia stata attuata.

4.7 Raccomandazione 7 – Consultazione delle autorità di vigilanza specifiche di settore in sede di elaborazione degli obiettivi strategici

Raccomandazione 7 del 2019

Il Consiglio federale è invitato a garantire che le autorità di vigilanza specifiche di settore siano sistematicamente consultate in sede di elaborazione o di rinnovo degli obiettivi strategici delle imprese parastatali, in modo da poter segnalare eventuali conflitti di obiettivi. Se necessario, gli obiettivi strategici devono essere adeguati per evitare conflitti.

Per poter svolgere le rispettive attività regolamentate dalla legislazione federale, le imprese parastatali sono oggetto di vigilanza da parte di varie autorità specifiche di settore. Queste possono essere uffici federali, per esempio l'UFT per le FFS o per AutoPostale, l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) per la Posta e per Swisscom, oppure l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) per Skyguide[86]. La vigilanza può tuttavia essere esercitata anche da autorità federali indipendenti di vigilanza e regolazione, come la Commissione della concorrenza (COMCO), l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) o la Commissione federale delle poste (PostCom).

Nel rapporto del 2019 la CdG-S ravvisava la necessità di un più stretto coordinamento tra servizi proprietari e autorità di vigilanza specifiche di settore, raccomandando in particolare la consultazione di queste ultime in merito agli obiettivi strategici delle imprese (raccomandazione 7), ma anche un migliore scambio di informazioni in generale (raccomandazione 14, v. n. 4.14), nonché maggiore trasparenza da parte delle imprese nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore (raccomandazione 15, v. il n. 4.15).

86 In linea gerarchica, UFT, UFAC e UFCOM fanno capo al DATEC che, in qualità di dipartimento, ricopre due ruoli nei confronti delle imprese a esso collegate: da un lato, quello di ente proprietario (esercitato dalla SG-DATEC in collaborazione con l'AFF e, nel caso di Skyguide, dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport [DDPS]) e, dall'altro, quello della gestione degli uffici incaricati della vigilanza specifica di settore. Questi due ruoli possono, di volta in volta, perseguire obiettivi contrastanti.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha evidenziato come le autorità di vigilanza specifiche di settore siano in buona parte già coinvolte nella revisione degli obiettivi strategici, al più tardi nella fase di consultazione degli uffici sulla sua proposta relativa ai nuovi obiettivi strategici. Ha pertanto ritenuto la suddetta raccomandazione già attuata e ha precisato che i dipartimenti competenti avrebbero continuato a prestare particolare attenzione alla cerchia di soggetti chiamati a partecipare a tali consultazioni.

Interpellato dalla CdG-S circa l'opportunità di coinvolgere sistematicamente le autorità di vigilanza specifiche di settore fin dall'inizio del processo di revisione degli obiettivi strategici, il Consiglio federale ha specificato che respingeva una simile opzione (intesa come partecipazione paritaria a quella dei servizi proprietari). Secondo il suo punto di vista, per garantire la trasparenza dell'azione dello Stato, è indispensabile mantenere la separazione istituzionale tra il ruolo della Confederazione come ente proprietario e quello di organo di vigilanza delle imprese. Il Consiglio federale ha tuttavia convenuto sul fatto che le competenze e le conoscenze delle autorità specifiche di settore possono talvolta rivelarsi importanti ai fini dell'elaborazione degli obiettivi strategici[87] e ha aggiunto che, ove necessario, avrebbe continuato a consultare regolarmente tali autorità all'inizio del processo, in particolare in relazione ai cambiamenti previsti del quadro normativo[88].

Nel 2024[89] il Consiglio federale ha fornito alla CdG-S alcuni esempi di autorità di vigilanza specifiche di settore che sono state coinvolte nella revisione degli obiettivi strategici, sia nel corso dei colloqui propedeutici[90], sia in sede di consultazione degli uffici[91].

Valutazione della CdG-S

Nel prendere atto che il Consiglio federale è disposto, ove opportuno, a coinvolgere le autorità di vigilanza specifiche di settore fin dall'inizio del processo di revisione degli obiettivi strategici, la CdG-S constata tuttavia che, ad oggi, una tale procedura è applicata solo di rado, ossia di fatto unicamente nel caso dell'UFAC in relazione agli obiettivi di Skyguide.

La Commissione osserva che le autorità di vigilanza specifiche di settore hanno sì la possibilità di esprimere le proprie osservazioni al momento della consultazione degli uffici per gli obiettivi strategici e, negli ultimi anni, l'UFCOM e l'UFT lo hanno effettivamente fatto in più occasioni. Tuttavia, la CdG-S rileva che la consultazione di tali uffici è relativamente tardiva nell'ambito del processo di elaborazione degli obiettivi.

87 Soprattutto quando la regolamentazione ha un forte impatto sull'andamento delle attività aziendali (p. es. ripercussione delle prescrizioni europee sulle finanze di Skyguide).
88 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*).
89 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).
90 Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) in occasione della revisione degli obiettivi strategici assegnati a Skyguide per il periodo 2024–2027.
91 Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) in occasione della revisione degli obiettivi strategici attribuiti a Swisscom per il periodo 2022–2025; UFT in occasione della revisione degli obiettivi strategici attribuiti alle FFS per il periodo 2024–2027.

Secondo la CdG-S, appare evidente che i ruoli della Confederazione devono essere chiaramente distinti e che i servizi proprietari sono responsabili della definizione degli obiettivi strategici delle imprese. Tuttavia, in linea di principio, il fatto che a livello di organizzazione amministrativa il Consiglio federale abbia optato per una concentrazione delle funzioni di ente proprietario e di vigilanza di determinate imprese all'interno di un unico dipartimento[92] non dovrebbe impedire, ove necessario, lo scambio di informazioni tra i servizi competenti. Secondo la Commissione, questi scambi non pongono problemi, purché le funzioni e le responsabilità decisionali dei servizi siano definite in modo chiaro e vengano rispettate (v. n. 4.14).

La CdG-S considera le competenze e le valutazioni delle autorità di vigilanza specifiche di settore una fonte di informazione importante per definire o adeguare gli obiettivi strategici. Chiede pertanto che in futuro, all'inizio del processo di revisione degli obiettivi strategici, i servizi proprietari valutino sistematicamente, sulla scorta delle esperienze maturate durante la fase strategica precedente, l'opportunità di avviare uno scambio di informazioni con gli uffici incaricati della vigilanza specifica di settore (ovvero, p. es., l'UFCOM per Swisscom e la Posta e l'UFT per le FFS e la Posta), allo scopo di trarre un bilancio condiviso della fase precedente, di individuare eventuali conflitti di obiettivi e di discutere le prospettive per il nuovo periodo strategico. Resta inteso che spetta ai servizi proprietari decidere se tenere conto (o meno) delle osservazioni delle autorità specifiche di settore. La CdG-S auspica inoltre che, in sede di rinnovo degli obiettivi strategici, i servizi proprietari considerino anche le decisioni e le valutazioni delle altre autorità indipendenti di vigilanza e regolazione (p. es. FINMA, COMCO, PostCom ecc.).

Alla luce di questi elementi, la CdG-S ritiene che la sua raccomandazione sia stata attuata soltanto in parte. Pertanto, in occasione del controllo successivo, si informerà sugli sviluppi in proposito.

4.8 Raccomandazione 8 – Rispetto dell'obbligo di archiviazione da parte delle imprese

Raccomandazione 8 del 2019

Il Consiglio federale è invitato a garantire che tutte le imprese parastatali assoggettate alla legislazione federale in materia di archiviazione vi si conformino rigorosamente in futuro e che tale aspetto sia adeguatamente menzionato negli obiettivi strategici delle imprese.

92 In questo caso il DATEC per la Posta, le FFS, Swisscom e Skyguide (per quest'ultima impresa il ruolo di ente proprietario è ricoperto congiuntamente dal DATEC e dal DDPS in collaborazione con l'AFF).

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha confermato di essere tenuto, conformemente alla legge sull'archiviazione (LAr) e all'ordinanza sull'archiviazione (OLAr)[93], a garantire il rispetto della legislazione federale in materia di archiviazione da parte delle imprese parastatali[94] in qualità di «servizi che archiviano in maniera autonoma». Ha inoltre specificato che terrà conto delle lezioni generali tratte dal caso AutoPostale e che risolverà gli eventuali problemi strutturali di archiviazione con la Posta e con l'Archivio federale svizzero (AFS). Ha poi proseguito sottolineando che la LAr era in corso di valutazione[95] e che, in tale contesto, sarebbero stati riesaminati il rispetto della medesima e l'obbligo di vigilanza in capo all'AFS.

Per contro, nel suo parere il Consiglio federale ha respinto la proposta di sancire il rispetto della legislazione in materia di archiviazione negli obiettivi strategici delle imprese parastatali, evidenziando di non voler inserire in questi ultimi alcuna prescrizione già chiaramente sancita nelle leggi e nelle ordinanze, dato che il rispetto della legislazione è un presupposto non scritto per tutte le imprese parastatali. Il Consiglio federale ha tuttavia espresso la volontà di aggiungere negli obiettivi strategici l'obbligo di disporre di un sistema di gestione della conformità (*Compliance Management System,* CMS), conferendo così un peso maggiore al rispetto della legislazione. L'introduzione del CMS nelle imprese e il rispettivo impatto sono trattati al numero 4.10.

Tra il 2020 e il 2025 la CdG-S si è regolarmente informata sull'andamento degli accertamenti sull'archiviazione in seno alle imprese parastatali, raccogliendo informazioni in merito presso l'AFS, i servizi proprietari e diverse imprese[96].

Il rapporto di valutazione concernente la LAr è stato pubblicato alla fine del 2020[97]. Dal documento emerge che le prassi dei servizi che archiviano in maniera autonoma non sono sempre conformi ai requisiti previsti dalla LAr e che sarebbe necessario precisare le attese nei confronti di tali unità. Gli autori della valutazione raccomandano inoltre: di chiarire il campo di applicazione della LAr per quanto concerne le

93 Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (LAr; RS **152.1**); Ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione (OLAr; RS **152.11**).

94 Secondo l'allegato 2 dell'OLAr, le unità seguenti sono considerate servizi che archiviano in maniera autonoma i loro documenti: La Posta, Politecnici federali (compresi gli istituti di ricerca) FFS, SUVA, Swissmedic e Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN). Inoltre, l'Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI), la Cassa pensioni della Confederazione (PUBLICA) e l'Istituto federale di metrologia (METAS) sono «tenuti a offrire i loro documenti».

95 Tale valutazione faceva seguito all'adozione da parte del Consiglio degli Stati del postulato Janiak «Attuazione della legge federale sull'archiviazione» del 27 febbraio 2018 (18.3029).

96 Lettere dell'AFS alla CdG-S del 4 febbraio 2022, del 24 gennaio 2023, del 29 novembre 2024 e del 13 febbraio 2025 (*non pubblicate*); lettera del DATEC alla CdG-S del 23 maggio 2022 (*non pubblicata*); audizione dell'AFS del 21 marzo 2022; audizioni del DATEC, della Posta, delle FFS, di Swisscom e di Skyguide del 28–29 aprile 2022 e del 10–11 aprile 2025. La CdG-S ha concentrato i propri accertamenti sulle seguenti imprese: Posta, FFS, Swisscom e Skyguide.

97 Bolliger, Christian / Gerber, Michèle / Cottier, Bertil (2020): Évaluation de la loi fédérale sur l'archivage (LAr), rapporto finale del 17.12.2020 (*disponibile soltanto in tedesco e francese*), in particolare n. 12 e 15.3.

unità alle quali sono delegati i compiti della Confederazione; di riconsiderare il rapporto tra l'AFS e i servizi assoggettati all'obbligo di archiviazione; e di definire con maggiore precisione le funzioni e le competenze dell'AFS in tali casi[98].

In un rapporto pubblicato nel settembre 2021[99] il Consiglio federale ha comunicato di approvare gli orientamenti e le raccomandazioni della valutazione. Ha inoltre incaricato l'AFS di verificare se, sulla scorta di questi elementi, si rendesse necessario adeguare il quadro normativo. Nel giugno 2022 è giunto alla conclusione che sarebbe stato sufficiente modificare l'OLAr e adeguare la prassi dell'AFS e che non fosse quindi necessario rivedere la LAr[100].

Nel 2023 l'AFS ha avviato la consultazione sul progetto di revisione dell'OLAr, che ha suscitato forti resistenze da parte di alcune imprese e alcuni servizi proprietari[101], tanto che il capo del DFI di allora ha deciso di sospendere la revisione. Per chiarire gli aspetti controversi, l'AFS ha chiesto all'UFG di fornire una perizia giuridica. Nella perizia del luglio 2024[102] l'UFG ha confermato che le imprese sono soggette alla legislazione sull'archiviazione per quanto concerne i compiti della Confederazione loro assegnati, anche nel caso delle imprese non espressamente citate nell'OLAr (p. es. Swisscom, Skyguide o RUAG). L'UFG ha tuttavia rilevato che la normativa vigente mancava di chiarezza, che l'OLAr era in parte in contraddizione con la LAr e che i suoi allegati erano viziati da errori. Ha quindi concluso che era opportuno procedere con la revisione dell'ordinanza.

Alla fine del 2024 l'AFS ha comunicato alla CdG-S che i lavori di revisione dell'OLAr erano sospesi a causa di accertamenti relativi all'attuazione della nuova legge sulla sicurezza delle informazioni (LSIn)[103]. Secondo le spiegazioni fornite dall'Ufficio, l'attuazione della LSIn ai fondi archivistici[104] avrebbe infatti anch'essa potuto richiedere la revisione dell'OLAr. L'AFS ha pertanto deciso di rinviare la revisione dell'ordinanza in modo da affrontare tutti i punti in un unico progetto. All'inizio del 2025 l'AFS ha comunicato di non essere in grado di stabilire un calendario

98 Delle 54 raccomandazioni formulate nel rapporto di valutazione, le raccomandazioni 1–4 e 36–41 (principi 6, 7 e 8) riguardano nello specifico i servizi che archiviano in maniera autonoma i loro documenti.

99 «Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'archivage : évaluation et suite de la procédure»; rapporto del Consiglio federale del 1° settembre 2021 in adempimento del postulato Janiak 18.3029 del 27 2.2018 (*disponibile soltanto in tedesco e francese*), in particolare n. 4.6–4.8.

100 Adeguamento della prassi d'archiviazione, comunicato stampa del Consiglio federale del 29 giugno 2022.

101 In particolare, il progetto prevedeva l'inclusione esplicita di Swisscom, Skyguide e RUAG nel campo di applicazione della legislazione sull'archiviazione.

102 «Gutachten zur Archivierungspflichtigkeit der dezentralen Bundesverwaltung nach BGA», perizia giuridica dell'UFG del 3 luglio 2024 (*disponibile soltanto in tedesco*).

103 Legge federale del 18 dicembre 2020 sulla sicurezza delle informazioni in seno alla Confederazione (LSIn; RS **128**).

104 I chiarimenti riguardano in particolare il campo di applicazione della LSIn alle imprese parastatali (art. 2 cpv. 2 lett. e, nonché cpv. 3–5 LSIn). L'AFS ritiene che questo aspetto abbia ripercussioni sull'assoggettamento delle imprese alla legislazione federale in materia di archiviazione.

definitivo per i lavori di revisione fintanto che non sarebbero state adottate le disposizioni di esecuzione della LSIn[105].

Alla luce delle informazioni raccolte, la CdG-S formula le seguenti osservazioni in merito all'archiviazione nelle imprese parastatali.

- *Vigilanza dell'AFS.* Considerate le sue scarse risorse, da una parte, e la dimensione rilevante delle imprese parastatali, dall'altra, l'AFS può esercitare solo una vigilanza limitata sulle prassi di archiviazione di queste ultime. Secondo l'OLAr (art. 8), l'AFS dispone di tre strumenti per controllare e garantire la conformità legale dell'archiviazione in seno ai servizi o alle imprese che archiviano in maniera autonoma i loro documenti: stipulare accordi con i servizi interessati[106], avvalersi del diritto di ispezione e di controllo[107], revocare il consenso all'archiviazione autonoma[108]. Il ricorso a tali strumenti è tuttavia limitato. Gli accordi esistenti in materia di archiviazione riguardano per esempio solo una parte delle imprese e dei servizi interessati e non sono stati aggiornati da anni[109]. Per quanto è dato sapere alla CdG-S, negli ultimi anni l'AFS non si è avvalso del diritto di ispezione, di controllo e di revoca. Per garantire il rispetto della legislazione, l'AFS conta essenzialmente sulla collaborazione volontaria delle imprese e sugli scambi di informazioni con i servizi proprietari.
- *Valutazione dell'AFS*[110]. Secondo l'AFS, la qualità dell'archiviazione in seno alle imprese parastatali varia molto e dipende in larga misura dalla sensibilità delle imprese nei confronti di questa tematica[111]. L'Ufficio ritiene necessario definire norme e criteri uniformi a livello qualitativo. L'AFS nutre altresì dubbi circa il rispetto da parte di alcune imprese delle norme che disciplinano l'accesso del pubblico agli archivi[112] o la possibilità di presentare ricorso in caso di rifiuto di una richiesta di consultazione[113].
- *Valutazione delle imprese*[114]. Le imprese interpellate non ravvisano alcuna necessità specifica di intervento in tale ambito. La Posta e le FFS ritengono che la loro

105 La LSIn è entrata in vigore il 1° gennaio 2024. Inizialmente, le disposizioni esecutive elaborate dalla Segreteria di Stato della politica di sicurezza (SEPOS) erano previste per l'estate del 2024, ma poi sono state rinviate all'estate del 2025.

106 Tali accordi stabiliscono le modalità concrete dell'archiviazione, specificando in particolare l'obbligo legale di consultare l'AFS per stabilire il valore archivistico dei documenti.

107 L'AFS può visitare i servizi di registratura o quelli incaricati della gestione delle informazioni nonché fare rilevamenti in merito allo stato dei documenti da essi conservati.

108 Se l'obbligo di archiviazione non è rispettato o non è rispettato in modo conforme ai principi della legge, l'AFS può revocare il consenso all'archiviazione autonoma e optare per l'archiviazione a cura dell'AFS.

109 Stando a quando riferito dall'AFS, l'ultimo aggiornamento degli accordi risale al 2018.

110 Lettera dell'AFS alla CdG-S del 4 febbraio 2022 (*non pubblicata*); audizione dell'AFS del 21 marzo 2022.

111 L'AFS cita come esempi positivi le FFS, il settore dei PF e PostFinance.

112 Art. 9–16 LAr e art. 10–22 OLAr.

113 Secondo l'AFS, per esempio, la Posta non ritiene di essere abilitata a prendere una decisione ai sensi dell'art. 22 OLAr in caso di rifiuto di concedere la consultazione, cosicché il richiedente non dispone di alcuna decisione formale impugnabile qualora la richiesta sia respinta.

114 Audizioni della Posta, delle FFS, di Swisscom e di Skyguide del 28–29 aprile 2022 e del 10–11 aprile 2025.

prassi d'archiviazione dei propri documenti sia conforme alla legislazione federale e considerano soddisfacente la collaborazione con l'AFS; non reputano pertanto necessari ulteriori chiarimenti né aggiornamenti dei rispettivi accordi sull'archiviazione. Dal canto loro, Swisscom e Skyguide hanno finora ritenuto di non essere assoggettate alla legislazione federale in materia di archiviazione (v. anche sotto). Queste imprese non hanno stipulato alcun accordo sull'archiviazione con l'AFS, con il quale intrattengono contatti limitati a circostanze specifiche.

Il punto più controverso dell'attuale progetto di revisione dell'OLAr riguarda la determinazione del campo di applicazione della legislazione federale in materia di archiviazione. Innanzitutto, occorre sancire con maggiore chiarezza nella legislazione stessa quali imprese vi sono assoggettate[115]. Swisscom, Skyguide e RUAG dubitano che esista una base legale sufficiente per estendere alle loro attività il campo di applicazione della normativa. In secondo luogo, è necessario determinare quali siano i «compiti pubblici della Confederazione» assunti dalle imprese interessate, per stabilire quali settori delle loro attività debbano soddisfare i requisiti legali. Infine, va definito in che misura la legislazione federale in materia di archiviazione si applichi alle società affiliate delle imprese[116].

Le imprese e i servizi proprietari hanno preso atto delle conclusioni contenute nella perizia dell'UFG del 2024 (v. sopra)[117]. Le FFS e la Posta sostengono che queste non implichino alcuna necessità di adeguamento per quanto le riguarda. Swisscom valuta positivamente il fatto che la perizia dell'UFG fornisca una base di discussione per le prossime fasi dell'iter legislativo, ma considera l'analisi poco articolata e ritiene che non si sia tenuto sufficientemente conto delle circostanze specifiche che distinguono Swisscom dalle altre imprese[118]. L'impresa ha precisato di essere in contatto con l'AFS per chiarire le questioni in sospeso e, possibilmente, trovare una soluzione condivisa per quanto concerne l'archiviazione. Skyguide prende atto che, secondo la perizia dell'UFG, l'impresa è soggetta all'obbligo di archiviazione, diversamente da quanto da essa finora ritenuto, ed evidenzia come tale obbligo comporterebbe oneri e costi significativi.

115 Secondo l'art. 1 cpv. 1 LAr, la legge si applica agli «istituti federali autonomi» (lett. e) e alle «altre persone di diritto pubblico o privato […] per quanto esse adempiano compiti federali d'esecuzione a loro affidati» (lett. h). Stando all'interpretazione dell'UFG, nella prima categoria rientrano le unità decentralizzate dell'Amministrazione costituite come istituti autonomi, mentre la seconda categoria riguarda «organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato al di fuori dell'Amministrazione federale» ai sensi dell'art. 2 cpv. 4 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**). L'UFG conclude affermando che le attuali basi legali non permettono di stabilire chiaramente quali unità rientrino in tali categorie.

116 Le FFS sono del parere che le proprie società affiliate siano esonerate dall'obbligo di archiviazione, mentre PostFinance (società affiliata della Posta) ha un proprio accordo di archiviazione e intrattiene scambi regolari con l'AFS.

117 Audizioni della Posta, delle FFS, di Swisscom e di Skyguide del 10–11 aprile 2025.

118 In particolare, il fatto che Swisscom operi esclusivamente in un settore disciplinato dal diritto privato e sul mercato delle telecomunicazioni, basato sulla concorrenza. In quest'ottica, Swisscom ritiene discutibile la scelta di qualificare come statali l'attività e la funzione attuali dell'impresa, pur riconoscendo che determinati settori della propria attività passata (collegata alla precedente gestione PTT) sono assoggettati all'obbligo di archiviazione.

Nell'aprile 2025 il capo del DATEC ha riconosciuto dinanzi alla CdG la necessità di intervenire in questo settore[119], sottolineando quanto fosse importante chiarire quali attività delle imprese (soprattutto Swisscom e Skyguide) si configurano come compiti pubblici assoggettati all'obbligo di archiviazione e come tale archiviazione debba essere finanziata. Ha inoltre indicato che i servizi proprietari erano in attesa di ricevere dall'AFS una nuova proposta di revisione dell'ordinanza e che avrebbero collaborato con l'Ufficio per chiarire le questioni in sospeso, confermando che la questione riguarda tutte le imprese parastatali e tutti i settori di attività.

Excursus: prassi di archiviazione della Posta

Nel rapporto del 2019 sul caso AutoPostale la CdG-S aveva valutato insufficiente la qualità delle prassi di archiviazione della Posta sebbene, dal 2000, l'impresa disponesse di un accordo con l'AFS che disciplinava in particolare la determinazione del valore archivistico, la conservazione e l'utilizzo degli archivi. Nel 2022 la CdG-S si è informata presso l'AFS circa la situazione dell'archiviazione in seno all'impresa[120].

La valutazione dell'AFS a tale riguardo è sfumata. L'Ufficio intrattiene contatti regolari con la Posta e constata che l'impresa si è dotata di regole in materia di archiviazione. Tuttavia, sul piano strategico, ritiene di non essere ancora riuscito a instaurare una collaborazione stabile e strutturata con l'impresa.

Ogni anno la Posta trasmette all'AFS un rapporto sulle proprie attività di conservazione e archiviazione, fornendo successivamente riscontro alle osservazioni formulate dall'Ufficio. Quest'ultimo precisa tuttavia di non essere in grado di sapere se le sue osservazioni sono tenute in considerazione dall'impresa. In linea generale, l'AFS ritiene di non avere informazioni sufficienti per valutare adeguatamente la qualità della prassi di archiviazione della Posta.

Nel 2015, dopo la conversione della Posta in società anonima di diritto pubblico, l'AFS ha proposto di aggiornare l'accordo del 2000 sull'archiviazione. L'iniziativa non è però andata a buon fine e, nel 2018, la Posta ha interrotto le trattative[121].

Secondo l'AFS sarebbe necessario rafforzare la collaborazione con la Posta a livello strategico e attuativo e aggiornare l'accordo sull'archiviazione.

La Posta, a sua volta[122], ha comunicato alla CdG-S di archiviare i propri documenti secondo le leggi e le ordinanze vigenti e nel rispetto dell'accordo stipulato con l'AFS. Al fine di soddisfare i requisiti normativi, l'impresa ha elaborato una direttiva, completa di manuale, e ha sottolineato di informare l'AFS con cadenza annuale sullo stato dell'archiviazione e di avere scambi regolari con l'Ufficio in merito a questioni specifiche. Secondo la Posta, non è necessario effettuare accertamenti o adottare ulteriori misure in tale ambito.

119 Audizione del DATEC del 10 aprile 2025.
120 Lettera dell'AFS alla CdG-S del 4 febbraio 2022 (*non pubblicata*).
121 In particolare, l'AFS e la Posta non sono riusciti a trovare un'intesa sulla partecipazione dell'AFS alla procedura di determinazione del valore archivistico dei documenti federali.
122 Audizioni della Posta del 28 aprile 2022 e del 10 aprile 2025.

Valutazione della CdG-S

Alla luce di quanto esposto, la CdG-S conclude che la sua raccomandazione non è ancora stata attuata. Stando alle informazioni raccolte dal 2020, la Commissione ritiene che le prassi di archiviazione delle imprese parastatali debbano essere ulteriormente migliorate. Dai casi analizzati si deduce che le percezioni e le prassi adottate in tale ambito variano molto da un'impresa all'altra. Allo stato attuale, sembra che le disposizioni della LAr e dell'OLAr (in particolare sull'accesso agli archivi) non siano pienamente rispettate da tutte le imprese. L'AFS non è in grado di svolgere appieno la propria funzione di vigilanza né di far rispettare le disposizioni legislative in materia. Peraltro, l'esempio della Posta lascia intravedere divergenze di vedute tra l'AFS e le imprese circa i rispettivi ruoli e la collaborazione reciproca.

La CdG-S ritiene indispensabile rivedere quanto prima l'OLAr al fine di colmare le lacune emerse dalla valutazione del 2020 e dalla perizia dell'UFG del 2024. Occorre determinare in modo più chiaro il campo di applicazione della legislazione federale in materia di archiviazione, definendo quali imprese vi sono assoggettate, quali attività di tali imprese sono considerate «compiti pubblici» ai sensi della legge e quali regole si applicano all'archiviazione nelle rispettive società affiliate. Le eventuali eccezioni alla legge dovranno essere motivate in maniera esplicita.

Una volta chiariti questi aspetti, la CdG-S auspica che l'AFS e le imprese raggiungano un'intesa sui rispettivi ruoli e compiti, sugli standard da applicare in materia di archiviazione e sulle modalità della collaborazione reciproca. Secondo la Commissione, è necessario che l'AFS stipuli accordi con tutti i servizi che archiviano in maniera autonoma i propri documenti e che tali accordi siano oggetto di aggiornamenti regolari.

Per la CdG-S è normale che, in materia di archiviazione, le imprese parastatali siano assoggettate a requisiti meno stringenti rispetto all'Amministrazione federale centrale, soprattutto in considerazione dell'autonomia loro conferita dalla legge. Non sarebbe d'altronde realistico aspettarsi che l'AFS eserciti una vigilanza approfondita sulle imprese. In quest'ottica, la piena attuazione della legislazione passa inevitabilmente attraverso la collaborazione costruttiva tra AFS e imprese, che presuppone un'intesa condivisa tra tutti gli attori sugli standard e sulle procedure da applicare, nonché sulle eventuali misure da adottare in caso di mancato rispetto dei medesimi.

La CdG-S accoglie con favore la disponibilità dei servizi proprietari e delle imprese a collaborare attivamente con l'AFS per chiarire tali questioni e ritiene opportuno coordinare la collaborazione sulla base dei lavori relativi alla LSI, al fine di sfruttare possibili sinergie. Tuttavia, data la situazione insoddisfacente che persiste da molti anni, la Commissione invita il Consiglio federale ad adoperarsi affinché la revisione dell'OLAr sia ultimata in tempi rapidi.

La CdG-S prende atto delle argomentazioni del Consiglio federale a giustificazione dell'assenza di obiettivi strategici in materia di archiviazione e condivide l'opinione dell'Esecutivo, secondo cui il rispetto della legislazione vigente dovrebbe costituire un presupposto evidente per tutte le imprese. La Commissione constata però che, al momento, nei fatti tale presupposto non è soddisfatto nel settore dell'archiviazione. Secondo la CdG-S resta da vedere se, grazie alla recente introduzione del CMS, in futuro tutte le imprese rispetteranno la legislazione in materia. Una volta che sarà stato

precisato l'ambito di applicazione della legislazione federale in materia di archiviazione, la CdG-S auspica che il rispetto delle relative disposizioni venga integrato nel CMS delle imprese e che eventuali casi problematici siano segnalati all'ente proprietario. Se nei prossimi anni non si riscontrerà un miglioramento significativo in tal senso, la Commissione si riserva la possibilità di chiedere di aggiungere un obiettivo strategico specifico sull'archiviazione.

Considerato il carattere trasversale di questa raccomandazione, la CdG-S ha deciso di continuare a monitorarne la futura attuazione, indipendentemente dall'ispezione per il caso AutoPostale, e tra circa due anni si informerà sull'avanzamento dei lavori in merito.

4.9 Raccomandazione 9 – Colloqui con l'ente proprietario

Raccomandazione 9 del 2019

Il Consiglio federale è invitato a garantire che la futura delegazione sulle imprese parastatali venga regolarmente informata dai suoi membri sugli aspetti importanti dei colloqui informali con le imprese e che la delegazione decida se tali informazioni debbano essere trattate ufficialmente nell'ambito dei colloqui trimestrali «formali» e/o trasmesse al Consiglio federale.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nella primavera del 2020 il Consiglio degli Stati ha respinto la mozione 19.4383 sulla costituzione di una delegazione del Consiglio federale incaricata della conduzione strategica e della vigilanza sulle aziende parastatali. Gli accertamenti della CdG-S si sono pertanto concentrati sulla gestione da parte dei servizi proprietari dei colloqui formali e informali con le imprese.

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha sottolineato che i contatti informali tra le imprese parastatali e i servizi proprietari sono inevitabili e che possono rivelarsi utili, ma ha altresì specificato che tali contatti non devono sminuire o addirittura sostituire lo scambio di informazioni ai più alti livelli. Il Consiglio federale si è impegnato a garantire che questi colloqui venissero svolti con moderazione e a sensibilizzare in proposito i servizi interessati. Nel 2021 l'AFF ha confermato tale posizione dinanzi alla CdG-S[123].

In particolare, nel rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà[124], oltre a precisare vari aspetti concernenti la preparazione e lo svolgimento dei colloqui (formali) tra i servizi proprietari e le imprese[125], il Consiglio federale ha elencato le

123 Audizione dell'AFF del 21 giugno 2021.
124 N. 5.1.6.
125 Tali colloqui, detti «colloqui con l'ente proprietario» o «colloqui trimestrali», si svolgono da tre a quattro volte l'anno e in generale vi partecipano i servizi proprietari (direzione dell'AFF e del dipartimento competente) e una delegazione di imprese.

questioni di importanza strategica per la Confederazione che dovrebbero essere trattate in tale sede (v. n. 4.5); ha inoltre fornito, per la prima volta, dettagli relativi ai colloqui propedeutici che precedono quelli trimestrali[126]. Ha infine precisato espressamente che a tali colloqui propedeutici possono partecipare, se necessario, i rappresentanti degli uffici specializzati o delle autorità di vigilanza (v. n. 4.14). Nel 2024[127] il Consiglio federale ha comunicato che da alcuni anni i colloqui propedeutici erano verbalizzati.

Valutazione della CdG-S

Nel complesso la CdG-S è soddisfatta delle risposte fornite dal Consiglio federale su questo punto. Riconosce che, in alcuni casi, i colloqui informali con le imprese possono rivelarsi utili, in particolare per un rapido scambio di informazioni su aspetti specifici. Spetta ai servizi proprietari accertarsi che il ricorso ai colloqui informali sia moderato e che i temi importanti siano trattati nell'ambito dei colloqui formali e debitamente documentati. È sempre responsabilità dei servizi proprietari verificare periodicamente se determinate informazioni, frutto di tali colloqui, debbano o meno essere comunicate al Consiglio federale. Negli ultimi anni la CdG-S non è venuta a conoscenza di casi problematici legati ai colloqui formali o informali tra i servizi proprietari e le imprese da essa esaminate[128] e presume pertanto che la sua raccomandazione relativa a tali imprese sia stata attuata.

La Commissione apprezza le precisazioni sui colloqui contenute nel rapporto del Consiglio federale sulla strategia basata sul rapporto di proprietà. Tali precisazioni concorrono a inquadrare meglio lo scambio di informazioni tra imprese e Confederazione, e in tal senso costituiscono un progresso nell'attuazione della raccomandazione.

La CdG-S si aspetta tuttavia che nei prossimi anni venga prestata particolare attenzione alla strutturazione dei colloqui con le imprese. Dal suo punto di vista, è importante che tali incontri siano strutturati in maniera uniforme, così da garantire un monitoraggio coerente tra tutti i dipartimenti. La Commissione ritiene che i servizi proprietari debbano assumere un ruolo proattivo nella definizione di tale struttura. In occasione del controllo successivo, intende informarsi più dettagliatamente sulle prassi adottate in questo ambito.

126 I colloqui propedeutici (detti anche «riunioni di esperti»), finalizzati a preparare i colloqui trimestrali sul piano tecnico, sono effettuati da tutte le imprese parastatali, fatta eccezione per Swisscom, in quanto società quotata in borsa tenuta alla parità di trattamento di tutti gli azionisti. Sono organizzati dalla direzione dell'AFF o, per RUAG MRO, dalla Segreteria generale del DDPS.

127 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).

128 Ossia la Posta, FFS, Swisscom e Skyguide. La CdG-S ha esaminato separatamente il caso RUAG MRO (v. n. 2).

4.10 Raccomandazione 10 – Strumenti di vigilanza interni delle imprese

Raccomandazione 10 del 2019

10.1 Il Consiglio federale è invitato a garantire che gli obiettivi strategici di tutte le imprese parastatali prevedano obbligatoriamente l'esistenza dei seguenti strumenti di vigilanza: sistema di gestione dei rischi, sistema di controllo interno, Compliance Management System. Per ciascuno di questi strumenti, gli obiettivi strategici devono includere direttive sull'obbligo di informare l'ente proprietario e definire gli indicatori di controllo.

10.2 Il Consiglio federale è altresì invitato a definire chiaramente quali risultati derivanti dagli strumenti di vigilanza interni delle imprese debbano essere comunicati all'ente proprietario, in quale forma e con quale grado di dettaglio, recependo poi il tutto negli obiettivi strategici.

10.3 Il Consiglio federale è invitato a garantire che il rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese, presentato al Parlamento, fornisca informazioni trasparenti sui principali risultati ottenuti grazie agli strumenti di vigilanza interni delle imprese, anche riguardo alla situazione finanziaria delle imprese parastatali.

10.4 Al termine dell'attuale fase strategica, il Consiglio federale è inoltre invitato a tracciare un bilancio degli obiettivi strategici sui rischi e sui relativi indicatori di controllo e, se necessario, ad apportare modifiche o integrazioni.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha ritenuto che la raccomandazione sia stata per lo più attuata dal punto di vista materiale o che fosse in fase di attuazione.

Per quanto concerne il *sistema di gestione dei rischi (Enterprise Risk Management, ERM)*, il Consiglio federale ha specificato che quest'ultimo era già previsto negli obiettivi strategici fin dal 2018. Nel proprio parere ha specificato in dettaglio gli indicatori che permettono di misurare il raggiungimento di tale obiettivo[129]. Nel settembre 2020 il DATEC ha informato la CdG-S che i criteri di verifica relativi all'ERM sarebbero stati precisati ed estesi a tutte le imprese e che, da quel momento, avrebbero riguardato sia l'implementazione dell'ERM che la sua funzionalità ed efficacia[130]. Nel 2024[131] il Consiglio federale ha trasmesso alla CdG-S il resoconto delle verifiche relative all'ERM effettuate a partire dal 2020 nelle diverse imprese, nel quale concludeva che la portata delle verifiche era conforme alle direttive, che tali risultati erano utili e che permettevano il conseguimento degli obiettivi. Ha inoltre indicato che, sulla

129 In particolare: rispetto dei requisiti della norma ISO 31000, accertato con cadenza quadriennale mediante una verifica indipendente. Le imprese devono fornire regolarmente all'ente proprietario le informazioni sui loro rischi principali. Il Consiglio federale ha inoltre sottolineato che vigilerà con particolare attenzione sui rischi derivanti dalle attività svolte da unità che percepiscono sussidi elevati o che operano all'estero.

130 E-mail della SG-DATEC del 14 settembre 2020 (*non pubblicata*). Questa modifica è stata decisa sulla base delle esperienze maturate con la Posta negli anni 2017–2020.

131 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).

base di tali verifiche, erano state formulate diverse raccomandazioni circa lo sviluppo della metodologia e della governance in materia di gestione dei rischi[132].

Inoltre, basandosi sul rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, il Consiglio federale ha deciso di prevedere negli obiettivi strategici delle imprese anche il requisito di disporre di un *sistema di gestione della conformità (Compliance Management System, CMS*) per garantire il rispetto di leggi, regole e norme. Negli anni successivi tale elemento è stato inserito progressivamente negli obiettivi strategici di tutte le imprese. Nel settembre 2020 il Consiglio federale ha presentato alla CdG-S gli indicatori che dovrebbero consentire di misurare il raggiungimento di tale obiettivo[133]. Nel rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà[134], ha fornito informazioni complementari sulla progettazione e sull'attuazione del CMS nelle imprese. Nel 2024[135] il Consiglio federale ha trasmesso alla CdG-S un resoconto provvisorio, nel quale osservava che le imprese avevano realizzato un CMS da sviluppare gradualmente e si dichiarava certo che l'integrazione del CMS negli obiettivi strategici, associata a verifiche periodiche, contribuisse in modo significativo a mantenere alta l'attenzione delle imprese sul proprio CMS e sul suo sviluppo.

Per quanto riguarda il *sistema di controllo interno* (*SCI)*, invece, il focus è diretto sui rischi operativi dei processi aziendali finanziariamente rilevanti. Stando alle spiegazioni del Consiglio federale, la legge prevede fin dal 2008 che la verifica del SCI rientri nelle responsabilità dell'ufficio di revisione (esterno) dell'impresa[136]. Qualsiasi lacuna di ordine sistematico deve essere registrata nel sistema di gestione del rischio e segnalata all'ente proprietario, in particolare durante i colloqui con il medesimo. In tale contesto, il Consiglio federale ha ritenuto che specificare ulteriormente negli obiettivi strategici l'obbligo di verificare l'esistenza di un SCI non apporterebbe alcun valore aggiunto.

Excursus: verifiche del CDF sugli strumenti di vigilanza interni

Gli strumenti di vigilanza interni delle imprese sono oggetto di verifiche periodiche da parte del CDF, che ne trasmette i risultati al Consiglio federale e agli organi preposti all'alta vigilanza parlamentare. Negli ultimi anni, ad esempio, il CDF ha

132 In merito all'attribuzione a livello organizzativo del servizio specializzato nella gestione dei rischi, ad esempio nel caso di Swisscom e della Posta.

133 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*); e-mail della SG-DATEC alla CdG-S del 14 settembre 2020 (*non pubblicata*). In particolare: rispetto dei requisiti della norma ISO 37301, accertato con cadenza quadriennale mediante verifica indipendente. Secondo il Consiglio federale: «l'ente proprietario attende un'attestazione affidabile dell'attuazione del CMS a livello di gruppo e di tutte le società affiliate, con elementi di base conformi alla norma ISO 19600:2016, e della sua integrazione nei processi di gestione e di svolgimento delle operazioni». Le imprese devono inoltre fornire regolarmente all'ente proprietario le informazioni sui settori chiave del CMS.

134 V. n. 5.1.5 e 5.2.2.

135 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).

136 Art. 728° segg. CO.

esaminato in due momenti diversi il sistema di gestione dei rischi della Posta[137] e ha concluso che l'impresa disponeva di un processo consolidato e che l'ente proprietario riceveva resoconti adeguati. Il CDF ha tuttavia individuato un potenziale di miglioramento nell'attuazione della gestione dei rischi a livello di unità organizzative, società e joint venture in cui la Posta detiene una partecipazione. Nel 2025 il CDF ha concluso che le unità organizzative interessate avevano attuato l'insieme delle raccomandazioni[138].

Il CDF ha inoltre analizzato la gestione dei rischi e della conformità del gruppo RUAG. Nel suo ultimo rapporto in proposito[139], il CDF ha ritenuto in particolare che il sistema di gestione della conformità di RUAG MRO non fosse abbastanza efficace, criticando anche la mancanza di una verifica esterna dell'efficacia del sistema di gestione dei rischi aziendali.

Per quanto concerne gli altri punti della raccomandazione, la CdG-S osserva innanzitutto che il Consiglio federale, nel parere del 2020, non ha dato seguito alla richiesta della CdG-S di definire più chiaramente *quali risultati derivanti dagli strumenti di vigilanza interni delle imprese* debbano essere comunicati alla Confederazione (punto 10.2 della raccomandazione 10), ma si è limitato a specificare che le imprese devono fornire regolarmente all'ente proprietario le informazioni relative ai principali rischi aziendali e ai settori chiave del CMS. Alla luce dei sistemi e delle procedure introdotti, il Consiglio federale non reputa necessario definire più precisamente quali informazioni devono essere trasmesse all'ente proprietario; un tale approccio si tradurrebbe in una limitazione del margine d'azione della Confederazione e invaderebbe la sfera di responsabilità dell'impresa[140]. Nel parere del 2020, ha tuttavia evidenziato che la decisione di programmare i colloqui con l'ente proprietario in chiave maggiormente prospettica gli consentirebbe di migliorare ulteriormente la propria vigilanza strategica su tali aspetti (v. n. 4.5 e 4.9).

Inoltre, sempre nel rapporto del 2020, il Consiglio federale non ha preso alcuna posizione esplicita sulla richiesta della CdG-S relativa alle *informazioni contenute nei rapporti presentati al Parlamento sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese* (punto 10.3 della raccomandazione 10). Nel 2024[141] ha ritenuto che questa parte della raccomandazione fosse stata attuata e che i rapporti fornissero informazioni trasparenti sui principali risultati ottenuti grazie agli strumenti di vigilanza interni. Ha annunciato altresì che tale aspetto sarebbe stato tenuto in maggiore considerazione al momento della definizione dei nuovi obiettivi strategici.

137 «Prüfung des Risikomanagements über die Tochtergesellschaften – Schweizerische Post AG», rapporto di verifica del CDF del 19 gennaio 2023 (*disponibile soltanto in tedesco; sintesi in francese)*; «Prüfung des Risikomanagements – die Schweizerische Post», rapporto di verifica del CDF dell'8 febbraio 2019 (*disponibile soltanto in tedesco; sintesi in francese*).

138 «Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen zum Risikomanagement über die Tochtergesellschaften», rapporto di verifica del CDF del 7 aprile 2025 (*disponibile soltanto in tedesco; sintesi in francese*).

139 Verifica della conduzione e della gestione di RUAG MRO – RUAG MRO e Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, rapporto di verifica del CDF del 14 ottobre 2024 (v. in particolare il n. 4).

140 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*).

141 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).

Nel 2025, sulla base dei rapporti ricevuti, la Commissione ha verificato il grado di attuazione della propria raccomandazione da parte delle diverse imprese[142] e ha constatato che tali rapporti contenevano un capitolo relativo all'ERM e al CMS, nel quale venivano presentati sinteticamente i risultati delle verifiche effettuate durante l'esercizio e gli eventuali aspetti da migliorare. Nei rapporti erano inoltre citati, più in dettaglio, alcuni rischi importanti ai quali sono esposte le imprese (p. es. rischi di conformità per RUAG MRO, rischi legati all'acquisizione di Vodafone Italia da parte di Swisscom, rischi in termini di stabilità dei sistemi tecnici per Skyguide). Le informazioni sui rischi della Posta, delle FFS e di Swisscom sono contenute anche nel rapporto sui rischi della Confederazione trasmesso annualmente alle CdG.

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha infine lasciato intendere che avrebbe tracciato un *bilancio regolare degli obiettivi strategici sui rischi e sui relativi indicatori di controllo* (punto 10.4 della raccomandazione 10). Nel 2024 ha precisato alla CdG-S che prendeva atto delle informazioni contenute nei rapporti annuali delle imprese sugli sviluppi e sulle sfide e del fatto che i rischi e le priorità del programma di conformità sarebbero stati oggetto dei colloqui annuali con le imprese[143].

Valutazione della CdG-S

La CdG-S ritiene che la sua raccomandazione sia stata in gran parte attuata, ma individua altresì un potenziale di miglioramento.

Per quanto concerne il punto 10.1, la Commissione valuta positivamente l'introduzione, per tutte le imprese, di un obiettivo strategico relativo al sistema di gestione della conformità (CMS), che includa lo svolgimento di verifiche periodiche. Lo scopo di questa misura è garantire il costante rispetto da parte delle imprese del quadro normativo e regolamentare nonché la segnalazione alla Confederazione di eventuali casi problematici. La Commissione condivide il parere del Consiglio federale secondo cui tale obiettivo farà sì che le imprese prestino più attenzione a questa tematica e che eventuali casi simili a quello di AutoPostale siano individuati tempestivamente. A cinque anni dalla decisione del Consiglio federale, la CdG-S osserva che tutte le imprese dispongono attualmente di un CMS, ma che tali sistemi sono ancora in fase di sviluppo e in alcune imprese necessitino di miglioramenti, come è emerso dalla recente verifica di RUAG MRO da parte del CDF. D'altronde, esempi come quello del dibattito sull'applicabilità della legislazione federale in materia di archiviazione (v. n. 4.8) dimostrano che il rispetto del quadro normativo da parte delle imprese richiederà anche nei prossimi anni un'attenzione particolare da parte dei servizi proprietari.

La CdG-S apprezza inoltre che i servizi proprietari abbiano precisato e ampliato i criteri di verifica del sistema di gestione dei rischi (ERM) e che ora i controlli tengano conto anche della funzionalità e dell'efficacia. Secondo la Commissione, è molto importante individuare e segnalare in modo trasparente i rischi principali delle imprese

142 Rapporti del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Posta, delle FFS, di Swisscom, di Skyguide e di RUAG MRO durante l'esercizio 2024 (*non pubblicati*).

143 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).

agli organi direttivi e ai servizi proprietari, affinché questi possano reagire di conseguenza. La CdG-S valuta positivamente i miglioramenti apportati ai sistemi ERM delle imprese sulla base delle verifiche effettuate negli ultimi anni.

In generale, la Commissione auspica che le verifiche esterne periodiche dei sistemi ERM e CMS continuino a essere effettuate anche in futuro. Invita inoltre il Consiglio federale ad adoperarsi affinché i servizi proprietari affrontino questo argomento con le imprese almeno una volta all'anno e, in questa occasione, si informino sull'attuazione delle raccomandazioni conseguenti alle verifiche. Nello stesso contesto si dovrebbe discutere anche delle conclusioni di eventuali verifiche effettuate dal CDF sui sistemi ERM o CMS.

La CdG-S ritiene convincenti le spiegazioni del Consiglio federale sul SCI e non reputa necessario introdurre un obiettivo strategico in tal senso, in quanto tale aspetto è disciplinato dalla legge e le eventuali carenze vengono segnalate nel sistema ERM.

La Commissione prende atto che il Consiglio federale non intende definire con maggiore precisione quali risultati derivanti dagli strumenti di vigilanza interni delle imprese debbano essere comunicati alla Confederazione (punto 10.2 della raccomandazione 10). La CdG parte dal presupposto che i sistemi ERM e CMS, se concepiti e realizzati in modo adeguato, dovrebbero garantire che le informazioni più importanti siano segnalate agli organi direttivi e ai servizi proprietari in tempo utile e con il grado di dettaglio necessario. Ritiene pertanto che bisognerebbe prestare particolare attenzione alle informazioni che riguardano questioni aziendali di importanza strategica (v. n. 4.5) e alle società affiliate più importanti delle imprese (v. n. 4.12). A suo avviso, adottando un orientamento maggiormente proattivo durante i colloqui con le imprese e svolgendo colloqui propedeutici (si veda il n. 4.9), si dovrebbe poter stabilire quali aspetti dell'ERM e del CMS debbano essere oggetto di una discussione più approfondita. La CdG-S sottolinea tuttavia che la responsabilità di segnalare all'ente proprietario eventuali casi problematici è principalmente in capo agli organi direttivi dell'impresa.

Nel complesso, la CdG-S è soddisfatta delle informazioni contenute nei rapporti che le vengono trasmessi ogni anno (punto 10.3), in particolare per quanto concerne i risultati delle verifiche esterne. Ritiene tuttavia che le sarebbe utile disporre di informazioni più sistematiche (p. es. sotto forma di un elenco) sui principali rischi di ciascuna impresa e sulle considerazioni relative al CMS giudicate importanti dall'ente proprietario. Esorta pertanto il Consiglio federale a valutare un eventuale adeguamento dei rapporti in tal senso.

La CdG-S apprezza inoltre l'intenzione del Consiglio federale di riesaminare periodicamente gli obiettivi concernenti gli strumenti di controllo e i rispettivi indicatori (punto 10.4) e presuppone che una tale analisi venga effettuata sistematicamente al momento del rinnovo degli obiettivi strategici di ciascuna impresa.

La CdG-S si riserva la possibilità di completare la propria valutazione degli strumenti di vigilanza interni delle imprese in funzione degli esiti dei propri accertamenti in corso sulla governance di RUAG MRO.

4.11 Raccomandazione 11 – Strutture di gestione nelle società affiliate delle imprese

Raccomandazione 11 del 2019

Il Consiglio federale è invitato a esaminare se le strutture di gestione delle società affiliate delle imprese parastatali siano adeguate e se debbano essere emanate direttive generali al riguardo.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Questa raccomandazione faceva eco al rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019. Gli esperti incaricati dal Consiglio federale avevano constatato l'assenza di basi concettuali specifiche per il controllo delle strutture di holding (sistema con società affiliate), che invece erano frequenti nelle imprese parastatali. Secondo tali esperti, tuttavia, questo non sembrava avere un impatto negativo sullo scambio di informazioni con l'ente proprietario[144].

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha sottolineato di non esercitare alcuna influenza sull'attività operativa delle imprese e di non imporre loro alcun vincolo riguardo alla struttura organizzativa. Secondo il Consiglio federale, la responsabilità di effettuare controlli regolari su tale struttura e di informare l'ente proprietario sulla situazione dell'impresa è un'attribuzione inalienabile del consiglio di amministrazione[145]. Pertanto, il Consiglio federale ha respinto la raccomandazione, ma ha specificato che, se venisse a conoscenza di elementi circa il mancato rispetto degli obiettivi strategici o delle disposizioni di legge a causa delle strutture di gestione di una società, avrebbe affrontato la questione con il consiglio di amministrazione e, se necessario, avrebbe esercitato l'influenza necessaria.

Il Consiglio federale non ha trattato questo punto nel proprio rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà. La struttura organizzativa delle imprese non compare nell'elenco dei temi considerati «strategici» dall'ente proprietario (che la ritiene tale solo in caso di ristrutturazioni importanti)[146].

Nel 2024 il Consiglio federale ha comunicato alla CdG-S di non avere ravvisato l'esigenza, dopo il 2020, di affrontare la questione delle strutture di gestione delle imprese parastatali. La CdG-S ha tuttavia constatato che, in occasione del rilevamento di Vo-

144 Rapporto di esperti sul governo d'impresa 2019, n. 4.1.3 e 5.1.1. Gli esperti non hanno formulato alcuna raccomandazione concreta in merito.
145 Art. 716*a* cpv. 1 n. 1 e 2 CO.
146 V. n. 5.1.6. Nel suo rapporto del 2019 (n. 8.2.2.8), la CdG-S concludeva che la struttura organizzativa ha una dimensione strategica.

dafone Italia da parte di Swisscom nel 2024, il Consiglio federale ha stabilito condizioni finalizzate a mitigare i rischi di tale operazione, alcune delle quali relative alla struttura organizzativa dell'impresa[147].

Valutazione della CdG-S

La CdG-S prende atto che il Consiglio federale non intende dare seguito alla raccomandazione in oggetto. Ritiene comprensibili le spiegazioni fornite in tal senso e condivide il parere del Consiglio federale, secondo cui spetta in primo luogo al consiglio di amministrazione garantire che l'impresa e le sue società affiliate dispongano di strutture organizzative adeguate e informare l'ente proprietario in caso di necessità. La struttura organizzativa scelta deve naturalmente consentire in qualsiasi caso il rispetto degli obiettivi strategici e delle disposizioni di legge. È inoltre importante che l'organizzazione dell'impresa e delle società affiliate non ostacoli la vigilanza esercitata dalla Confederazione (p. es. rendendo più complesso l'accesso dei servizi proprietari o delle autorità di vigilanza specifiche di settore a determinate informazioni, come nel caso AutoPostale). Secondo la CdG-S, la Confederazione deve poter esercitare la vigilanza uniformemente sull'insieme dell'impresa, incluse le rispettive società affiliate. In quest'ottica, la Commissione apprezza il fatto che il Consiglio federale si dichiari disposto, se necessario, ad affrontare la questione delle strutture organizzative in occasione dei colloqui trimestrali. La CdG-S prende atto che, evidentemente, nel corso degli anni il Consiglio federale non ha individuato indizi di problematiche collegate alle strutture organizzative delle imprese.

La Commissione è dell'avviso che la questione delle strutture organizzative meriti un'attenzione particolare in caso di ristrutturazioni aziendali di una certa portata o di acquisizioni di società affiliate importanti. Il Consiglio federale sembra avere riservato la dovuta attenzione a tale aspetto in occasione del rilevamento di Vodafone Italia da parte di Swisscom. La CdG-S, nel riconoscere che in tale circostanza il Consiglio federale ha stabilito condizioni specifiche relative alla nuova struttura organizzativa dell'impresa, parte dal presupposto che il Consiglio federale continuerà a esercitare la vigilanza uniformemente su tutto il gruppo Swisscom – compresa la società affiliata italiana – e che, ove necessario, affronterà la questione delle nuove strutture di gestione con i responsabili dell'impresa, basandosi sulle esperienze maturate nella prassi.

La CdG-S si riserva la possibilità di completare la propria valutazione delle società affiliate delle imprese in funzione degli esiti dei propri accertamenti in corso sulla governance di RUAG MRO.

147 Swisscom rileva Vodafone Italia, comunicato stampa del Consiglio federale del 15 marzo 2024. In particolare, il Consiglio federale ha preteso che le attività italiane e svizzere del gruppo Swisscom restassero separate sia sul piano organizzativo sia su quello strutturale. La nuova struttura di gestione, presentata alle CdG dall'impresa nell'aprile 2025, è attualmente formata da un «Group Executive Committee» (direzione generale), composto da quattro persone e al quale sono sottoposte la direzione per le attività in Svizzera (Swisscom Svizzera) e la direzione per le attività in Italia (Fastweb + Vodafone).

4.12 Raccomandazione 12 – Società affiliate più importanti

Raccomandazione 12 del 2019

12.1 Il Consiglio federale è invitato a definire quali società affiliate delle imprese parastatali rivestono un'importanza strategica per l'ente proprietario e a sottoporle a una maggiore vigilanza da parte dei dipartimenti competenti. A tal fine deve essere prestata particolare attenzione alle società affiliate e alle cooperazioni estere delle imprese.

12.2 Il Consiglio federale è invitato a garantire che il rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese, presentato al Parlamento, fornisca informazioni trasparenti sulla situazione delle società affiliate di importanza strategica per la Confederazione in qualità di ente proprietario.

12.3 Il Consiglio federale è invitato a esaminare quali misure garantirebbero una maggiore trasparenza sulla situazione finanziaria delle società affiliate delle imprese parastatali e a condividere i risultati di tale esame.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha dichiarato di essere disposto a dare seguito alla raccomandazione e a dedicare maggiore attenzione alle società affiliate delle imprese, in particolare a quelle con attività all'estero. Ha altresì specificato che tale aspetto sarebbe stato trattato più approfonditamente anche nei rapporti annuali sul raggiungimento degli obiettivi strategici. Ha inoltre annunciato che avrebbe verificato come incrementare la trasparenza sulla situazione finanziaria delle società affiliate[148], pur constatando un'asimmetria informativa intrinseca tra impresa ed ente proprietario. Interpellato dalla CdG-S sulle misure concrete adottate in tal senso, il Consiglio federale ha precisato nel settembre 2020 di non avere conferito alcun mandato specifico ai dipartimenti, ma che partiva dal presupposto che questi ultimi avrebbero tenuto conto delle aspettative formulate nel suo parere[149].

Il Consiglio federale ha inoltre comunicato di non essere intenzionato a stilare un elenco delle società affiliate di importanza strategica, ritenendo che spetti ai dipartimenti determinare, nell'ambito dei colloqui con l'ente proprietario e dei rapporti sul raggiungimento degli obiettivi, quali società affiliate rivestano importanza strategica e quale peso accordare a tali società[150]. Ha tuttavia menzionato tre società affiliate che a suo avviso sono di importanza strategica, ossia FFS Cargo, PostFinance e Fastweb[151] e ha rilevato che la trasparenza sulla situazione finanziaria di queste tre società era garantita[152].

148 In particolare in collaborazione con gli uffici di revisione esterni e il CDF.
149 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*).
150 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*).
151 Fastweb è un'impresa di telecomunicazioni italiana, rilevata da Swisscom nel 2007. Nel 2024 Swisscom ha rilevato l'impresa Vodafone Italia e ha proceduto alla fusione di quest'ultima con Fastweb. L'impresa che ne è nata è il secondo più grande operatore di telecomunicazioni in Italia.
152 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*).

Nel 2024 il Consiglio federale ha tracciato un bilancio positivo dell'attuazione della raccomandazione e ha specificato che i servizi proprietari si confrontavano approfonditamente su tutti i gruppi e sulle società affiliate in occasione dei colloqui trimestrali e delle riunioni di esperti nonché nell'ambito del rapporto annuale. A suo avviso, le informazioni pertinenti relative alle imprese sono fornite in modo abbastanza tempestivo e al livello gerarchico adeguato. Il Consiglio federale ha confermato che FFS Cargo, PostFinance e Fastweb[153] devono essere considerate società affiliate di importanza strategica e ha precisato che tali società sono oggetto di un monitoraggio rigoroso e sistematico[154].

Gli obiettivi strategici della FFS, della Posta e di Swisscom prevedono disposizioni specifiche su FFS Cargo, PostFinance e Fastweb, e più specificatamente sui loro settori di attività[155]. A loro volta, gli obiettivi strategici di tutte le imprese contengono anche una disposizione concernente l'acquisizione di nuove società affiliate («cooperazioni e partecipazioni»), che disciplina in particolare le partecipazioni all'estero.

Inoltre, la situazione delle società affiliate più importanti delle imprese e le sfide che queste devono affrontare, sia in Svizzera sia all'estero, sono oggetto dei rapporti annuali sul raggiungimento degli obiettivi strategici che il Consiglio federale presenta al Parlamento. Tali rapporti contengono anche informazioni sulle principali cooperazioni e partecipazioni delle imprese e sul loro andamento nell'anno in rassegna.

Valutazione della CdG-S

La CdG-S conclude che la sua raccomandazione è stata prevalentemente attuata. La Commissione apprezza la decisione del Consiglio federale di riservare maggiore attenzione alle società affiliate delle imprese di importanza strategica. Se da un lato si rammarica per il fatto che il Consiglio federale non sia disposto a stilare un elenco delle società affiliate interessate, dall'altro prende atto che secondo quest'ultimo le società affiliate maggiormente interessate sono tre (FFS Cargo, PostFinance e la società affiliata italiana di Swisscom). Stando alle informazioni a sua disposizione, la CdG-S ritiene che, negli ultimi anni, il Consiglio federale abbia esercitato un monitoraggio adeguato di tali società affiliate e che i rapporti presentati al Parlamento illustrino in modo soddisfacente la loro situazione.

153 Nello specifico, la società risultante dalla fusione di Fastweb e Vodafone Italia.
154 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).
155 Obiettivi strategici 1.6 e 3.3 delle FFS concernenti FFS Cargo; obiettivi strategici 1.3 e 2.2 della Posta concernenti PostFinance; obiettivo strategico 1.5 di Swisscom concernente Fastweb.

Pur considerando opportuno che il Consiglio federale definisca obiettivi strategici specifici per le principali società affiliate delle imprese parastatali, la CdG-S è del parere che gli obiettivi strategici attribuiti a Swisscom relativamente all'attività in Italia[156] dovrebbero essere meglio articolati, data l'importanza di tale mercato per l'impresa. Presume pertanto che il Consiglio federale effettuerà adeguamenti in tal senso in occasione del prossimo rinnovo degli obiettivi strategici di Swisscom[157].

La Commissione invita il Consiglio federale a continuare a riservare un'attenzione particolare alle società affiliate più importanti delle imprese parastatali. A suo avviso, i criteri determinanti per stabilire l'importanza strategica di una società affiliata sono soprattutto la dimensione, il peso economico e i rischi ai quali essa è esposta. Come già evidenziato nella propria raccomandazione, la CdG-S reputa doveroso soffermarsi principalmente sui rischi collegati alle società affiliate che operano all'estero, in quanto le condizioni generali delle rispettive attività (in particolare il quadro normativo) esulano dalla sfera d'influenza della Confederazione.

La Commissione prende atto che il Consiglio federale, pur ritenendolo un aspetto importante, ha rinunciato ad adottare misure concrete per migliorare la trasparenza della situazione finanziaria delle società affiliate interessate. La CdG-S parte dal presupposto che i dipartimenti interessati vigilino sull'attuazione di questa richiesta e che interverranno prontamente qualora non fosse garantita la trasparenza della situazione finanziaria di una società affiliata. Essa ritiene che l'AFF, quale ufficio trasversale associato alla vigilanza delle imprese, abbia un ruolo chiave nella valutazione della trasparenza finanziaria. In occasione del controllo successivo, la Commissione traccerà un bilancio in proposito, in collaborazione con i servizi proprietari.

La CdG-S si riserva la possibilità di completare la propria valutazione delle società affiliate delle imprese in funzione degli esiti dei propri accertamenti in corso sulla governance di RUAG MRO.

4.13 Raccomandazione 13 – Misure della Confederazione in caso di situazioni di crisi nelle imprese

Raccomandazione 13 del 2019

Il Consiglio federale è invitato, sulla base della legislazione in vigore, ad allestire un inventario degli strumenti a disposizione della Confederazione in caso di situazioni di crisi nelle imprese di cui è proprietaria e a definire le competenze in situazioni del genere. Tale inventario sarà decisivo nelle future situazioni di crisi. Il suo allestimento sarà affidato alla futura delegazione permanente del Consiglio federale «Imprese parastatali».

156 Obiettivi strategici 2022–2025 del Consiglio federale per Swisscom SA (FF **2021** 2848): «Swisscom persegue in Italia, con Fastweb, una strategia finalizzata a fornire un contributo positivo sul lungo termine».

157 Si prevede che il Consiglio federale adotterà i nuovi obiettivi di Swisscom per il periodo 2026–2029 entro la fine del 2025.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nella primavera del 2020 il Consiglio degli Stati ha respinto la mozione 19.4383 sulla costituzione di una delegazione del Consiglio federale incaricata della conduzione strategica e della vigilanza sulle aziende parastatali. Gli accertamenti della CdG-S si sono pertanto concentrati sull'allestimento da parte del Consiglio federale di un inventario degli strumenti disponibili in una situazione di crisi.

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha presentato un elenco degli strumenti previsti in caso di sviluppi sfavorevoli in seno a un'impresa. Tale elenco si basa sul rapporto supplementare del Consiglio federale del 2009 sul governo d'impresa[158] e su diverse disposizioni del diritto delle società anonime. Oltre all'adeguamento degli obiettivi strategici e all'adozione di determinati provvedimenti legislativi, il Consiglio federale può in particolare modificare gli statuti di un'impresa, revocare la nomina di tutti o di una parte dei membri del consiglio di amministrazione, rifiutare l'approvazione del rapporto annuale o dei conti annuali o ancora designare esperti incaricati di verificare la gestione dell'impresa.

Il Consiglio federale ha tuttavia ritenuto che non fosse possibile stabilire a priori, se non in modo relativamente astratto, come tali strumenti vengano utilizzati e abbinati in una situazione di crisi, essendovi troppi fattori che dipendono di volta in volta dall'eventuale criticità. A suo avviso, un piano con provvedimenti fissati a monte non creerebbe altro che un'illusoria certezza del diritto, privando i servizi coinvolti della flessibilità necessaria. Il Consiglio federale ha pertanto respinto la richiesta della CdG-S di definire le competenze in situazioni di crisi future.

Valutazione della CdG-S

La CdG-S accoglie con favore il fatto che, nel proprio parere, il Consiglio federale presenti un inventario di misure da adottare in caso di situazioni di crisi di un'impresa, ritenendo che tale inventario renda trasparenti le opzioni a disposizione dei servizi proprietari in caso di criticità. La Commissione non ravvisa alcuna necessità di integrare l'inventario con misure supplementari e considera la propria raccomandazione attuata.

La Commissione comprende altresì che sarebbe complesso definire a priori un processo dettagliato per scegliere le misure da adottare in situazioni di crisi, dato che queste dipendono in larga misura dalle circostanze concrete. A suo avviso, spetta al dipartimento competente e all'AFF concordare, in base al caso specifico, le misure da proporre al Consiglio federale.

158 Rapporto supplementare del 25 marzo 2009 del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale; si veda in particolare il principio 22b (FF **2009** 2225, in particolare 2284).

4.14 Raccomandazione 14 – Coordinamento tra l'ente proprietario e le autorità di vigilanza specifiche di settore

Raccomandazione 14 del 2019

14.1 Il Consiglio federale è invitato ad adoperarsi affinché i dipartimenti proprietari e l'AFF mantengano uno scambio più intensivo con le autorità di vigilanza specifiche di settore e documentino chiaramente tale scambio.

14.2 Il Consiglio federale è invitato – in allegato al suo rapporto annuale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle imprese parastatali all'attenzione del Parlamento – a dedicare un capitolo alle informazioni più importanti per il conseguimento degli obiettivi che gli sono state trasmesse dalle autorità di vigilanza specifiche di settore.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha ritenuto che la prima parte della raccomandazione (14.1) fosse già ampiamente attuata, citando a tale proposito gli scambi regolari di vedute («rapporti di ufficio») che hanno luogo tra il DATEC e le direzioni degli uffici incaricati della vigilanza specifica di settore[159], durante i quali vengono affrontate anche tematiche relative alle imprese. L'Esecutivo ha assicurato che avrebbe vigilato affinché i dipartimenti incoraggiassero le autorità di vigilanza a segnalare precocemente le eventuali criticità riscontrate con le imprese parastatali. Nel settembre 2020 ha precisato di non prevedere misure concrete per esortare le autorità a effettuare le segnalazioni, ritenendo che questa responsabilità ricada sui dipartimenti interessati[160].

Il Consiglio federale ha altresì appoggiato la richiesta della CdG-S di consultare le autorità di vigilanza a monte dei colloqui trimestrali con le imprese, al fine di poter inserire nell'ordine del giorno le eventuali difficoltà presenti. Nel rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà[161], ha prospettato la possibilità, in casi eccezionali, di invitare le autorità di vigilanza specifiche di settore a partecipare ai colloqui propedeutici che precedono quelli trimestrali («riunioni di esperti», si veda in merito il n. 4.9), precisando che tale partecipazione sarebbe stata limitata ai colloqui propedeutici, al fine di preservare la distinzione tra i diversi ruoli della Confederazione.

Nel 2024 il Consiglio federale ha comunicato alla CdG-S che, dal 2020, erano proseguiti gli scambi regolari tra il DATEC e gli uffici incaricati della vigilanza specifica di settore e che tali scambi permettevano di discutere delle tematiche correnti relative alle imprese nonché, ove necessario, di approfondirle in occasione dei colloqui trime-

159 In particolare UFCOM per la Posta, UFT per le FFS e UFAC per Skyguide (v. n. 4.7). Il Consiglio federale ha precisato che tali scambi di vedute erano sempre verbalizzati.
160 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*).
161 V. n. 5.1.6.

strali. Il Consiglio federale ha inoltre aggiunto, che in caso di tematiche particolarmente urgenti, le autorità di vigilanza potevano fornire al DATEC una valutazione scritta anche indipendentemente dai rapporti di ufficio[162].

Stando alle indicazioni del Consiglio federale, dopo il 2020 le autorità di vigilanza specifiche di settore non hanno più partecipato ai colloqui propedeutici, onde evitare interferenze tra le funzioni dell'ente proprietario e quelle dell'autorità di vigilanza. L'unica eccezione è la riunione di esperti per Skyguide, alla quale partecipa anche l'UFAC[163]. Il Consiglio federale ha poi specificato che tutti i colloqui dell'ente proprietario con le imprese (inclusa Skyguide) avvenivano senza la partecipazione delle autorità di vigilanza.

Nel parere del 2020 il Consiglio federale ha per contro respinto la seconda parte della raccomandazione (14.2). A suo avviso, integrare una valutazione dettagliata delle informazioni trasmesse dalle autorità di vigilanza specifiche di settore nel rapporto sul raggiungimento degli obiettivi risulterebbe troppo oneroso e non apporterebbe pressoché alcun valore aggiunto al processo di conseguimento degli obiettivi. Il Consiglio federale ha quindi indicato di preferire una valutazione globale di tutte le informazioni in suo possesso, come avviene al momento.

Valutazione della CdG-S

La CdG-S accoglie con favore la volontà del Consiglio federale di attuare la prima parte della sua raccomandazione e, come quest'ultimo, è del parere che gli incontri regolari tra i dipartimenti e gli uffici incaricati della vigilanza siano uno strumento importante a garanzia del coordinamento e dello scambio di informazioni. Secondo la CdG-S, è naturale che, ove necessario, le autorità di vigilanza possano trasmettere le proprie segnalazioni per iscritto ai servizi proprietari. La Commissione apprezza inoltre l'intenzione del Consiglio federale di interpellare le autorità di vigilanza prima dei colloqui trimestrali con le imprese.

La CdG-S invita i servizi proprietari a proseguire lo scambio regolare e trasparente di informazioni con le autorità di vigilanza specifiche di settore. A tale proposito, traccerà un bilancio in occasione del controllo successivo. La Commissione specifica che la sua raccomandazione si riferisce non soltanto al DATEC, ma anche agli altri servizi proprietari (AFF in generale, DDPS per Skyguide e RUAG). Come già indicato, la CdG-S reputa inoltre necessario consultare in modo più sistematico gli uffici incaricati della vigilanza in sede di rinnovo degli obiettivi strategici (v. n. 4.7).

La CdG-S riscontra tuttavia una contraddizione tra il rapporto del 2021 sulla strategia basata sul rapporto di proprietà, secondo cui le autorità di vigilanza specifiche di settore possono, in alcuni casi, essere coinvolte nei colloqui propedeutici che precedono quelli trimestrali con le imprese, e l'affermazione del Consiglio federale nel 2024, che

162 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*).

163 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024 (*non pubblicata*). A questa riunione di esperti partecipano l'UFAC, quale autorità di vigilanza dell'aviazione civile, l'Autorità dell'aviazione militare (*Military Aviation Authority*, MAA), quale autorità di vigilanza dell'aviazione militare, e le Forze aeree, quale committente di prestazioni. Secondo il Consiglio federale, questa eccezione è dovuta al fatto che Skyguide svolge quasi esclusivamente attività regolamentate e sovvenzionate.

esclude in generale tale possibilità. La Commissione è del parere che la presenza occasionale delle autorità di vigilanza specifiche di settore ai colloqui propedeutici debba rimanere possibile, soprattutto qualora queste individuino gravi problematiche nell'ambito della propria attività di vigilanza. Secondo la CdG-S, questo tipo di coinvolgimento non comporta alcun problema fintanto che si rispettano le funzioni dei diversi partecipanti e lo scambio è limitato agli ambiti interessati dalla vigilanza specifica di settore. L'esempio di Skyguide conferma che tale modalità può essere gestita senza grandi difficoltà. La Commissione ritiene pertanto che, in casi giustificati, debba essere possibile prevedere il coinvolgimento delle autorità di vigilanza anche per le altre imprese (Posta, FFS, RUAG[164]).

La CdG-S sottolinea che, oltre a quelle degli uffici federali, anche le informazioni trasmesse dalle unità autonome di vigilanza e regolazione (p. es. PostCom, COMCO, FINMA, Commissione federale delle comunicazioni [ComCom], Commissione del trasporto ferroviario [ComFerr] ecc.) sono molto importanti per la gestione e la vigilanza delle imprese parastatali. La Commissione è consapevole che i servizi proprietari devono essere cauti nei loro scambi con tali autorità, al fine di rispettarne l'indipendenza, ma ritiene comunque fondamentale che i servizi proprietari tengano in debita considerazione le constatazioni e le decisioni di tali autorità aventi un impatto strategico sulle imprese parastatali[165] e che, se necessario, siano discusse durante i colloqui trimestrali con le imprese.

La CdG-S prende atto delle spiegazioni fornite dal Consiglio federale sulla seconda parte della raccomandazione e comprende che, verosimilmente, integrare una descrizione dettagliata delle segnalazioni effettuate dalle autorità di vigilanza specifiche di settore nei rapporti destinati al Parlamento risulterebbe troppo oneroso. La Commissione desidera tuttavia ribadire quanto sia importante che il Consiglio federale tenga conto in modo sistematico delle segnalazioni delle autorità di vigilanza quando deve valutare il raggiungimento degli obiettivi da parte delle imprese e che le menzioni nei rapporti trasmessi al Parlamento qualora evidenzino problemi di una certa rilevanza.

4.15 Raccomandazione 15 – Trasparenza delle imprese nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore

Raccomandazione 15 del 2019

Il Consiglio federale è invitato ad adoperarsi affinché le autorità di vigilanza specifiche di settore sulle imprese parastatali abbiano accesso in qualsiasi momento a tutte le informazioni necessarie per l'adempimento del loro mandato le-

164 Nel caso di Swisscom, la Confederazione non svolge colloqui propedeutici per rispettare il requisito della parità di trattamento di tutti gli azionisti (v. n. 4.9).

165 Esempi pertinenti in questi ultimi anni: prescrizioni della FINMA concernenti PostFinance, decisioni della COMCO sull'ampliamento della fibra ottica di Swisscom, valutazione della PostCom circa il rispetto delle disposizioni del servizio universale da parte della Posta.

gale. Il Consiglio federale è altresì invitato a verificare se la trasparenza nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore debba essere esplicitamente recepita negli obiettivi strategici delle imprese.

Parere del Consiglio federale e informazioni complementari

Nel parere del 2020 il Consiglio federale, pur indicando di condividere il giudizio della CdG-S secondo cui le autorità di vigilanza specifiche di settore devono avere accesso alla documentazione necessaria per esercitare il proprio mandato, ha tuttavia precisato di non ritenere indispensabile che la collaborazione e la trasparenza delle imprese siano esplicitamente recepite negli obiettivi strategici e ha pertanto respinto la raccomandazione.

Secondo il Consiglio federale, anche se non tutte le leggi speciali relative alle imprese parastatali contengono esplicite disposizioni sugli obblighi di informazione, esistono clausole di leggi speciali che stabiliscono quali documentazioni e informazioni debbano essere messe a disposizione delle autorità di vigilanza[166]. Interpellato dalla CdG-S sull'opportunità di armonizzare le leggi speciali su questo punto, nel settembre 2020 il Consiglio federale ha affermato di non ritenere necessario alcun adeguamento, sottolineando altresì come negli obiettivi strategici fosse già recepito il requisito secondo cui il consiglio di amministrazione deve fornire le informazioni richieste per la verifica, consentendo quindi ai servizi proprietari di richiedere in qualsiasi momento le documentazioni e le informazioni necessarie alla gestione delle imprese[167].

Il Consiglio federale ha infine precisato che le autorità di vigilanza potevano rivolgersi in qualsiasi momento ai servizi proprietari, come ha fatto l'UFT nel caso AutoPostale, qualora avessero difficoltà a ottenere informazioni.

Nel 2024 il Consiglio federale ha informato la CdG-S di non essere venuto a conoscenza, successivamente al 2020, di casi in cui le autorità di vigilanza specifiche di settore abbiano avuto problemi ad accedere alla documentazione delle imprese.

Valutazione della CdG-S

La CdG-S prende atto con soddisfazione che, secondo quanto affermato dal Consiglio federale, successivamente al 2020 le autorità di vigilanza specifiche di settore non hanno riscontrato problemi di accesso alle informazioni necessarie per adempiere al proprio mandato. La Commissione ritiene opportuno che, in caso di difficoltà, le autorità di vigilanza si rivolgano ai servizi proprietari, affinché questi adottino prontamente, ove opportuno, le misure adeguate nei confronti dell'impresa. Nel caso di AutoPostale, sono trascorsi diversi anni prima che il DATEC intervenisse per consentire all'UFT di accedere ai dati della società affiliata[168].

Secondo la CdG-S, i diritti di informazione delle autorità di vigilanza specifiche di settore devono essere disciplinati anzitutto nelle leggi speciali pertinenti e, in quest'ottica, apprezza il recente inserimento nella LTV di una disposizione che sancisce i diritti di informazione dell'UFT nei confronti delle imprese del TRV sovvenzionato

166 P. es. art. 23 cpv. 3 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (LPO; RS **783.0**), per quanto riguarda l'obbligo di fornire informazioni alla PostCom.
167 Lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 2 settembre 2020 (*non pubblicata*).
168 Rapporto della CdG-S del 2019, n. 5.2.1 e 8.2.3.2.

(art. 37 cpv. 2; v. n. 4.4). La Commissione constata che diverse altre leggi[169] prevedono disposizioni sull'obbligo di informazione e specifica di non avere individuato lacune in tale ambito. La CdG-S presuppone che il Consiglio federale integrerà le disposizioni di legge interessate qualora un'autorità di vigilanza riscontrasse in futuro problemi di accesso alle informazioni.

Pur comprendendo che il Consiglio federale non auspica recepire negli obiettivi strategici delle imprese disposizioni sull'informazione delle autorità di vigilanza specifiche di settore, laddove tale obbligo è già sancito da leggi speciali, e riconoscendo che gli obiettivi strategici contengono già determinati requisiti sull'informazione, la Commissione sottolinea comunque che questi ultimi riguardano esclusivamente l'obbligo di informazione delle imprese nei confronti dell'ente proprietario e non nei confronti delle autorità di vigilanza, alle quali si applicano soltanto le leggi speciali (v. sopra).

La CdG-S presuppone che eventuali divergenze di opinione tra imprese e autorità di vigilanza circa l'applicazione delle disposizioni di legge sull'accesso alle informazioni saranno segnalate nel CMS, in modo da informarne l'ente proprietario e metterlo nella condizione di adottare le misure dovute.

5 Conclusioni

Sulla base delle informazioni raccolte tra il 2020 e il 2025, la CdG-S giunge alla conclusione che, grazie al caso AutoPostale, il Consiglio federale ha tratto insegnamenti importanti concernenti diversi ambiti. La Commissione constata che la maggior parte delle sue raccomandazioni è stata attuata, interamente o parzialmente. Nel corso degli ultimi anni, la gestione e la vigilanza esercitate dalla Confederazione nei confronti delle imprese di cui è proprietaria sono state nel complesso rafforzate e definite più chiaramente. La CdG-S ritiene necessari ulteriori relativamente ad alcuni aspetti.

Il numero 5.1 contiene una sintesi della valutazione sull'attuazione delle raccomandazioni del 2019. Il numero 5.2 riguarda le prossime fasi.

5.1 Valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni del 2019

Raccomandazioni attuate

La CdG-S ritiene che numerosi elementi delle sue raccomandazioni del 2019 siano stati attuati o lo saranno nei prossimi anni, secondo quanto indicato dal Consiglio federale.

Per quanto attiene al caso specifico di AutoPostale, a partire dal 2020 il Consiglio federale ha adeguato gli *obiettivi strategici della Posta* per precisare che, nell'ambito del TRV sovvenzionato, ci si attende un risultato equilibrato (raccomandazione 1). La

169 P. es. art. 59 della legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (LTC; RS **784.10**), per quanto riguarda l'obbligo di informare la ComCom; art. 40*a*^quater della legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (LFerr; RS **742.101**), per quanto riguarda l'obbligo di informare la ComFerr o art. 23 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (LPO; RS **783.0**), per quanto riguarda l'obbligo di informare la PostCom.

vigilanza dell'UFT sulle imprese del TRV è stata rafforzata (raccomandazione 4) e ottimizzata; questo ha permesso di individuare e di gestire altri casi di irregolarità nonché di ottenere il rimborso di decine di milioni di franchi per sussidi percepiti indebitamente. Anche la *collaborazione tra l'UFT e gli altri organi incaricati della vigilanza del TRV* (p. es. uffici cantonali, servizi di controllo delle finanze) è stata migliorata.

A livello più generale, nel contesto del governo d'impresa della Confederazione, il Consiglio federale ha pubblicato un *elenco delle questioni aziendali che considera di importanza strategica* (raccomandazione 5) e ha disciplinato più in dettaglio i *colloqui tra servizi proprietari della Confederazione e imprese* (raccomandazione 9). Ha inoltre effettuato un'*analisi dei conflitti di obiettivi* che devono essere affrontati dalle imprese parastatali (raccomandazione 6). Per quanto concerne gli *strumenti di vigilanza interni delle imprese* (raccomandazione 10), il Consiglio federale ha inasprito i *requisiti relativi al sistema di gestione dei rischi* (ERM) e ha introdotto per tutte le imprese un *obiettivo strategico per la gestione della conformità* (CMS). Infine, ha presentato un elenco di *misure che possono essere adottate dalla Confederazione in una situazione di crisi* in seno a un'impresa (raccomandazione 13).

Oltre alle misure già adottate e illustrate sopra, il Consiglio federale si è accertato che i servizi proprietari implementino le diverse raccomandazioni della CdG-S nelle loro regolari attività di gestione e vigilanza delle imprese. Le *questioni di importanza strategica* saranno affrontate con maggiore regolarità e in modo più proattivo con le imprese (raccomandazione 5), così come i *conflitti di obiettivi* ai quali devono fare fronte le imprese (raccomandazione 6). I servizi proprietari vigileranno affinché i *colloqui informali con le imprese* avvengano con una certa moderazione e non si sostituiscano ai colloqui formali (raccomandazione 9). I sistemi ERM e CMS saranno oggetto di *verifiche regolari* e i relativi risultati saranno discussi con le imprese (raccomandazione 10). Un'attenzione particolare sarà riservata alle *società affiliate più importanti* e alla loro trasparenza finanziaria (raccomandazione 12). Eventuali problemi legati alla *struttura organizzativa delle società affiliate* saranno discussi con le imprese (raccomandazione 11). Inoltre, le *autorità di vigilanza specifiche di settore* saranno esortate a segnalare precocemente le eventuali criticità riscontrate con le imprese e queste ultime saranno interpellate a monte dei colloqui trimestrali (raccomandazione 14). Tali autorità potranno altresì rivolgersi ai servizi proprietari in caso di *problemi di accesso alle informazioni* delle imprese (raccomandazione 15).

Secondo la CdG-S, queste misure dovrebbero impedire che in futuro si ripetano casi simili a quello di AutoPostale o quanto meno garantire che eventuali casi siano individuati rapidamente e gestiti in modo adeguato.

Raccomandazioni attuate in parte, respinte o in sospeso

La CdG-S prende atto che il Consiglio federale non darà seguito alla sua richiesta di commissionare un'*indagine approfondita sulle prassi contabili illecite presso AutoPostale prima del 2007* (raccomandazione 2). Pur comprendendo in parte le ragioni illustrate, la CdG-S lamenta che non sia possibile ricostruire quanto accaduto in passato. Tuttavia, rinuncia a persistere in tal senso. Questa situazione rende evidente la necessità di un migliore rispetto della legislazione sull'archiviazione da parte delle imprese parastatali (v. sotto).

La Commissione constata che il Consiglio federale, nel rapporto che elaborerà in adempimento del postulato 19.4385 sul caso AutoPostale, effettuerà una *disamina approfondita dei flussi finanziari tra AutoPostale Svizzera SA e CarPostal France* (raccomandazione 3). La Commissione prenderà atto delle conclusioni di tale analisi a tempo debito.

La CdG-S ritiene che permanga un potenziale di miglioramento nella *collaborazione tra i servizi proprietari e gli uffici federali che esercitano la vigilanza specifica di settore sulle imprese* (p. es. UFT, UFCOM e UFAC). È evidente, secondo la Commissione, che occorre determinare in modo chiaro i diversi ruoli assunti dalla Confederazione nei confronti delle imprese (ente proprietario e autorità di vigilanza specifica di settore). Questo, tuttavia, non dovrebbe impedire eventuali scambi regolari di vedute diretti tra i servizi federali interessati. La CdG-S invita i servizi proprietari a verificare sistematicamente, in sede di rinnovo degli obiettivi strategici delle imprese, l'opportunità di interpellare gli uffici incaricati della vigilanza specifica di settore (raccomandazione 7). Inoltre, secondo la Commissione, si dovrebbe prevedere la partecipazione ad hoc di questi uffici ai colloqui propedeutici che precedono quelli trimestrali con le imprese (raccomandazione 14). La CdG-S ritiene infine essenziale che i servizi proprietari tengano conto delle constatazioni e delle decisioni delle altre unità autonome di vigilanza e di regolazione (p. es. COMCO o PostCom) e che, all'occorrenza, ne discutano in occasione dei colloqui con le imprese (raccomandazione 14).

La CdG-S è altresì dell'avviso che, anche in materia di *archiviazione in seno alle imprese parastatali*, si rendano necessari importanti miglioramenti (raccomandazione 8). Secondo quanto ha rilevato, in questo settore le percezioni e le pratiche sono molto disomogenee e l'AFS esercita il proprio ruolo di vigilanza nei confronti delle imprese in modo limitato. La Commissione reputa indispensabile rivedere quanto prima l'ordinanza applicabile (OLAr) per poter determinare più chiaramente in quale misura la legislazione federale in materia di archiviazione si applica alle imprese parastatali. Una volta appurato questo, la CdG-S si attende che tutti gli attori interessati stabiliscano gli standard e le procedure da applicare e che ciascuna impresa disponga di un accordo sull'archiviazione con l'AFS. Qualora nei prossimi anni non si riscontrasse alcun miglioramento, la Commissione si riserva la possibilità di chiedere al Consiglio federale di aggiungere un obiettivo strategico specifico al riguardo. La CdG-S ha deciso che continuerà a seguire questo aspetto nell'ambito di un dossier a sé stante e tra circa due anni si informerà sul progresso dei lavori in merito.

Per quanto riguarda gli strumenti di vigilanza interni delle imprese (raccomandazione 10), la CdG-S chiede che i rapporti del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici all'attenzione del Parlamento contengano *informazioni più sistematiche sui principali rischi di ciascuna impresa e le constatazioni scaturite dal CMS che l'ente proprietario giudica rilevanti*.

Nel caso delle società affiliate delle imprese (raccomandazione 12), la CdG-S ritiene necessario precisare gli *obiettivi strategici attribuiti a Swisscom per le sue attività in Italia* e invita il Consiglio federale a effettuare gli adeguamenti del caso in occasione del prossimo rinnovo degli obiettivi strategici di Swisscom.

La CdG-S presuppone inoltre che il Consiglio federale integrerà le disposizioni di legge che disciplinano l'obbligo di informazione qualora in futuro un'*autorità che esercita la vigilanza specifica di settore riscontrasse problemi di accesso alle informazioni di un'impresa parastatale* (raccomandazione 15). La Commissione si aspetta anche che eventuali divergenze di opinione siano segnalate alla Confederazione tramite il CMS.

La CdG-S considera infine convincenti le spiegazioni fornite dal Consiglio federale per motivare il proprio rifiuto di alcuni aspetti delle sue raccomandazioni. La Commissione si riferisce segnatamente alla questione della *scelta delle tematiche strategiche discusse in occasione dei colloqui* con le imprese (raccomandazione 5), alla *definizione a monte di un ordine di priorità degli obiettivi strategici* delle imprese (raccomandazione 6), all'aggiunta di un obiettivo strategico sul *SCI* (raccomandazione 10), all'adozione di *direttive concernenti le strutture di gestione in seno alle società affiliate* (raccomandazione 11), alla creazione di un *elenco delle società affiliate di importanza strategica* (raccomandazione 12), all'istituzione di *processi dettagliati in caso di situazioni di crisi* (raccomandazione 13), all'aggiunta di informazioni sulle *segnalazioni effettuate dalle autorità di vigilanza specifiche di settore* nell'ambito dei rapporti sul raggiungimento degli obiettivi strategici (raccomandazione 14) e all'aggiunta di un obiettivo strategico sull*'informazione delle imprese nei confronti delle autorità di vigilanza specifiche di settore* (raccomandazione 15). La Commissione rinuncia pertanto a ulteriori accertamenti su questi aspetti.

Altre considerazioni della CdG-S

Contestualmente alla raccomandazione 1, la CdG-S ha approfondito la questione dei precedenti obiettivi strategici attribuiti alla Posta in relazione al requisito di conseguire una redditività da parte di AutoPostale. Nel rapporto del 2019 la Commissione era giunta alla conclusione che, da questo punto di vista, l'impresa fosse stata esposta per molti anni a un conflitto di obiettivi.

Dopo avere analizzato le spiegazioni fornite dal Consiglio federale, la CdG-S conferma la propria posizione. Secondo il suo parere, gli obiettivi strategici attribuiti alla Posta in questo ambito tra il 2010 e il 2020 non erano sufficientemente chiari e l'impresa era di fatto esposta a un conflitto di obiettivi. La Commissione ritiene che il Consiglio federale avrebbe dovuto approfittare della revisione degli obiettivi strategici della Posta nel 2013 per aggiungere una precisazione circa gli obiettivi finanziari attribuiti ad AutoPostale. Secondo la CdG-S, le spiegazioni fornite in merito dal Consiglio federale restano poco chiare. La Commissione è tuttavia dell'avviso che le misure adottate all'indomani del caso AutoPostale (in particolare relativamente alle raccomandazioni 6, 9 e 10) dovrebbero consentire di evitare che in futuro si verifichino nuovamente casi analoghi.

5.2 Fasi successive

Con il presente rapporto la CdG-S conclude la propria ispezione di AutoPostale. La Commissione esorta il Consiglio federale a tenere conto delle considerazioni e delle richieste in esso formulate. Nei prossimi tre anni circa, nell'ambito di un controllo

successivo la Commissione traccerà un bilancio sull'attuazione delle proprie raccomandazioni. Il controllo sarà incentrato sull'applicazione da parte dei servizi proprietari delle diverse misure annunciate dal Consiglio federale e sulle raccomandazioni che evidenziano una necessità di intervento. A sua volta, l'attuazione della raccomandazione concernente l'archiviazione (raccomandazione 8) sarà oggetto di un resoconto a sé stante entro due anni.

Come anticipato nell'introduzione (v. n. 2), la CdG-S si riserva la possibilità di completare la propria valutazione di determinate raccomandazioni in funzione degli esiti dei propri accertamenti sulla governance di RUAG MRO. La Commissione renderà inoltre nota la propria valutazione in merito al procedimento penale amministrativo di fedpol sul caso AutoPostale nell'ambito di un rapporto separato (v. n. 1.2).

Parallelamente all'ispezione di AutoPostale, negli ultimi anni la CdG-S si è occupata di diversi altri aspetti del governo d'impresa della Confederazione (v. n. 2), in particolare nel corso delle ispezioni sull'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata[170] e sulla vigilanza delle relazioni di interesse in seno ai consigli di amministrazione delle imprese parastatali[171]. La Commissione ha altresì preso atto di diverse misure supplementari che il Consiglio federale ha adottato in materia di governo d'impresa, spingendosi oltre l'ambito delle sue raccomandazioni[172]. La Commissione prevede di fare il punto generale della situazione sul tema del governo d'impresa nel 2026, in collaborazione con l'AFF, per affrontare con l'Ufficio l'attuazione delle misure adottate negli ultimi anni, le sfide correnti e le prospettive del settore.

170 Garanzia dell'indipendenza delle autorità di vigilanza e di regolazione dell'Amministrazione federale decentralizzata: stato d'attuazione delle raccomandazioni della CdG-S, Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 21.10.2022 (FF **2022** 2979).

171 Controllo successivo: vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, Rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 5.7.2024 (FF **2024** 1839).

172 Nel 2021 il Consiglio federale ha così deciso di effettuare per ciascuna impresa, ogni otto anni, un'analisi approfondita della strategia basata sul rapporto di proprietà e della conformità ai principi del governo d'impresa. Sono inoltre state organizzate, sotto l'egida dell'AFF, discussioni tecniche periodiche dei servizi proprietari sugli aspetti del governo d'impresa. Infine, le risorse dei servizi proprietari (DATEC, DDPS, AFF) sono state aumentate o ridefinite a favore del governo d'impresa.

10 ottobre 2025

In nome della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S):

Il presidente: Charles Juillard

La presidente della sottocommissione DFI/DATEC, Heidi Z'graggen

La segretaria delle CdG e della DelCdG, Ursina Jud Huwiler

Il segretario della sottocommissione DFI/DATEC, Nicolas Gschwind

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AFS	Archivio federale svizzero
BLS	Berna-Lötschberg-Sempione, società ferroviaria delle Alpi bernesi
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CMS	*Compliance Management System*, sistema di gestione della conformità
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (RS *220*)
COMCO	Commissione della concorrenza
ComCom	Commissione federale delle comunicazioni
ComFerr	Commissione del trasporto ferroviario
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS *313.0*)
ERM	*Enterprise Risk Management*, sistema di gestione dei rischi
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
LAr	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (RS *152.1*)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (legge sul Controllo delle finanze; RS *614.0*)
LFerr	Legge federale del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (RS *742.101*)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010*)
LPO	Legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (RS *783.0*)
LSIn	Legge federale del 18 dicembre 2020 sulla sicurezza delle informazioni in seno alla Confederazione (LSIn; RS *128*)
LSR	Legge federale del 16 dicembre 2005 sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (Legge sui revisori; RS *221.302*)

LTC	Legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (RS *784.10*)
LTV	Legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (RS *745.1*)
MAA	*Military Aviation Authority*, Autorità dell'aviazione militare
METAS	Istituto federale di metrologia
Mo.	Mozione
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
N.	Numero
OCIC	Ordinanza del DATEC del 18 gennaio 2011 sulla contabilità delle imprese concessionarie (RS *742.221*), abrogata il 1° gennaio 2025
OIRTV	Ordinanza del 16 ottobre 2024 sulle indennità e la presentazione dei conti nel traffico regionale viaggiatori (RS *745.16*).
OLAr	Ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione (Ordinanza sull'archiviazione; RS *152.11*)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010.1*)
Po.	Postulato
PostCom	Commissione federale delle poste
PUBLICA	Cassa pensioni della Confederazione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SA	Società anonima
SCI	Sistema di controllo interno
SEPOS	Segreteria di Stato della politica di sicurezza
SG-DATEC	Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
SG-DDPS	Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
TP	Trasporti pubblici
TPF	Tribunale penale federale
TRV	Traffico regionale viaggiatori
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFT	Ufficio federale dei trasporti
VBL	Verkehrsbetriebe Luzern

Allegato

Principali conflitti di obiettivi delle imprese parastatali individuati dal Consiglio federale a partire dal 2020

Estratto della lettera del Consiglio federale alla CdG-S del 7 giugno 2024

FFS

«Il Consiglio federale si aspetta dalle FFS che conseguano un utile tale da consentire loro, a medio termine, di finanziare i propri investimenti. Si aspetta inoltre la riduzione progressiva del debito netto gravato da interessi a non oltre 6,5 x EBITDA entro il 2030.

Ai fini della determinazione delle priorità in materia di investimenti e del conseguimento di utili, le FFS godono di un margine di manovra più limitato rispetto ad altre imprese. Una volta ultimato l'ampliamento dell'infrastruttura finanziato dal Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF), a livello politico ci si aspetta che anche l'offerta sia ampliata altrettanto rapidamente. Questo richiede cospicui investimenti successivi da parte delle FFS che il più delle volte, almeno nella fase iniziale, non sono remunerativi. Per contro, gli aumenti tariffali di competenza di Alliance SwissPass sono spesso contestati sul piano politico. Le FFS operano inoltre anche in settori di attività nei quali, per ragioni normative, non è possibile conseguire utili (p. es. il TRV). L'obiettivo del progetto di finanziamento a lungo termine delle FFS presentato dal Consiglio federale è stabilizzare durevolmente la situazione finanziaria delle FFS».

La Posta

«Il servizio universale deve essere erogato in tutto il Paese con un buon livello qualitativo, a prezzi ragionevoli e in modo autonomo. La contrazione netta dei volumi dell'attività principale, come pure l'inasprimento delle direttive sul servizio universale deciso dal Parlamento negli ultimi anni (adeguamento delle prescrizioni sull'accessibilità a partire dal 2019, distribuzione dei giornali al più tardi a metà giornata e distribuzione a domicilio a partire dal 2021) hanno fatto aumentare i costi del servizio universale e limitato ulteriormente il margine di manovra imprenditoriale della Posta. La Posta dispone inoltre di un modello di business limitato per PostFinance, a causa del divieto di concedere ipoteche e crediti.

Per poter continuare a finanziare il servizio universale in modo autonomo nel lungo periodo, la Posta affronta tali sviluppi con la strategia aziendale «Posta di domani», che prevede interventi a livello di prezzi e di efficienza, una crescita organica e inorganica nel settore della logistica delle merci e nei servizi di comunicazione elettronici, oltre all'apertura a terzi della rete di uffici postali. Questa trasformazione della Posta, soprattutto per quanto concerne l'acquisizione di imprese, suscita sempre maggiori critiche da parte dell'opinione pubblica e della politica. In quest'ottica la mozione 21.4595 Effettuare acquisizioni entro i limiti del mandato di prestazioni, depositata dal consigliere nazionale Thomas Rechsteiner e trasmessa al Consiglio federale nella sessione primaverile 2024, chiede di modificare la legislazione affinché le acquisizioni della Posta che non scaturiscono dal mandato di prestazioni siano sottoposte all'approvazione del Consiglio federale.

Per il resto, il Consiglio federale si occuperà prontamente della questione dello sviluppo dell'approvvigionamento di base della Posta».

Swisscom

«Il rilevamento di Vodafone Italia modifica il posizionamento di Swisscom. In futuro l'impresa realizzerà quasi metà del fatturato all'estero. Se questa operazione va a buon fine, Swisscom disporrà di un margine di manovra finanziaria da poter utilizzare per altre acquisizioni all'estero. Il divario tra interessi della Confederazione, finalizzati a fornire prestazioni in Svizzera, e interessi degli azionisti privati, intenti ad accrescere il valore dell'impresa, sarebbe pertanto destinato ad accentuarsi. L'acquisizione in Italia è stata discussa in occasione dei colloqui trimestrali e in seno al Consiglio federale. Quest'ultimo è giunto alla conclusione che la transazione non era in contrasto con gli obiettivi strategici.

Inoltre, le attese per l'ampliamento della fibra ottica sono molto grandi e vanno ben oltre ciò che Swisscom realizza nell'ambito della concorrenza infrastrutturale. La strategia di ampliamento della rete è oggetto di colloqui con gli enti proprietari. Nella definizione degli obiettivi strategici, il Consiglio federale si è attenuto al principio secondo cui lo sviluppo della rete deve avvenire in modo competitivo».

Skyguide

«Secondo gli obiettivi strategici, il Consiglio federale si aspetta che Skyguide ottenga un risultato equilibrato e adempia il proprio mandato mantenendo un livello qualitativo elevato. Per Skyguide è sempre più difficile coprire i propri costi mediante le tasse nel settore dei servizi civili della navigazione aerea. La situazione finanziaria di Skyguide viene discussa nel corso dei colloqui con gli enti proprietari ed è verificata costantemente da questi ultimi. I servizi proprietari attuano in tal modo una raccomandazione del CDF (CDF-23130)».

RUAG MRO[173]

«Il Consiglio federale si aspetta da RUAG MRO che fornisca all'esercito svizzero, il suo principale cliente, prestazioni di alta qualità, conformi alle esigenze e nei tempi previsti, ottimizzando i costi, e che consegua una redditività sufficiente per preservare le proprie capacità e garantire lo sviluppo dell'impresa. Esistono inoltre una serie di condizioni generali per la fornitura di prestazioni, come l'adeguata ponderazione degli interessi regionali. Se questi obiettivi danno adito a eventuali tensioni, queste sono regolarmente oggetto dei colloqui con l'ente proprietario. Inoltre, le funzioni di RUAG MRO (fornitore di prestazioni), dell'esercito (destinatario), di armasuisse (committente) e della SG-DDPS (servizio proprietario) sono determinate in modo chiaro. Organi e processi decisionali istituzionalizzati provvedono alla conciliazione degli interessi».

173 Osservazione della CdG-S: questo passaggio è anteriore alle rivelazioni dell'inizio del 2025 sulle problematiche in seno a RUAG MRO.