

Rapporto

della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2002

del 26 febbraio 2003

Onorevoli presidenti, gentili signore, egregi signori,

In base all'articolo 50 capoverso 10 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC, RS 171.11) e all'articolo 19 capoverso 1 del regolamento dell'8 novembre 1985 delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RS 171.126) abbiamo l'onore di sottoporvi il rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali sull'attività svolta nell'anno passato.

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

Vi offriamo di seguito una panoramica delle principali pratiche trattate nel 2002.

26 febbraio 2003

In nome della Delegazione delle finanze delle Camere federali:

Il presidente: Urs Hofmann, consigliere nazionale
Il vicepresidente: Hans Lauri, consigliere agli Stati

Rapporto

1 **Alta vigilanza sulle finanze della Confederazione in un clima difficile**

A causa della crescita economica più debole, nell'anno in rassegna si è reso necessario un continuo aggiornamento verso il basso delle entrate della Confederazione. Questo preoccupante sviluppo ha poi raggiunto il livello più disastroso nei decreti del Consiglio federale relativi al preventivo per il 2003 e al piano finanziario per il periodo 2004–2006. Infatti, già nel mese successivo a quello di approvazione il 30 settembre 2002, il Consiglio federale ha dovuto rielaborare il budget approvato, proponendo al Parlamento tagli aggiuntivi in tutti i dipartimenti per un ammontare di 360 milioni di franchi. Inoltre, per realizzare tali risparmi nel breve periodo, è stato utilizzato lo strumento della restrizione generale del credito, che era stato deliberato dalle Camere federali nella sessione invernale del 2002 mediante procedura d'urgenza. Il capo del DFF ha quindi aggiornato e informato regolarmente la Delegazione delle finanze, la quale ha espresso il desiderio che il Consiglio federale adottasse i provvedimenti necessari al mantenimento di un bilancio equilibrato nell'ambito del freno all'indebitamento.

Nella sessione autunnale del 2002 delle Camere federali è stata presentata una serie di progetti relativi all'esecuzione del freno all'indebitamento nonché al piano finanziario del Consiglio federale. Successivamente il Consiglio federale si è impegnato a presentare un piano finanziario entro la sessione estiva 2003 che considerasse l'aspetto del freno all'indebitamento. Per definire una precisa valutazione della situazione si rende necessaria la verifica di incarichi federali e di progetti di rinuncia. A questo scopo si devono inoltre creare spazi di manovra per nuovi compiti di primaria importanza. Punto centrale della strategia di risanamento è un programma di sgravi che dovrebbe apportare miglioramenti quantificabili in circa 3,5 miliardi di franchi entro il 2006. La Delegazione delle finanze è consapevole del fatto che la politica finanziaria è in primo luogo di competenza delle Commissioni delle finanze, le quali devono occuparsi dei preventivi, dei piani finanziari e di eventuali programmi di sgravio per mantenere in equilibrio le finanze della Confederazione. Sono tuttavia anche coinvolte le Commissioni legislative, poiché la politica finanziaria e quella oggettiva si influenzano reciprocamente. Tali Commissioni legislative elaborano infatti buona parte dei progetti di legge i cui effetti si ripercuotono in ambito finanziario. Nella gestione delle pratiche oggettive esse dovrebbero tenere ancora maggior conto della situazione delle finanze della Confederazione. Spese e rinunce alle entrate non contenute nel piano finanziario devono essere esaminate in base alla loro impellente necessità e urgenza.

In un tale contesto politico e finanziario, nel corso dell'anno in rassegna il compito di costante vigilanza della gestione finanziaria si è rivelato particolarmente oneroso per la Delegazione delle finanze. In questioni di notevole importanza, essa ha chiesto alla Pubblica Amministrazione la garanzia di non effettuare pagamenti a carico delle casse federali senza inequivocabili basi giuridiche. Entrate e uscite pubbliche devono essere infatti rappresentate in modo trasparente e devono adempiere alle disposizioni della legge sulle finanze della Confederazione. Per la Delegazione delle finan-

ze, la valutazione per ogni singolo caso delle eventuali conseguenze pregiudiziali e dei possibili costi derivati rappresenta dunque una sfida continua.

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze considera come punto chiave della propria attività la richiesta di trasparenza in relazione agli impegni per le casse pensioni. Proprio a questo fanno riferimento i numeri 4.1 e 4.2. Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze si è occupata dell'impegno oculato dei crediti approvati dal Parlamento in particolare in tre settori. Ci si riferisce in questo caso alle relative disposizioni riguardanti le priorità legate all'Expo 02 (n. 4.3), per l'utilizzo dei crediti per la prosecuzione delle attività dell'aviazione civile (n. 4.4) e per il progetto informatico NOVE-IT (n. 4.5). Tra le pratiche riguardanti crediti (n. 5.2), la Delegazione delle finanze presenta il proprio rapporto sulle approvazioni dei crediti urgenti nel corso del 2002. Contrariamente all'anno precedente, nella maggioranza dei casi si è trattato piuttosto di pratiche con autorizzazioni di pagamento per crediti d'impegno precedentemente stabiliti dal Parlamento e non di una decisione di principio in una procedura d'urgenza come accadde per la Swissair. Dal capitolo 6 si evince chiaramente che la Delegazione delle finanze si è occupata anche di un ampio numero di pratiche che, pur facendo poco scalpore, hanno dimostrato l'alta vigilanza all'interno dell'Amministrazione.

In un contesto politico e finanziario sfavorevole, la Delegazione delle finanze considera la propria funzione di controllo nell'ambito dell'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione come una vera e propria sfida. Essa insisterà perciò sempre più affinché tutte le prestazioni finanziate con i fondi dei contribuenti vengano effettivamente ed economicamente documentate.

2 Mandato e organizzazione

2.1 Compiti e competenze

I compiti e le competenze della Delegazione delle finanze sono sanciti come segue dall'articolo 50 LRC (RS 171.11) nonché dal regolamento delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze delle Camere federali (RS 171.126):

- la Delegazione delle finanze esamina e controlla in modo particolareggiato l'intera gestione finanziaria della Confederazione,
- essa ha il diritto assoluto di prendere conoscenza, in qualsiasi momento, degli atti relativi alla gestione finanziaria,
- tutti i decreti rilevanti del Consiglio federale in materia di gestione finanziaria come pure i rapporti di revisione e di ispezione del CDF devono essere messi regolarmente a sua disposizione,
- in virtù degli articoli 18 capoverso 1 e 31 capoverso 3 della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC, RS 611.0), essa è autorizzata ad approvare i crediti di pagamento o di impegno urgenti,

- essa può anche deliberare sui messaggi del Consiglio federale destinati alle Camere e far conoscere il suo parere o le sue proposte alle Commissioni delle finanze o ad altre commissioni parlamentari,
- conformemente a un accordo concluso con il Consiglio federale, essa ha il diritto di pronunciarsi su determinati provvedimenti relativi ai funzionari superiori,
- essa ispeziona, a turno, gli uffici, i servizi e le unità amministrative dell'Amministrazione federale poste nella sfera di sua competenza.

2.2 Composizione della Delegazione, cambiamenti nell'anno in rassegna

Le Commissioni delle finanze delle due Camere designano ognuna tre loro membri per formare la Delegazione delle finanze, che si costituisce da sé (art. 49 LRC). Essa è presieduta, secondo un turno annuale, da un membro del Consiglio nazionale oppure del Consiglio degli Stati.

Decesso del presidente della Delegazione delle finanze nell'anno in rassegna

L'esercizio è stato segnato da un evento tragico: l'11 giugno 2002 il presidente della Delegazione delle finanze Rico Wenger è deceduto a seguito di una grave malattia. Era nato il 2 settembre 1944 a Stein am Rhein, Comune nel quale era domiciliato e di cui era attinente.

Le sue qualità lo hanno immediatamente contraddistinto come uomo politico di spicco nel Cantone di Sciaffusa al quale era profondamente legato. Dal 1981 al 1996 ha fatto parte del Gran Consiglio e nel 1993 ne è stato presidente. A partire dal 1989 ha assunto inoltre la carica di sindaco del Comune di Stein am Rhein.

Eletto dal popolo del Cantone di Sciaffusa al Consiglio degli Stati, il 24 ottobre 1999, Rico Wenger è entrato nella Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati e nel dicembre dello stesso anno è stato designato dai suoi pari quale membro della Delegazione delle finanze. Alla fine del dicembre 2001, la Delegazione delle finanze lo ha eletto presidente per l'anno 2002. Inoltre, è stato membro della Commissione della politica di sicurezza, della Commissione degli affari giuridici e della delegazione presso l'Assemblea parlamentare dell'OCSE.

Rico Wenger era un uomo dai saldi principi. Sapeva difendere il suo punto di vista con costanza e passione ma nel massimo rispetto dei suoi avversari, dimostrandosi sempre estremamente corretto. La Delegazione delle finanze è stata dolorosamente colpita dalla improvvisa scomparsa del suo presidente e ne ha successivamente rammaricato l'assenza. Con Rico Wenger, i membri della Delegazione delle finanze hanno perso un collega che hanno potuto apprezzare e stimare, un uomo che aveva saputo manifestare loro la sua amicizia.

Il consigliere agli Stati Pierre Paupe è stato designato come sostituto di Rico Wenger a capo della Delegazione delle finanze, mentre, su proposta dell'Unione democratica di centro, la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha eletto il consigliere agli Stati Hans Lauri quale nuovo membro della Delegazione delle finanze.

Composizione della Delegazione delle finanze

Tenendo conto dei cambiamenti subentrati nell'anno in rassegna, la composizione della Delegazione delle finanze è stata la seguente:

<i>Presidente</i>	<i>Vicepresidente</i>
Rico E. Wenger †, consigliere agli Stati Pierre Paupe, consigliere agli Stati (dal 1.7.2002)	Urs Hofmann, consigliere nazionale Urs Hofmann, consigliere nazionale
<i>Prima sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Autorità e Tribunali	Rico E. Wenger †, consigliere agli Stati Urs Hofmann, consigliere nazionale (dal 1.7.2002)
– Dipartimento delle finanze	Urs Hofmann, consigliere nazionale
– Dipartimento di giustizia e polizia	Urs Hofmann, consigliere nazionale Hans Lauri, consigliere agli Stati (dal 1.9.2002)
<i>Seconda sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento delle finanze	Pierre Paupe, consigliere agli Stati
– Dipartimento degli affari esteri	Erich Müller, consigliere nazionale
– Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	Erich Müller, consigliere nazionale
<i>Terza sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento dell'interno	Hans Fünfschilling, consigliere agli Stati
– Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	Felix Walker, consigliere nazionale

2.3

Sedute e compendio delle pratiche trattate

Nel periodo in rassegna, la Delegazione delle finanze ha tenuto le sei sedute ordinarie prescritte dall'articolo 50 capoverso 5 LRC (RS 171.11) della durata di due o quattro giorni. Nel corso delle sessioni hanno inoltre avuto luogo 10 sedute e incontri straordinari, essenzialmente per trattare affari urgenti. Infine, le tre sezioni della Delegazione delle finanze hanno effettuato complessivamente otto ispezioni. La tavola 1 offre un compendio del numero di affari trattati.

Raffronto biennale degli affari trattati (2001 e 2002)

Tavola I

	2001 Numero	Mio. fr.	2002 Numero	Mio. fr.
Proposte di retribuzione dei funzionari superiori (conformemente all'accordo del 1951)	46		26	
<i>Richieste di crediti di pagamento con anticipazione ordinaria</i>				
– totale	44	1948,8	30	584,0
– approvate	39	1925,0	29	583,9
– respinte	5	23,8	1	0,15
<i>Richieste di crediti aggiuntivi</i>				
– totale	10	4748	3	40,4
– approvate	10	4848	3	40,4
– respinte	0		0	
Revisioni e rapporti di ispezione del Controllo federale delle finanze	164		152	
Decisioni del Consiglio federale relative alla gestione finanziaria	138		162	

Nell'ambito dei contatti internazionali con gli organi della vigilanza finanziaria, immediatamente dopo la seduta di novembre la Delegazione delle finanze ha visitato la Corte dei Conti italiana. La Corte dei Conti della Repubblica italiana è un'istituzione autonoma e indipendente dagli altri poteri. Il suo mandato consiste nell'alta vigilanza sulle finanze di tutti gli organi della Repubblica, delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Inoltre la Corte dei Conti possiede competenze di giurisprudenza, in particolare nell'ambito del diritto delle assicurazioni sociali e della legislazione sul personale dei dipendenti pubblici. Il budget della Corte dei conti ammonta a 230 milioni di euro. Secondo l'articolo 81 della Costituzione italiana, la Corte dei Conti può tra l'altro contestare presso la Corte costituzionale leggi che comportano violazioni del bilancio o spese non previste, se non vengono indicati i mezzi necessari al finanziamento. La Corte dei Conti prende posizione anche sul preventivo e sul consuntivo in particolare deve valutare le previsioni di entrata del Governo.

2.4 **100 anni della Delegazione delle finanze e 125 anni del Controllo federale delle finanze**

Nel 1902 presso gli edifici del Parlamento appena inaugurati si svolge la votazione finale della legge federale sui rapporti fra il Consiglio nazionale, il Consiglio degli Stati e il Consiglio federale. Tale legge istituì le Commissioni delle finanze e la Delegazione delle finanze permanenti. Nel 1877 era già stato costituito l'Ufficio federale di controllo, precursore del Controllo federale delle finanze (CDF). Questo doppio anniversario è stato ricordato con una celebrazione e una seduta sul tema attuale «Rischi dell'industria e delle società d'informazione e sfida per i sistemi di

vigilanza della Confederazione» tenutasi il 12 e 13 settembre 2002 al Consiglio nazionale.

L'attuale sistema di vigilanza sulle finanze della Confederazione è stato introdotto nell'ottobre del 1902 dalle Camere federali. In diversi interventi parlamentari fu richiesta l'istituzione di una corte dei conti. Un organismo di questo tipo non sembrò tuttavia in sintonia con la mentalità svizzera, perché le Camere federali avrebbero dovuto condividere con esso le loro competenze di alta vigilanza. Perciò nel suo pertinente messaggio del 1899, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento un nuovo sistema che si fondava su organi già esistenti: dall'Ufficio di controllo in funzione dal 1877 è sorto il Controllo federale delle finanze e dalle commissioni *ad hoc*, istituite di volta in volta richieste per il controllo del preventivo e del consuntivo, sono scaturite le Commissioni delle finanze permanenti del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

Tuttavia, l'innovazione più importante del sistema è stata la creazione della Delegazione delle finanze comune a entrambe le Camere, un organo composto rispettivamente da tre membri per ciascuna Commissione delle finanze, a cui spetta l'esame e la sorveglianza sulle finanze complessive della Confederazione. In occasione del centenario, la Delegazione delle finanze ha incaricato un giovane storico di delineare la propria storia. Il documento «100 anni di alta vigilanza parlamentare sulle finanze della Confederazione», redatto da Thierry Müller, lic. phil. hist. dell'Università di Friburgo, è stato pubblicato nel settembre 2002 e descrive lo sviluppo istituzionale di quest'organo di vigilanza parlamentare nel corso dell'ultimo secolo. Degno di nota è il fatto che il sistema dell'alta vigilanza sia rimasto intatto nel corso di un secolo e che il Parlamento abbia spesso rinunciato consapevolmente alla istituzione di una corte dei conti quale organo statale indipendente per l'alta vigilanza finanziaria. L'esigenza di una corte dei conti come quarto potere è stata sempre significativamente respinta da parte dell'Assemblea federale. Per l'ultima volta il 4 ottobre 2000 il Consiglio nazionale non ha voluto dare seguito a un'iniziativa parlamentare che chiedeva l'istituzione di un'autorità indipendente per l'esercizio dell'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione.

Durante la seduta commemorativa del centenario è stata trattata la questione della responsabilità della Confederazione e dei rischi finanziari derivati. Nella seconda metà degli anni Novanta la Confederazione ha trasferito alcuni mandati all'Amministrazione centralizzata e alle imprese della Confederazione. Tuttavia, la Confederazione continua a essere garante, in via sussidiaria, per le FFS, la Posta, Skyguide, i PF e molte altre organizzazioni. La conoscenza dei rischi rende necessaria l'istituzione di relativi controlli e di un ruolo corrispondente (cfr. anche n. 3.3). La responsabilità politica non può essere trasferita e decentralizzata.

Negli ultimi 100 anni la Svizzera ha sviluppato un percorso proprio sulle modalità di sorveglianza dell'Amministrazione federale. Alle origini, come direttive principali, si collocano la democrazia diretta, il Parlamento di milizia e lo Stato di diritto. Su questa base si muove la collaborazione pratica e quotidiana dei diversi organi del CDF legislativo (Delegazione delle finanze, Commissioni delle finanze, Commissioni della gestione), esecutivo con vigilanza sull'Amministrazione e del CDF indipendente. Questo sistema di vigilanza ha dato nel suo insieme buoni risultati per la Svizzera. Con il supporto del CDF la Delegazione delle finanze garantirà anche in futuro l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione.

3 Questioni fondamentali

3.1 Competenze in materia di budget della Delegazione delle finanze

Nel rapporto d'attività dell'anno passato (Rapporto del 26 febbraio 2002, n. 2.1), la Delegazione delle finanze ha esposto in modo dettagliato e con statistiche alla mano le ragioni e le modalità di esercizio delle sue competenze in materia di budget. Era stata indotta a tali chiarimenti dopo diversi interventi parlamentari che richiedevano una limitazione delle sue competenze, suscitati dall'ampiezza dei crediti richiesti alla Delegazione per la prosecuzione delle attività di una compagnia aerea intercontinentale in Svizzera.

Sollecitate a esprimersi su tali limitazioni di competenze della Delegazione delle finanze, le due Commissioni delle finanze hanno ritenuto che non vi era motivo d'intervenire e che doveva essere mantenuta la regolamentazione in vigore.

Da allora, il 18 settembre 2002, il Consiglio nazionale ha respinto due di questi quattro interventi, ovvero: la mozione 01.3654 del gruppo ecologista che intende limitare a 100 milioni di franchi le competenze in materia di budget della Delegazione delle finanze, nonché la mozione 01.3717 che richiede la limitazione delle stesse competenze nell'ambito del regolamento della Delegazione delle finanze.

Altri due interventi sono ancora in sospeso. Si tratta della mozione 01.3662 della consigliera nazionale Vallender, che propone di fissare il limite massimo delle competenze a 500 e 100 milioni di franchi, a seconda che la Delegazione delle finanze si pronuncerà o no con voto unanime. Inoltre, con il suo intervento parlamentare 01.462, «Assurer le contrôle démocratique. Modification de la loi sur les finances de la Confédération» (Assicurare il controllo democratico. Modifica della legge sulle finanze della Confederazione), il gruppo dell'Unione democratica di centro chiede che le competenze della Delegazione delle finanze e del Consiglio federale siano limitate a 100 milioni di franchi.

Consultata sulla questione, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha ripetuto di non potere sottoscrivere le modifiche richieste, poiché in situazioni straordinarie e urgenti tale atto provocherebbe la paralisi sia del Consiglio federale, sia della Delegazione delle finanze, quale rappresentante dei due Consigli. In effetti, oltre un tale importo, il Consiglio federale sarebbe costretto a convocare le Camere

federali in sessione straordinaria senza avere la possibilità di adottare nel frattempo misure indispensabili al ristabilimento delle situazioni critiche. La Commissione ha sottolineato che la regolamentazione in vigore che prevede il coinvolgimento della Delegazione delle finanze era stata sperimentata per 100 anni, in particolare nei periodi difficili come le due guerre mondiali o in occasione di catastrofi naturali. Per questa ragione, in base alla posizione del Consiglio degli Stati, che aveva dovuto pronunciarsi su una soluzione analoga nell'ambito della nuova legge sul Parlamento, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha proposto, in un rapporto congiunto indirizzato alla Commissione delle istituzioni politiche, di non dare seguito all'iniziativa parlamentare 01.462. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale non ha condiviso il parere della Commissione delle finanze. L'iniziativa deve essere discussa durante la sessione primaverile 2003.

Da parte sua la Delegazione delle finanze dà prova di una notevole severità nella valutazione dei crediti urgenti a essa sottoposti e dei suoi sforzi nel mantenere il proprio ruolo di rappresentante del Parlamento incaricata di votare a nome e per conto dello stesso, in base a criteri precisi, i crediti urgenti richiesti dal Consiglio federale.

3.2 Coordinamento delle Commissioni di controllo

Il coordinamento tra le Commissioni delle finanze (CdF) e le Commissioni della gestione (CdG) nonché le loro rispettive delegazioni, garantito da sempre in modo puntuale, è stato istituzionalizzato da più di 10 anni. Per questa ragione la Delegazione delle finanze presenta ogni anno un rapporto su queste attività di coordinamento garantite ai livelli dei segretariati, delle sottocommissioni e dei presidenti delle commissioni di controllo.

Nel 2002, i segretariati delle CdF e delle CdG si sono riuniti in sette sedute di coordinamento, durante le quali hanno armonizzato i programmi d'attività, si sono scambiati gli incartamenti e hanno studiato diverse questioni relative all'alta vigilanza sulle istituzioni del terzo e del quarto cerchio di responsabilità e all'applicazione della nuova legge sul personale federale. In particolare hanno esaminato diverse possibilità di coordinamento più stretto con l'aiuto di uno specifico programma informatico. A questo proposito è stata depositata una richiesta presso i Servizi del Parlamento.

Da parte loro le sottocommissioni delle quattro Commissioni di controllo si sono riunite in 12 sedute comuni per esaminare i conti e i budget degli uffici GEMAP, dei Politecnici federali, della RUAG nonché i conti e il rapporto di gestione della Posta, delle FFS SA e di Swisscom. A partire dall'autunno 2002, gli uffici GEMAP che erano fino a quel momento valutati a titolo sperimentale da sottocommissioni specializzate, sono stati collocati sotto la competenza delle sottocommissioni dei dipartimenti ai quali essi sono subordinati.

Infine, nel mese di marzo e di dicembre 2002, i presidenti delle commissioni di controllo si sono riuniti in due sedute di coordinamento. Hanno affrontato questioni

relative all'alta vigilanza sulla giustizia, all'inchiesta condotta sulla Swissair e alla valutazione della legge sul personale federale.

A questo proposito, è necessario sottolineare che l'articolo 5 capoverso 1 (coordinamento e controlling) della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers/RS 172.220.1) prevede, quanto segue:

«¹ Il Consiglio federale coordina e dirige l'attuazione della politica del personale. Verifica periodicamente il conseguimento degli obiettivi della presente legge; rende conto alle Camere federali di tali verifiche e propone loro tempestivamente le misure necessarie. Stabilisce d'intesa con le commissioni parlamentari di vigilanza la forma e il contenuto di tali rapporti».

L'articolo 21 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers/RS 172.220.111.3) precisa il contenuto del rapporto, segnatamente per quanto riguarda la composizione, la qualifica, le spese e la soddisfazione del personale della Confederazione.

A dire il vero il rapporto previsto all'articolo 5 capoverso 1 LPers non è nuovo, in quanto da anni per l'esame del budget e dei conti dello Stato, l'Ufficio federale del personale (UFPER) trasmette alle Commissioni delle finanze una documentazione complementare dettagliata contenente numerose statistiche.

Di fatto, per le quattro Commissioni di controllo si trattava di formalizzare questo rapporto annuale e di richiederne l'adattamento alla nuova legge sul personale. Per questa ragione, il 12 marzo 2002 hanno indirizzato al Consiglio federale alcune proposte riferite a questo rapporto, per il quale richiedevano, oltre al contenuto previsto all'articolo 21 OPers, anche informazioni sui premi di riconoscimento, sulla ripartizione dei salari tra i cinque livelli di valutazione e dati sui pensionamenti anticipati.

Le commissioni propongono di adattare a tal fine la documentazione complementare che l'UFPER presenta per l'esame dei conti dello Stato. Per quanto concerne la procedura, le Commissioni di controllo prevedono di esaminare il suddetto rapporto durante le sedute comuni delle sottocommissioni.

Nella sua risposta, il Consiglio federale ha pienamente approvato le proposte delle commissioni di controllo e ha accolto la loro intenzione di attendere le prime esperienze e i primi risultati prima di definire un accordo di reporting e di controlling.

3.3 Alta vigilanza nel terzo e quarto cerchio dell'Amministrazione federale

Nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze si è occupata di garantire l'alta vigilanza parlamentare sulle imprese e sulle istituzioni della Confederazione appartenenti al terzo e quarto cerchio. L'occasione ne è stata fornita dalle esperienze finora fatte con l'organo impegnato nell'alta vigilanza sulla Posta, sulle FFS SA e su Swisscom, composto da quattro sottocommissioni, due appartenenti alle Commissioni delle finanze e due alle Commissioni della gestione di entrambe le Camere. La

Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha incaricato la Delegazione delle finanze di verificare se nel terzo e quarto cerchio fosse necessaria l'istituzione di una specifica Delegazione per l'alta vigilanza delle unità amministrative.

Conformemente all'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione del 25 novembre 1998 (OLOGA; RS 172.010.1), l'Amministrazione federale è stata suddivisa in Amministrazione federale centrale e decentralizzata. La tavola 2 fornisce una visione d'insieme dell'Amministrazione centrale e decentralizzata e indica le relative competenze del Controllo federale delle finanze (CDF), della Delegazione delle finanze e delle Commissioni delle finanze. Tale rappresentazione dimostra che l'attività di vigilanza nel primo e secondo cerchio è particolarmente intensa poiché le corrispondenti unità amministrative sono finanziate completamente o in buona parte con i mezzi della Confederazione. Anche nel terzo e quarto cerchio i citati organi di vigilanza devono svolgere compiti chiaramente definiti in quanto sono impiegati i fondi dei contribuenti oppure vengono pagate indennità per mandati di prestazioni. Una eccezione è costituita dalla Società svizzera di radiotelevisione (SSR) per la quale non è applicabile la legge sul controllo delle finanze (LCF; RS 614.0), benché la SSR sia finanziata prevalentemente mediante tasse di ricezione fissate sovranamente. Nell'ambito della revisione totale della legge sulla radiotelevisione, la Delegazione delle finanze ha invitato la commissione incaricata dell'esame preliminare di verificare la questione della vigilanza finanziaria e della subordinazione alla LCF della SSR e degli emittenti sostenuti da tasse radiotelevisive.

Panoramica sulle unità organizzative della Confederazione in base al modello del quarto cerchio e relativa alta vigilanza (stato dicembre 2002)

Tavola 2

	Base legale	Conti 2001/ Fatturato netto mio. di franchi	Mezzi della Confe- derazione o diritti	Vigilanza del CDF	Competenze Cdf e Delegazione delle finanze
1° cerchio					
Amministrazione generale	OLOGA, art. 7 cpv. 1 (RS 172.010.1)	47 736	47 736	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. a (RS 614.0)	Budget e conti
Servizi parlamentari	LRC, art. 8 ^{novies} (RS 171.11)	57	57	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. b	Alta vigilanza sulle finanze
Tribunali federali	OG (RS 173.110)	60	60	LCF, art. 8 cpv. 2	
Controllo federale delle finanze	OLOGA, art. 8 cpv. 1 Appendice OLOGA	16	16	Delegazione delle finanze/ CdG	
2° cerchio					
Uffici GEMAP	LOGA, art. 44 (RS 172.010)	618	618	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. a	Budget e conto economico Alta vigilanza sulle finanze
3° cerchio					
Settore PF	OLOGA, art. 8 cpv. 1 Appendice OLOGA	2 118	1 728	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. a e d	Budget e conti ridotti a una rubrica Alta vigilanza sulle finanze
Swissmedic	OLOGA, art. 8 cpv. 1 Appendice OLOGA	50 ¹	21	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. d	Budget e conti ridotti in base alla verifica del contributo federale
Istituto federale della proprietà intellettuale	OLOGA, art. 8 cpv. 1 Appendice OLOGA	68	3	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. d	Alta vigilanza sulle finanze
1	2002				

	Base legale	Conti 2001/ Fatturato netto mio. di franchi	Mezzi della Confede- razione o diritti	Vigilanza del CDF	Competenze Cdf e Delegazione delle finanze
4° cerchio					
Posta	OLOGA, art. 8 cpv. 3 LOP (RS 783.1)	6 228	101	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. c LCF, art. 8 cpv. 1 lett. d	Rubriche sulle sovvenzioni Raggiungimento degli obiettivi- vi strategici (con la CdG)
FFS SA	OLOGA, art. 8 cpv. 3 LFFS (RS 742.31)	6 031	2 694	LCF, art. 6 lett. 6 LCF, art. 8 cpv. 1 lett. c LCF, art. 8 cpv. 1 bis	Rubriche sulle sovvenzioni Rubriche sugli investimenti Raggiungimento degli obiettivi- vi strategici (con la CdG)
Swisscom	OLOGA, art. 8 cpv. 3 LATC (RS 784.11)	14 060	-7892	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. d LCF, art. 8 cpv. 1, lett. e LCF, art. 8 cpv. 1 bis	Raggiungimento degli obiettivi strategici (con la CdG)
Skyguide	OLOGA, art. 8 cpv. 3 LNA (RS 748.0)	271	215-250 ³	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. d LCF, art. 8 cpv. 1, lett. e LCF, art. 8 cpv. 1 bis	Contributi a fondo perduto Aumento del capitale aziona- rio
RUAG	OLOGA, art. 8 cpv. 3 LIAC (RS 934.21)	1 060	7314	LCF, art. 8 cpv. 1 lett. e LCF, art. 8 cpv. 1 bis	Raggiungimento degli obiettivi strategici (con la CdG)
SSR	OLOGA, art. 8 cpv. 3 LRTV (RS 784.40)	1 549	1 060 ⁵	Eccetto LCF, art. 19 (LRTV, art. 56 cpv. 3+4)	Nessuna competenza
BNS	OLOGA, art. 8 cpv. 3 LBN (RS 951.11)	1 201 55 ⁶	-5 00 ⁷	Eccetto LCF, art. 19	Definizione della quota di partecipazione agli utili nei conti e nel preventivo

2 Entrate per la Confederazione

3 Budget 2003 risp. 2004

4 Mandati del DDPS

5 Diritti radiotelevisivi

6 Totale di bilancio

7 Utili versati: 1/3 alla Confederazione, 2/3 ai Cantoni

Le Commissioni della gestione e le Commissioni delle finanze collaborano nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare sul terzo e quarto cerchio. Per tenere conto delle interazioni tra l'attività delle Commissioni di vigilanza e delle Commissioni legislative, per i PF, le FFS SA, Swisscom SA e RUAG SA sono state sviluppate forme di collaborazione tra sottocommissioni, che forniscono a loro volta orientamenti durante le sedute plenarie delle CdF e CdG. Questa forma di alta vigilanza tiene conto dell'autonomia delle imprese richiesta dal Parlamento e rispecchia in prima linea la responsabilità politica del Consiglio federale. Ad esempio, per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi strategici riguardanti La Posta, le FFS, Swisscom e RUAG il Consiglio federale deve redigere ogni anno un rapporto. Non deve essere inoltre dimenticato che l'alta vigilanza parlamentare non può rafforzare in modo illimitato la propria attività nel terzo e quarto cerchio, perché deve rispettare l'autonomia richiesta nelle questioni operative.

Benché l'attuale sistema di alta vigilanza nel terzo e quarto cerchio sia ben avviato, anche per la Delegazione delle finanze sono indicate possibilità di miglioramento. Così, ad esempio, in relazione al rinnovamento del contratto di prestazioni tra Confederazione e FFS si è constatato tra il 1999 e il 2002 che le spese riferite alle FFS non erano state verificate con precisione né da parte del CDF, né da parte dell'organo di una delle commissioni di controllo. La Delegazione delle finanze aveva tuttavia fino ad allora regolarmente chiarito questioni specifiche nell'Amministrazione decentralizzata. A titolo di esempio citiamo i salari dei quadri delle imprese della Confederazione (n. 5.1.2) e le vendite di immobili della Swisscom (n. 6.9.1).

La tutela dell'alta vigilanza nel terzo e quarto cerchio è un compito centrale che deve essere svolto dagli organi di controllo. In questa prospettiva la Delegazione delle finanze prevede di stabilire ogni anno una priorità per una delle imprese del terzo e del quarto cerchio e di garantire una più intensa alta vigilanza finanziaria con le istanze di controllo restanti. La legge sul controllo delle finanze dovrebbe essere applicabile anche alla SSR.

4 Principali attività della Delegazione delle finanze

4.1 Ripercussioni finanziarie delle norme contabili e disavanzi di copertura nelle casse pensioni

La Delegazione delle finanze e le Commissioni delle finanze si occupano da molto tempo della questione del finanziamento delle casse pensioni. A partire dal 1999, con il decentramento dell'Amministrazione federale, a partire dalla Cassa pensioni della Confederazione sono create molte casse pensioni di diritto privato. Oltre all'assunzione del disavanzo, per la necessità di finanziamento è di fondamentale importanza l'impiego delle norme contabili standard. Ad esempio, proprio perché la Posta passa dalle norme FER alle IAS, la creazione di accantonamenti per le disposizioni in materia di valutazione in base alle norme IAS 19 è stata oggetto di un messaggio separato al Parlamento da parte della Posta (FF 2002 5011). In base alla selezione dei parametri l'importo a carico della Confederazione viene stimato

all'incirca tra i 2,7 e i 3,2 miliardi. All'inizio del 2002 la RUAG è passata dalle norme FER 16 alle IAS. Gli importi totali per i relativi accantonamenti si aggirano attorno ai 500 milioni di franchi. Il finanziamento di un accantonamento per il passaggio alle norme IAS da parte di Skyguide rappresenta per la cassa federale una spesa tra i 100 e i 130 milioni di franchi.

In quest'ottica, in vista della revisione della legge sui PF, la Delegazione delle finanze deve impedire che sia presentata una richiesta che, in seguito alla scelta di uno standard di rendiconto più esigente anche nel settore dei PF, possa risultare nella necessità di un finanziamento più rilevante a carico della Confederazione. Infatti, in base all'articolo 35 capoverso 2 della legge riveduta sui PF spetta al Consiglio dei politecnici federali emanare tramite ordinanza le disposizioni esecutive sulla contabilità. Tuttavia questa ordinanza deve essere approvata dal Consiglio federale.

La Delegazione delle finanze ha appurato che il Consiglio dei politecnici federali prevede di utilizzare per il settore dei PF il cosiddetto *International Public Sector Accounting Standard* (IPSAS); un passaggio alle norme IAS non sarebbe quindi previsto. La Delegazione delle finanze ritiene che per il settore dei PF l'utilizzo di norme contabili più esigenti (quali SWISS GAAP FER, IFRS o IAS) non sia necessario. Attribuisce inoltre valore al fatto che dall'eventuale introduzione dell'IPSAS nel settore dei PF o in alcune sezioni degli stessi non deriverà alcuna necessità di finanziamento supplementare a carico della Confederazione e che eventuali costi aggiuntivi nell'ambito del contributo generale di finanziamento della Confederazione risulteranno contenuti. Nel contesto dell'introduzione generale del Nuovo modello contabile della Confederazione (NMC) le eventuali nuove norme contabili nel settore dei PF devono inoltre essere adottate solo in stretta collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

La Delegazione delle finanze è particolarmente preoccupata dai sempre maggiori impegni della Confederazione nei confronti delle casse pensioni. Riferendosi al rapporto della Delegazione delle finanze, la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha richiesto informazioni aggiornate sullo stato degli impegni della Confederazione in relazione al secondo pilastro dell'Amministrazione centrale e decentralizzata. Come ulteriore elemento a sfavore si è aggiunta la *performance* negativa delle casse pensioni. L'entità totale delle prestazioni della Confederazione a favore delle casse pensioni dell'Amministrazione federale decentrale tra il 1998 e la fine del settembre 2002 ammontava a 26,5 miliardi di franchi. Inoltre, il trasferimento della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) a PUBBLICA a partire dal 1° giugno 2003 sfocerà in un ulteriore consistente impegno (cfr. n. 4.2).

La Delegazione delle finanze chiede al Consiglio federale che nel NMC gli impegni finanziari per le casse pensioni siano regolati in modo vincolante. Fino alla corrispondente revisione della legge sulle finanze della Confederazione il Consiglio federale non deve prendere alcuna decisione pregiudiziale relativa all'utilizzo di norme contabili per non creare nuovi costi a carico della Confederazione. Per quanto riguarda il finanziamento o rifinanziamento delle casse pensioni, la Confederazione deve definire le proprie prestazioni finanziarie nell'ambito della politica finanziaria nel suo insieme.

La Delegazione delle finanze chiede al Consiglio federale di prendere in mano la situazione relativa al finanziamento delle casse pensioni. Decisioni di estrema importanza finanziaria quali la definizione delle norme contabili nel terzo cerchio richiedono l'approvazione del Consiglio federale. I finanziamenti e i rifi-nanziamenti devono essere effettuati in base alla procedura ordinaria per l'autorizzazione dei crediti.

4.2 Investimenti della Cassa pensioni della Confederazione e passaggio a PUBBLICA

La Delegazione delle finanze segue la politica d'investimento del patrimonio della Cassa pensioni della Confederazione (CPC) da quando quest'ultima è stata autoriz-zata a investire sul mercato, successivamente alla revisione dei suoi statuti entrata in vigore il 9 aprile 1999. La Delegazione delle finanze ne ha tenuto conto nei suoi due ultimi rapporti di attività (Rapporto 2000, n. 4.6.4 e Rapporto 2001, n. 4.5.2).

A tale proposito è necessario ricordare che lo scoperto della CPC è a carico della Confederazione, iscritto nel bilancio e ammortizzato nel conto economico. A partire dal 1° giugno 2003, PUBBLICA, la cui creazione è stata ritardata di 7 mesi, prenderà il posto della CPC. PUBBLICA sarà indipendente dalla Confederazione. A quel momento, il saldo del capitale non coperto di PUBBLICA figurerà nel bilancio di questa cassa come credito nei confronti della Confederazione.

Già nel 2001 le perdite di quotazione in borsa avevano influito pesantemente sugli investimenti della CPC, comportando una *performance* negativa del 2,14 % del patrimonio della cassa, anziché il previsto incremento del 4 %. Questo deterioramento ha subito un'ulteriore accelerazione. In effetti, nel 2002 i mercati borsistici americano ed europeo hanno registrato cadute rispettive dei corsi storici del -35,2 % e del -31,5 %, mentre i cali sul mercato svizzero e nell'area del Pacifico sono stati rispettivamente del -26,6 % e del -24,2 %. Sul piano delle divise, il franco svizzero ha approfittato dell'insicurezza diffusa; le principali divise straniere d'interesse per la CPC hanno registrato una diminuzione di valore pari al -16,8 % per il dollaro statunitense e al -2,1 % per l'euro.

Nel 2002 si prevedeva di investire 3,8 miliardi supplementari sul mercato, ma la CPC ha limitato in definitiva i propri investimenti a 1,75 miliardi di franchi. A fine 2002, il patrimonio della cassa raggiungeva i 25,9 miliardi di franchi, di cui 12,7 miliardi investiti in azioni e obbligazioni svizzere o straniere, 3,1 miliardi nel settore immobiliare e 9,9 miliardi di franchi rappresentati dagli investimenti in seno alla Confederazione.

Per quanto riguarda i risultati dell'insieme del patrimonio della cassa, il 2002 rappresenta il secondo anno consecutivo in cui i rendimenti sono negativi; la *performance* è stata del -6,95 % e quella dei titoli e delle cartevalori addirittura del -15,92 %.

L'articolo 26 della legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (legge sulla CPC; RS 172.222.0) prescrive che la Confederazione paga un interesse del 4 % sul debito risultante dal disavanzo. La Confederazione ammortizza tale disavanzo

sull'arco di 8 anni al massimo a partire dalla creazione della cassa. D'altro canto, la Confederazione garantisce le prestazioni della Cassa pensioni finché permane uno scoperto tecnico a carico della Confederazione.

Il 1° giugno 2003, la Confederazione dovrà quindi garantire gli scoperti tecnici di PUBLICA, che peggiorano in relazione alle *performance* negative degli investimenti. La Delegazione delle finanze osserva che dalla fine del 2002 la situazione borsistica si è ulteriormente deteriorata ed è scarsa la speranza di poter assistere a un miglioramento sensibile tra oggi e il 1° giugno. Si può quindi temere che la Confederazione debba assumersi, oltre allo scoperto che ha raggiunto i 12 miliardi a fine 2002, anche le conseguenze del deterioramento sopraggiunto da quel momento in poi nei conti della CFA. Infine, è necessario ricordare che in conformità all'articolo 25 della legge sulla CPC, la Confederazione dovrà anche garantire a PUBLICA una riserva fluttuante del 10 per cento del capitale di copertura, garanzia che non sarà più valida quando sarà raggiunto tale obiettivo.

L'invecchiamento demografico nei Paesi occidentali in generale e in Svizzera in particolare fa sì che il numero dei beneficiari di rendite stia notevolmente aumentando rispetto al numero degli assicurati attivi. In effetti, nel 1980, le persone con 65 anni e oltre costituivano l'8 per cento della popolazione. Nel 2000, questa percentuale supera il 15 per cento. Tale tendenza dovrebbe accentuarsi ulteriormente per raggiungere il suo apice nel 2030 con il 24 per cento (cfr. Annuario statistico svizzero 2002, pagina 43, fig. 1.8). In queste condizioni, la Cassa pensioni PUBLICA non sarà in grado di equilibrare i propri conti senza ulteriori sostegni da parte dei datori di lavoro o senza adottare altre misure riguardanti i contributi o le pensioni.

Occorre constatare che il periodo scelto per il passaggio dalla CPC a PUBLICA è molto sfavorevole per la Confederazione, che deve assumersi la garanzia proprio nel momento in cui i le quotazioni di borsa sono a livelli estremamente bassi.

In queste condizioni, la Delegazione delle finanze valuta che sia giunto il momento di domandarsi se non converrebbe adottare misure immediate per alleggerire il peso della garanzia sulla Confederazione nonché misure a lungo termine per garantire lo sviluppo di PUBLICA se del caso modificando alcune disposizioni legali. La Delegazione delle finanze proseguirà in quest'ottica l'esame della questione.

4.3 Expo.02

Dal 15 maggio al 20 ottobre 2002 si è tenuta a Bienne, Neuchâtel, Murten e Yverdon la 6ª Esposizione nazionale Svizzera che accolto circa 4,3 milioni di visitatori, che hanno acquistato 10,3 milioni di biglietti di ingresso. La manifestazione ha impiegato circa 8500 persone. Nei vari sondaggi il 90 per cento dei visitatori si è dichiarato soddisfatto dell'Expo. Tuttavia, il risultato finanziario non ha assolutamente eguagliato le aspettative, poiché le entrate di 473 milioni di franchi sono state molto inferiori a quanto previsto nel budget di inizio 2002.

Dal 1998, in ciascuno dei suoi rapporti annuali, la Delegazione delle finanze ha presentato un rendiconto sulla situazione finanziaria dell'Esposizione nazionale. Nei rapporti della Delegazione delle finanze veniva sempre messo in dubbio il fatto che le finanze dell'Expo fossero state preventivate in modo realistico. Anche dopo il nuovo avvio del 1999 la situazione finanziaria è rimasta precaria, benché la nuova direzione dell'associazione abbia dimostrato maggiore realismo e vigilanza. Il Consiglio federale e il Parlamento non hanno voluto abbandonare l'Esposizione nazionale per ragioni politiche e culturali; pertanto tutti i crediti supplementari sono stati approvati con significative maggioranze.

Come illustrato alla tavola 3, i crediti d'impegno per l'Expo.02 sono stati approvati in cinque fasi successive per un importo totale di 928 milioni di franchi. Questa procedura è stata giustamente criticata dal punto di vista della politica finanziaria. Se nel dicembre 1999 il Parlamento avesse dovuto approvare gli effettivi 798 milioni di franchi anziché un credito supplementare di 250 milioni di franchi, la decisione a favore dell'Expo.02 sarebbe rimasta in sospeso. Una rinuncia e una sospensione dei preparativi sarebbe allora costata circa 300 milioni di franchi.

Spese della Confederazione per l'Expo (stato l'11 dicembre 2002)

Tavola 3

Decreto	Data	Crediti d'impegno	Crediti di pagamento
DF su un contributo all'Esposizione nazionale 2001	10.12.1996	130 mio. fr. di cui 20 mio. fr. come garanzia di deficit	
Bilancio pubblico 1996–1998			51,1 mio. fr.
DF su un credito supplementare per l'Esposizione nazionale	16.12.1999	250 mio. fr. di cui 130 mio. fr. come prestito e 50 mio. fr. per progetti federali	
DF su un credito complementare (CC II /99)	20.12.1999		(50 mio. fr.)
Bilancio pubblico 1999			79,1 mio. fr. (compreso un supplemento di 50 mio. fr.)
DF su una garanzia per deficit a favore dell'Expo	16.06.2000	338 mio. fr.	
Bilancio pubblico 2000			143,5 mio. fr.
Preventivo 2001			50 mio. fr.
Appendice I/2001	13.06.2001		300 mio. fr.
Conversione della garanzia per deficit per 338 mio. fr. in un prestito di 300 mio. fr.			
Preventivo 2002			36,2 mio. fr.
DF su un secondo credito supplementare a favore dell'Expo (appendice I/2002)	14.03.2002	120 mio. fr.	120 mio. fr.
Conversione delle garanzie per deficit per 38 e 20 mio. fr. in prestito (appendice I/2002)			58 mio. fr.

Decreto	Data	Crediti d'impegno	Crediti di pagamento
DF sul preventivo 2003, art. 3	11.12.2002	90 mio. fr.	
DF sull'appendice II/2002	04.12.2002		0,9 mio. fr.
DF sul preventivo 2003	11.12.2002		80 mio. fr.
		Credito d'impegno totale approvato di 928 mio. fr.	Credito di pagamento totale approvato 918,8 mio. fr.

Ulteriori prestazioni della Confederazione dell'ordine di grandezza di 30 milioni di franchi sono state effettuate tramite crediti di budget approvati degli uffici e progetti espositivi con partecipazione alle spese da parte della Confederazione. Esse comprendono le prestazioni dell'esercito per l'Expo: fino a fine 2002 sono stati attestati 80000 giorni di servizio nell'ambito delle prestazioni ordinarie di servizio. Anche senza impiego specifico per l'Esposizione nazionale, la Confederazione ha dovuto versare circa 3,2 milioni di franchi per spese, vitto, alloggio, trasporti e altro.

In virtù del decreto federale del 16 dicembre 1999, dall'inizio del 2000 la Delegazione delle finanze ha esercitato una severa vigilanza finanziaria su Expo.02. Ha infatti ripetutamente invitato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) a guidare l'utilizzo dei crediti nei progetti specifici della Confederazione e – in relazione ai contributi all'Associazione Expo.02 – a far rispettare i principi della legge sui sussidi e della gestione finanziaria. L'autorità responsabile deve in particolare verificare se il destinatario dell'aiuto finanziario svolge il proprio mandato secondo la legge e in base alle condizioni imposte. Il DFE ha acquisito consapevolezza di tale responsabilità e ha contemporaneamente segnalato anche la responsabilità del comitato direttore dell'Expo nell'attività di controlling sul piano operativo.

La Delegazione delle finanze ha sempre confermato al DFE che le disposizioni citate nel decreto federale del 16 dicembre 1999 per il finanziamento dei progetti infrastrutturali speciali (programma PMI) dovevano essere rispettate. Secondo l'articolo 3 del decreto federale in oggetto, tali contributi potevano essere rivendicati dall'Associazione Expo per un importo massimo pari alle prestazioni garantite in modo vincolante da terzi per i progetti infrastrutturali speciali e per il programma PMI. A causa delle disposizioni restrittive non sono stati richiesti molti fondi. La Delegazione delle finanze non ha accettato di considerare il credito d'impegno PMI non utilizzato come riserva latente a cui attingere in caso di problemi di liquidità. Il mantenimento dei principi legali nella direzione finanziaria dell'Expo.02 è stato un punto particolarmente importante.

Nel novembre 2001, la Delegazione delle finanze ha appurato che nell'anno di esposizione sarebbero stati indispensabili fondi supplementari della Confederazione oltre ai 718 milioni di franchi già approvati. Nella sessione primaverile 2002, il Parlamento ha autorizzato ulteriori 120 milioni di franchi. Anche dopo la garanzia del secondo credito supplementare la Delegazione delle finanze ha segnalato che l'incertezza sui ricavi delle vendite avrebbe potuto dar vita alla necessità di ulteriori richieste di credito (Rapporto annuale 2001, n. 4.6.2). Dopo l'inaugurazione dell'Expo.02 è immediatamente stato chiaro che l'Esposizione nazionale era bene

accolta dal pubblico, con entrate tuttavia molto inferiori alle aspettative. Nel settembre 2002, la Delegazione delle finanze ha pubblicamente accertato che i crediti d'impegno per 838 milioni di franchi approvati fino a quel momento per l'Esposizione nazionale non sarebbero stati sufficienti per coprire le necessità finanziarie dell'Expo.02. Nella sessione invernale 2002 si è dovuto approvare un ulteriore credito supplementare di 90 milioni nel contesto del preventivo 2003; tale credito comprende anche gli interessi per prestiti dovuti alla Confederazione, i crediti di IVA e le spese di smantellamento.

Nell'anno in rassegna è stato significativo nell'ottica dell'alta vigilanza il fatto che le spese preventivate non fossero state fundamentalmente superate. Tuttavia nella maggior parte dei settori le entrate sono state ampiamente inferiori alle aspettative. Le incertezze finanziarie dell'Expo.02 permangono dal lato delle entrate, dato che anche con la nuova direzione non possono essere fatte dichiarazioni vincolanti riguardo agli sponsor, ai biglietti d'ingresso, alle entrate d'esercizio e agli *events*. Le entrate da sponsorizzazioni hanno dovuto essere continuamente corrette verso il basso. La Delegazione delle finanze verificherà ancora una volta con precisione le previsioni di entrata e le entrate effettive. Sarà necessario valutare se le entrate preventivate dall'Expo.02 siano state conformi alle regole dell'economia aziendale.

Il consuntivo finale provvisorio dell'Expo.02 del 7 novembre 2002 si conclude con spese per 1601 milioni di franchi ed entrate per 1038 milioni di franchi con un deficit di 563 milioni di franchi; dei quali 32 milioni di franchi sono considerati accantonamenti per rischi durante la liquidazione.

Consuntivo finale provvisorio dell'Expo.02

Tavola 4

	Budget dell'Expo.02	Consuntivo finale	Variazione	
	gennaio 2002	7.11.2002	Mio. fr.	in %
	in mio. fr.	in mio. fr.		
Spese	1570	1601	31	+ 2 %
Entrate	1511	1038	-473	-31 %
di cui sponsor	559	363	-196	-35 %
di cui ingressi	301	165	-136	-45 %
di cui events	45	6	- 39	-87 %
di cui parcheggi	55	9	- 46	-84 %
di cui vendite	106	49	- 57	-54 %

In merito al consuntivo finale provvisorio è stato presentato un rapporto di revisione della PricewaterhouseCoopers (PWC). La PWC conferma che tutti i pagamenti oltre a quelli ancora da effettuare durante la fase di liquidazione sono contenuti nel consuntivo finale, nella misura in cui si tratta di accordi contrattuali. La PWC non può invece confermare che tutti i rischi siano coperti dagli accantonamenti del consuntivo finale provvisorio. Essa sostiene comunque che l'Expo.02 ha effettuato una valutazione prudente dei rischi. Il responsabile per i lavori conclusivi dell'Expo.02 ha confermato alla Delegazione delle finanze che a fine gennaio 2003 la capacità residua di finanziamento, costituita da accantonamenti e riserve, ammontava a 43,7 milioni di franchi.

Secondo la Delegazione delle finanze, in riferimento all'Expo.02 sussistono pendenze derivate da un contratto con una ditta riguardo alla sponsorizzazione (cfr. rapporto annuale del CDF, n. 1.4). Inoltre essa ritiene importante il fatto che la risoluzione dei contratti di lavoro con la precedente direzione generale sia rapida e che l'impiego di personale durante la fase di liquidazione avvenga in modo contenuto ed economico. Le riserve finanziarie dovrebbero essere utilizzate in modo tale da consentire lo smantellamento dell'Expo.02. Se tali mezzi non dovessero rivelarsi sufficienti, non si dare per scontata l'approvazione di un ulteriore credito supplementare da parte del Parlamento. Il consuntivo finale dell'Expo.02 è previsto per il mese di novembre 2004.

La Delegazione delle finanze considera particolarmente importante un riesame dei problemi sorti in relazione all'Expo.02. L'esperienza di tutti coloro che hanno partecipato al progetto dell'Esposizione nazionale dovrà confluire in un rapporto conclusivo. La Delegazione delle finanze ha incaricato il CDF di effettuare ulteriori chiarimenti riguardo a questioni ancora in sospeso quali stime delle entrate, rapporti di lavoro dei membri della direzione durante la fase di liquidazione e pagamenti alle società incaricate dello sponsoring.

4.4 Utilizzo di crediti ponte per l'aviazione civile

I crediti urgenti per la prosecuzione delle attività dell'aviazione civile sono stati una delle priorità del rapporto dell'anno precedente (cfr. Rapporto annuale 2001, n. 3.2.1). Nell'ambito della vigilanza finanziaria accompagnatoria, la Delegazione delle finanze si è occupata nell'anno in rassegna dell'utilizzo dei crediti di pagamento per la prosecuzione dell'attività dell'aviazione civile. A tal fine si è fatta informare regolarmente dal Controllo federale delle finanze (CDF) e dal DFF. Come risulta dal Rapporto annuale 2002 del CDF (cfr. Rapporto annuale 2002 del CDF, n. 1.6), la sorveglianza sull'utilizzo dei crediti spettava al CDF. Esso doveva inoltre decidere quali pagamenti dovessero essere effettuati per il tramite di questa rubrica. La Delegazione delle finanze ha sostenuto il CDF ribadendo che potevano essere effettuati solo pagamenti il cui scopo principale fosse stato in senso stretto la prosecuzione dell'attività dell'aviazione civile. I precedenti crediti nei confronti della Swissair non potevano essere presi in considerazione, fatta salva la soluzione di incentivazione menzionata di seguito.

In occasione della sua sessione speciale del 16/17 novembre 2001, il Parlamento ha respinto un finanziamento di piani sociali per il tramite del credito ponte Swissair. Pertanto la Delegazione delle finanze ha individuato anzitutto negli accordi conclusi il 22 dicembre 2001 dalla Direzione del mercato del lavoro del Segretariato di Stato dell'economia (Seco) con dodici società della SairGroup una contraddizione a questa decisione e alle precedenti dichiarazioni del Consiglio federale in merito alle spese del piano sociale. L'accordo definito soluzione di incentivazione prevede che il credito di pagamento per la prosecuzione dell'attività dell'aviazione civile debba essere utilizzato a condizioni ben definite a favore di misure in ambito di personale. La metà del credito residuo, ma per un importo massimo di 50 milioni di franchi, è stata messa a disposizione per compensare riduzioni di salario dei dipendenti della

Swissair, per spese di piano sociale, per il Flight Attendants Fonds e per 1996 pensionati in condizioni speciali (opzione 96). Per i corrispondenti pagamenti i beneficiari hanno dovuto firmare una dichiarazione di cessione alla Confederazione. Dopo un accurato esame dell'incartamento la Delegazione delle finanze e le Commissioni delle finanze si sono convinte che, considerate tutte le circostanze, la soluzione di incentivazione potesse essere sostenibile. Tuttavia va criticato il fatto che gli organi parlamentari siano stati informati solo in una fase successiva e che la ponderazione sia stata effettuata solo a livello amministrativo.

Sulla scorta di un rapporto di revisione del CDF la Delegazione delle finanze ha chiesto al Seco di non effettuare alcun pagamento a favore dei collaboratori al beneficio di un pensionamento anticipato di società non sono esplicitamente menzionate nell'opzione 96 e non coinvolte nella procedura di concordato. Il Seco ha assicurato che a singoli beneficiari non autorizzati sarà chiesto il rimborso dei pagamenti effettuati con mezzi finanziari della Confederazione. La Delegazione delle finanze si è inoltre pronunciata affinché la soluzione di incentivazione sia conclusa con i conti pubblici 2002 e che non vi sia alcun riporto di credito sull'anno 2003. Dalla tavola 5 emerge che nell'insieme circa 20 milioni di franchi sono stati pagati a favore dei crediti di pagamento «Mantenimento dell'attività di volo 2002». Nel corso dell'anno in rassegna per questa rubrica di credito 803.4200.002 sono stati approvati 550 milioni di franchi, di cui 150 milioni di franchi mediante riporto di credito. Grazie al monitoraggio restrittivo del CDF e all'accurata sorveglianza dell'utilizzo dei crediti, è stato possibile limitare le spese effettive a 269 milioni di franchi, lasciando alle casse della Confederazione un credito residuo pari a 281 milioni di franchi. Il conteggio definitivo potrebbe consentire alle casse della Confederazione di beneficiare di riflussi supplementari.

Pagamenti in base all'accordo di incentivazione

Tavola 5

	Mio. fr.
Opzione 96	4,8
Flight Attendants Fonds	5,5
Compensazione delle riduzioni di salario (salari di incentivazione)	–
Compensazione anticipata delle richieste del piano sociale	10
Totale	20,3

Dal rapporto del commissario la Delegazione delle finanze è venuta a conoscenza della responsabilità degli organi di SairGroup. I primi dati indicano che i rappresentanti della Confederazione nel consiglio d'amministrazione 1997 avevano segnalato in questa sede le sfavorevoli condizioni in materia di decisione. Eventuali rivendicazioni nei confronti della Confederazione non possono essere escluse con sicurezza, ma non esistono indizi che portino a pensare che gli impiegati della Confederazione debbano rimproverarsi un comportamento errato. D'altro canto il rapporto della Commissione di controllo del Consiglio degli Stati (CdC-S) del 19 settembre 2002 rinvia al ruolo del Consiglio federale e dell'Amministrazione

federale in relazione alla crisi Swissair. La CdC-S si sta tuttora occupando di questa problematica.

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha seguito regolarmente anche lo sviluppo dell'affare Swiss, ricevendo informazioni dai rappresentanti della Confederazione nel consiglio d'amministrazione. La partecipazione della Confederazione alla Swiss ammonta a 600 milioni di franchi. La Delegazione delle finanze ha reso noto che da parte della Swiss non si prevede di presentare nuove richieste di finanziamento alla Confederazione. Se dovesse risultare che con la propria flotta Swiss non fosse in grado di garantire un funzionamento redditizio, la flotta dovrà essere adeguata al mercato.

Su mandato del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze il CDF ha seguito molto da vicino l'utilizzo del credito per il mantenimento dell'attività di volo. In questo contesto la Delegazione delle finanze ha sostenuto il CDF affinché senza mandato legale non potesse essere effettuato alcun pagamento a carico delle casse della Confederazione.

4.5 NOVE-IT, proseguono le ispezioni presso i servizi informatici

La Delegazione delle finanze segue il progetto NOVE-IT sin dal suo avvio, nel 1997. In questo ambito, ha proceduto nel 2001 a ispezioni presso quattro centri di servizi informatici recentemente creati dai dipartimenti. Essa aveva constatato diverse difficoltà e lacune in merito alle quali aveva relazionato nel suo ultimo rapporto (Rapporto d'attività 2001, capitolo 2,4).

Così come annunciato, durante l'esercizio la Delegazione delle finanze ha proseguito le sue attività di alta vigilanza finanziaria su NOVE-IT, procedendo a due nuove ispezioni che hanno condotto la sua sezione 2, il 14 e il 15 giugno 2002, all'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione e alla Direzione dell'informatica del DDPS.

L'Ufficio federale dell'informatica e delle telecomunicazioni (UFIT) occupa una posizione particolare, poiché deve svolgere simultaneamente diverse funzioni:

- deve fornire prestazioni che interessano l'insieme dei dipartimenti, come ad esempio il centro di competenze legato al software SAP e a Internet;
- deve fornire prestazioni destinate al Dipartimento delle finanze (DFF) e alla Cancelleria; come tale, è il centro delle prestazioni di servizi informatici del Dipartimento federale delle finanze (DFF).

Contrariamente agli altri centri di servizi informatici, subordinati al segretario generale di ogni dipartimento, l'UFIT è direttamente subordinato al capo del DFF. Questo status particolare – espressamente voluto – può causare qualche difficoltà in materia di cooperazione con gli altri attori informatici del Dipartimento e generare tensioni con i beneficiari delle prestazioni le cui esigenze non corrispondono sempre alle possibilità del fornitore.

Tenuto conto della sua posizione di fornitore di prestazioni, l'UFIT prospetta di ottenere lo status di ufficio gestito da un mandato di prestazioni e preventivo globale (GEMAP).

La Direzione dell'informatica del Dipartimento della difesa, della protezione dell'ambiente e dello sport (DirInf DDPS) è il principale fornitore di servizi informatici del DDPS. Come tale, è paragonabile ai centri di servizi informatici di altri dipartimenti. Il suo campo d'attività copre tutti gli uffici e i servizi del DDPS, salvo quello concernente la conduzione della guerra e l'esercito, sebbene quest'ultimo sia integrato nel Centro di calcolo della Direzione informatica del DDPS (DirInf DDPS), a sua volta subordinata alla segreteria generale del DDPS.

Sul piano del personale e in particolare in ambito di gestione aziendale, nel quadro di NOVE-IT la DirInf DDPS deve cedere una parte dei posti, a suo avviso troppo importante. D'altro canto, le fluttuazioni salariali restano entro limiti accettabili, ma sono fortemente influenzate da un lato dalla situazione salariale sul mercato e, dall'altra, da una regolamentazione non sufficientemente chiara dei piani di carriera. Vi sono in tal senso interpretazioni divergenti tra la DirInf DDPS e l'Ufficio federale del personale.

Sul piano delle finanze, la DirInf DDPS è dell'avviso che occorra dapprima portare a buon fine la totalità del progetto NOVE-IT prima di esigere dei risparmi e delle compensazioni che potrebbero mettere in pericolo la realizzazione del progetto. Bisogna inoltre evitare di apportare qualsiasi modifica al progetto prima della sua completa conclusione.

In materia di informatica, il DDPS ha affidato a un «Chief Information Officer» (CIO) il compito di dirigere l'informatica del Dipartimento a livello strategico e di coordinare le relazioni tra i fornitori e i beneficiari delle prestazioni. Egli è incaricato di armonizzare e, se del caso, di arbitrare le relazioni tra le due parti e occupa un seggio in seno al Consiglio informatico della Confederazione. Un tale posto esiste anche in seno al Dipartimento federale degli affari esteri.

Poiché si tratta del libero accesso al mercato, la DirInf DDPS e il CIO sono del parere che si debba ammettere l'*outsourcing* solo a condizioni e secondo criteri ben precisi, nonché in un ambito ben definito. Non è necessario, infatti, procedere alla verticalizzazione dell'informatica. Un tale *outsourcing* è invece sempre stato ammesso per il settore dello sviluppo. In caso contrario, i beneficiari di prestazioni verticalizzate dovranno assumersene la responsabilità e consigliarsi dapprima con la DirInf DDPS.

In conclusione, dalle sue ispezioni, la Delegazione delle finanze constata che in generale il progetto NOVE-IT segue il suo corso in maniera positiva. Secondo i responsabili del progetto, le scadenze di fine 2003 per la conclusione del progetto sono realistiche. Dall'epoca delle osservazioni fatte dalla Delegazione delle finanze nella sua lettera del 13 settembre 2001 al Consiglio federale (cfr. Rapporto 2001, n. 2.) sono stati fatti numerosi progressi.

La separazione tra fornitori e beneficiari delle prestazioni, che costituisce uno dei principi di base del progetto, continua a generare tensioni in seno ai dipartimenti. Inoltre, secondo il direttore dell'UFIT, il libero accesso al mercato delle prestazioni informatiche suscita tuttora timori presso i fornitori di prestazioni e rischia di annientare il progetto nella misura in cui i beneficiari di prestazioni sceglierebbero di approvvigionarsi sistematicamente presso l'economia privata, trascurando le

offerte dei centri dipartimentali di servizi informatici. La Delegazione delle finanze ha quindi constatato, come in passato, che i risparmi di 130 milioni di franchi annunciati in materia di finanze e di personale restano difficili da quantificare, anche se, stando ai responsabili dell'UFIT, il ritorno degli investimenti sarebbe realista.

Il progetto NOVE-IT si inserisce nel quadro del settore estremamente dinamico dell'informatica che comprende numerosi nuovi progetti. Dal 30 aprile al 14 agosto 2002 sono infatti stati avviati 44 nuovi progetti informatici. Sotto tale aspetto, il progetto NOVE-IT contribuisce a creare limitazioni nella realizzazione di nuovi progetti. Sul piano del finanziamento, le difficoltà iniziali hanno fatto sì che la realizzazione del progetto NOVE-IT fosse differito. Ciò ha portato a un ritardo nell'utilizzo del credito di 200 milioni di franchi previsto inizialmente nel messaggio 00.023 del 23 febbraio 2000. Da allora si assiste a un recupero dei bisogni di crediti di pagamento sugli anni 2002 e 2003 rispetto agli anni 2000 e 2001.

Conformemente alle raccomandazioni della Delegazione delle finanze, nel 2002 i responsabili del progetto NOVE-IT hanno posto l'accento sul «*change management*». Sono state adottate svariate misure che hanno notevolmente diminuito le opposizioni residue al progetto.

Dopo le considerevoli difficoltà iniziali, oggi sembra che il progetto NOVE-IT sarà realizzato entro i tempi inizialmente previsti, salvo per il settore della contabilizzazione dei costi e delle prestazioni. Ciononostante, la realizzazione del progetto incontra ancora numerose difficoltà e problemi che devono essere risolti. La Delegazione delle finanze ne ha tratto le debite conclusioni e emesso le seguenti raccomandazioni:

Oltre al suo aspetto demotivante per i collaboratori, la concorrenza dei centri di servizi informatici e il libero accesso al mercato dei beneficiari di prestazioni rischiano di annientare gli sforzi di standardizzazione del progetto NOVE-IT. Per questa ragione la Delegazione delle finanze ha chiesto al Consiglio federale di esaminare con cura tali problemi e di creare le condizioni di base al fine di evitare che l'accesso al mercato non avvenga in ordine sparso nei dipartimenti.

I mezzi finanziari per la realizzazione completa di NOVE-IT sono stati stanziati dal Parlamento e saranno pienamente utilizzati nel corso degli anni 2003 e 2004. D'altronde, il rinnovo di *hardware* e di *software* obsoleto non può essere differito per questioni finanziarie, poiché le conseguenze potrebbero essere gravi. Di conseguenza, la Delegazione delle finanze ha raccomandato che, nell'ambito di un eventuale programma di risparmio fondato sul freno costituzionale all'indebitamento, i mezzi finanziari per l'informatica non fossero ridotti.

La creazione in seno al DDPS e al DFAE di un posto di CIO, con funzioni strategiche e di coordinamento, sembra avere dato i propri frutti, permettendo di migliorare le relazioni tra i fornitori e i beneficiari di prestazioni e di sorvegliare l'*outsourcing* dei mandati. La Delegazione delle finanze è dell'avviso che gli altri dipartimenti dovrebbero ispirarsi a questo sistema.

Le conclusioni della Delegazione delle finanze sono state rafforzate da quelle tratte dal Controllo federale delle finanze (cfr. Rapporto annuale del CDF, n. 1.8).

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire NOVE-IT, per il quale riceve regolarmente rapporti dalla Segreteria generale del DFF e dall'Organo di strategia informatica della Confederazione, fino alla conclusione del progetto.

5 Pratiche in materia di personale e di crediti

5.1 Personale

5.1.1 Accordo 2002

Su mandato delle Commissioni delle finanze, nel corso degli ultimi tre anni la Delegazione delle finanze ha negoziato con il Consiglio federale un nuovo accordo che disciplina le modalità della sua funzione di alta vigilanza concomitante e susseguente sugli stipendi dei quadri superiori della Confederazione. Occorre adeguare l'accordo del 1951 alla nuova legge sul personale federale (LPers; RS 172.220.01).

La Delegazione delle finanze ha informato le commissioni in merito all'andamento delle sue trattative nei suoi ultimi due rapporti d'attività (Rapporto 2001, n. 3.1.2; Rapporto 2000, n. 3.1.2). Essa ha in sostanza presentato proposte che ha sottoposto al Consiglio federale e che quest'ultimo ha accettato nella quasi totalità.

Sono comunque occorse svariate sedute durante il 2002 affinché la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale si mettessero d'accordo su tutte le questioni. I punti controversi portavano essenzialmente sull'estensione dell'accordo all'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI), a Swissmedic, di nuova creazione, e ai Politecnici federali (PF).

Il Consiglio federale si era dimostrato reticente ad accettare questa estensione, giacché era dell'avviso che queste tre istituzioni disponessero ormai legalmente di una maggiore autonomia. Dal canto suo, la Delegazione delle finanze riteneva che l'uguaglianza nel trattamento richiedeva il loro assoggettamento all'accordo e che questo avrebbe permesso, come evidenziato dalle ultime esperienze, di prevenire delle dispersioni sempre possibili in seno alle aziende che, in definitiva, percepiscono fondi dalla Confederazione.

Le parti sono poi finalmente giunte a un accordo secondo il quale l'alta vigilanza concomitante della Delegazione sarebbe stata mantenuta, ma limitata alla direzione dell'IPI e di Swissmedic, nonché ai membri amministrativi della direzione dei PF, fatta eccezione per il corpo dei professori. Inoltre, queste tre istituzioni non erano sottoposte al *reporting*.

Infine, il 26 novembre, il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze sono riusciti a firmare l'*Accordo 2002*, che ha il seguente tenore:

Sorveglianza finanziaria concomitante

Nel quadro della sorveglianza finanziaria concomitante, le seguenti misure devono essere approvate dalla Delegazione delle finanze prima della loro entrata in vigore:

Creazione di nuovi posti nelle classi di stipendio 32 o più elevate, conformemente all'articolo 36 dell'ordinanza sul personale federale (OPers) e modifica della denominazione di direttore/direttrice supplente o di segretario/a generale supplente.

Passaggio di posti esistenti nelle classi di stipendio più elevate, ovvero a partire dalla classe 32.

Versamento di indennità speciali periodiche e assicurate che servono a compensare i rischi inerenti alla funzione o all'esercizio della funzione in condizioni difficili, conformemente all'articolo 48 OPers, e di indennità legate al mercato dell'impiego conformemente all'articolo 50 OPers per le classi salariali 32 e più elevate.

Versamento di indennità in occasione di rescissioni del contratto di lavoro conformemente all'articolo 78 segg. OPers.

Le misure riportate qui sopra si applicano alle unità amministrative dell'Amministrazione federale decentralizzata, comprese le unità GEMAP ai sensi dell'articolo 6 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), compresi i settori dei PF (senza professori), Swissmedic, l'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale (IPI) e la Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA.

Alta vigilanza susseguente (reporting)

Alla chiusura del conto di Stato, il Consiglio federale sottopone alla Delegazione delle finanze un rapporto completato da statistiche anonime sulle misure in materia di personale prese nell'Amministrazione federale centrale.

Il rapporto contiene informazioni sotto forma statistica relative all'applicazione delle seguenti disposizioni dell'OPers nelle classi di salario 30 e più elevate:

- pensionamento anticipato (art. 33 e 34)
- modifica della denominazione delle funzioni in sottodirettore/sottodirettrice
- valutazione dello stipendio e adeguamenti straordinari dello stipendio (art. 39 e 40)
- indennità di funzione (art. 46)
- premi per prestazioni (art. 47)
- indennità speciali (art. 48)
- premi di riconoscimento (art. 49)
- indennità in funzione del mercato del lavoro (art. 50)
- valutazione della funzione (art. 52), in particolare assegnazione a una classe superiore conformemente al capoverso 6, versamento di indennità in caso di risoluzione del rapporto di lavoro (art. 78 e 79)
- occupazioni accessorie (art. 91)
- obbligo di fornire il reddito alla Confederazione (art. 92)
- misure in caso di ristrutturazione (art. 104–106)

L'oggetto del *reporting* è rimasto invariato, ma non si estende ai settori dei PF, di Swissmedic, dell'Istituto Federale della Proprietà Intellettuale e della Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA.

L'Accordo 2002, che entra in vigore con la sua firma il 26 novembre 2002, riveste un carattere provvisorio e potrà essere rivisto dalle parti quando saranno disponibili le esperienze fatte con il nuovo sistema del rapporto.

5.1.2 Salari dei dirigenti delle imprese della Confederazione

La Delegazione delle finanze si era occupata dei salari dei dirigenti delle imprese della Confederazione già nel suo rapporto annuale 2001. L'anno precedente la Delegazione aveva chiesto al Consiglio federale di definire gli elementi fondamentali per le remunerazioni. Tali elementi potrebbero essere distinti in base alle condizioni quadro in vigore (concorrenza, quota delle risorse finanziarie pubbliche, fatturato e numero di collaboratori). Nel dicembre 2001, il Consiglio federale ha sostanzialmente approvato tale procedura e ha promesso di migliorare la trasparenza e le informazioni sui salari dei quadri.

Una perizia dell'Ufficio federale di giustizia, così incaricato dalla Commissione delle istituzioni pubbliche del Consiglio nazionale (CIP-CN), è giunta alla conclusione che i principi o le direttive concernenti i salari dei quadri possono essere formulati in maniera vincolante solo sotto forma di atti legislativi. Per questa ragione la CIP-CN ha quindi presentato al Consiglio nazionale un'iniziativa della Commissione (02.424) riguardante i salari dei quadri e gli onorari amministrativi nelle imprese vicine alla Confederazione. Il 24 settembre 2002, il Consiglio nazionale si è occupato del progetto e ha modificato l'iniziativa nel senso che il Consiglio federale può definire unicamente i principi relativi ai salari e alle prestazioni accessorie di tali imprese, rinunciando però a fissare le prestazioni massime da versare. Contro la volontà del Consiglio federale, il Consiglio nazionale ha deciso che i salari e le condizioni contrattuali devono essere resi di dominio pubblico. Il Consiglio nazionale ha deciso che tali principi debbano valere anche per le società quotate in borsa. La CIP-CN concorda con il Consiglio nazionale che per i salari e gli onorari dei membri dei consigli d'amministrazione delle imprese vicine alla Confederazione (compresa Swisscom) occorra una maggiore trasparenza. L'obbligo di rendere pubblico lo stipendio deve però limitarsi ai dirigenti e ai membri dei consigli d'amministrazione. Per gli altri membri di tali organi va dichiarata unicamente la somma totale dei salari o degli onorari. Inoltre, i principi del Consiglio federale concernenti i salari e gli onorari dei membri dei consigli d'amministrazione non devono essere applicati alle società quotate in borsa.

Nel suo rapporto del 5 giugno 2001, il Consiglio federale aveva manifestato la volontà di migliorare la trasparenza e di creare le premesse per ristabilire a livello politico e nell'opinione pubblica la fiducia nella politica salariale e di personale delle imprese. La Delegazione delle finanze è stata informata sull'evoluzione dei salari dei quadri e degli onorari dei membri dei consigli d'amministrazione. Da notare in particolare che gli aumenti salariali riscontrati tra il 2001 e il 2002 per i quadri superiori delle imprese vicine alla Confederazione sono risultati nettamente superiori rispetto a quelli nell'Amministrazione centrale della Confederazione. Mentre in seno alle FFS e alla Posta i salari dei dirigenti (CEO) sono rimasti inva-

riati, un'altra impresa della Confederazione ha aumentato lo stipendio del proprio CEO del 28 per cento. Per contro, nel 2002, il personale dell'Amministrazione federale ha ottenuto un aumento dello stipendio pari al 2,3 per cento della somma salariale.

In considerazione della difficile situazione economica, per la Delegazione delle finanze è inconcepibile che nel 2002 i consigli d'amministrazione di alcune imprese vicine alla Confederazione abbiano potuto aumentare sensibilmente i salari dei quadri. La Delegazione delle finanze si attende dal Consiglio federale una maggiore responsabilità riguardo a questi salari. Il previsto obbligo di pubblicità farà in modo che tali provvedimenti vengano pubblicamente giustificati.

5.2 Affari di credito

5.2.1 Panoramica dei crediti urgenti accordati

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha continuato ad applicare una prassi severa in merito ai crediti complementari. In caso di urgenza, essa può approvare al posto delle Commissioni delle finanze e del Parlamento determinate spese per le quali non è stato autorizzato un credito di pagamento o un credito d'impegno, oppure per le quali tali crediti sono insufficienti (art. 18 cpv. 1 risp. art. 31 cpv. 3 della legge sulle finanze della Confederazione LFC; RS 611.0). Nel 2002, relativamente a 30 crediti di pagamento e a tre crediti d'impegno il Consiglio federale ha richiesto la concessione di crediti urgenti.

La procedura di urgenza va giustificata individualmente. La Delegazione delle finanze esige la prova che la messa a disposizione del credito entro tempi brevi sia necessaria e che non si possa attendere la decisione del Parlamento fino al completamento ordinario I e II. Occorre inoltre verificare se il fabbisogno di credito non si fosse già delineato in occasione della presentazione del preventivo. Bisogna infatti evitare che per il tramite del credito complementare l'Amministrazione pervenga ai fondi in maniera più semplice rispetto alla procedura ordinaria. Va osservato il massimo ritengo per i crediti complementari che si riferiscono a rubriche di credito che hanno precedentemente subito tagli da parte del Parlamento; in questi casi occorre infatti una motivazione particolare per giustificare spese che vadano oltre i limiti fissati dalle Camere. Il tetto delle spese non può essere aggirato avvalendosi della procedura d'urgenza per crediti complementari.

La tavola 6 fornisce una panoramica in merito all'evoluzione dei crediti complementari negli ultimi dieci anni e al numero di crediti di pagamento approvati dalla Delegazione delle finanze secondo la procedura d'urgenza (anticipi comuni).

Evoluzione dei crediti complementari 1992–2002

Tavola 6

Anno	Crediti complementari in mio. fr.	In % del preventivo	Di cui approvati dalla Delegazione delle finanze (in mio. fr.)	In % dei crediti complementari
1992	1848	5,0	791	43
1993	2942	7,4	828	28
1994	731	1,7	237	32
1995	648	1,5	195	30
1996	1704	3,9	169	10
1997	1552	3,5	371	24
1998	764	1,6	345	45
1999	962	2,1	532	55
2000	641	1,4	210	33
2001	2968	6,1	1925	65
2002	1250	2,4	584	47

L'anno precedente, a causa dei problemi incontrati dall'aviazione civile, la Delegazione delle finanze è stata chiamata ad autorizzare un numero straordinariamente elevato di crediti urgenti. Come menzionato al numero 3.1, queste decisioni di credito della Delegazione delle finanze hanno suscitato interventi parlamentari volti a limitare a 100 milioni di franchi le competenze in materia di crediti della Delegazione. Nonostante l'atteggiamento severo della Delegazione delle finanze nei confronti dei crediti complementari urgenti, anche nell'anno in rassegna non essa ha potuto a fare a meno di liberare con effetto immediato il 47 per cento degli importi di credito.

Nel 2002, la Delegazione delle finanze ha approvato 29 anticipi su crediti complementari per un importo di 584 milioni di franchi. Un anticipo è stato respinto. Contrariamente all'anno precedente, questi casi riguardavano prevalentemente affari con autorizzazioni di credito per crediti d'impegno già approvati dal Parlamento: gli importi individuali maggiori sono stati 150 milioni di franchi relativi al riporto di credito per il mantenimento delle attività di volo e 120 milioni di anticipo per l'Esposizione nazionale. Per quanto concerne l'Expo.02, il 14 marzo 2002 il Parlamento ha approvato il secondo credito complementare di pari importo (cfr. n. 4.3). Tre anticipi pari a un importo complessivo di 144 milioni di franchi sono stati approvati come aiuto immediato all'industria lattiera (cfr. n. 5.2.2).

5.2.2 Aiuti immediati all'industria lattiera

A fine settembre 2002, a seguito della moratoria concordataria provvisoria per il gruppo Swiss Dairy Food (SDF), il Consiglio federale aveva chiesto di pagare l'85 per cento dei crediti esigibili dei produttori di latte. Questi provvedimenti hanno richiesto 63 milioni di franchi. Alle organizzazioni del settore sono inoltre stati accordati due prestiti rimborsabili per un importo complessivo di 70 milioni di franchi (di cui 50 mio. fr. come anticipo) per finanziare la riduzione delle scorte di magazzino di formaggio, latte in polvere e burro. Sono inoltre stati concessi altri

31 milioni di franchi sotto forma di anticipo come prestito ad aziende casearie. A causa del crollo delle vendite dei formaggi svizzeri all'estero, si è sospeso il rimborso di un prestito ed esteso il pagamento fino al 2005.

Dopo avere verificato le basi giuridiche, la Delegazione ha approvato che la Confederazione assumesse in ragione dell'85%, tra il 1° agosto e il 22 settembre, i pagamenti di latte ai contadini. Così facendo, le banche erano disposte a garantire il pagamento dei salari ancora in sospeso. Per gli altri fornitori di SDF, è stato possibile trovare, insieme ai Produttori svizzeri di latte (PSL), una soluzione che impedisse i casi rigore. In occasione delle consultazioni relative al bilancio complementare II, il Consiglio nazionale ha respinto un aumento di 15 milioni di franchi del credito, aumento previsto come anticipo per il piano sociale per gli impiegati. Il Consiglio federale e la maggioranza alle Camere non disponevano delle basi legali per un tale provvedimento.

Per la Delegazione delle finanze era decisivo il fatto che i 63 milioni di franchi rientrassero nei pagamenti di 14 miliardi di franchi, che erano già stati accordati all'agricoltura nel 1999 per gli anni 2000–2003. I prestiti destinati alla riduzione delle eccedenze di formaggio e burro sono soggetti a interessi e dovranno essere rimborsati al più tardi dopo due anni. I prestiti sono stati accordati unicamente a condizione che le organizzazioni dell'industria lattiera provvedessero, a tale scopo, a prendere dei provvedimenti di autotutela. Tali organizzazioni hanno adottato i provvedimenti in questione nel mese di ottobre.

5.2.3 Anticipo respinto per Presenza Svizzera

Per la Delegazione delle finanze è importante che nei casi di affari di credito politicamente controversi il Parlamento possa decidere in tutta libertà senza decisioni pregiudiziali. Essa esamina quindi con la massima accuratezza anche le richieste di credito più piccole e non autorizza gli anticipi che non soddisfino i criteri o che non dispongano di un considerevole spazio politico di manovra.

In gennaio, il Consiglio federale ha sottoposto alla Delegazione delle finanze una richiesta di anticipo di 150 000 franchi in relazione al World Economic Forum (WEF), che si è tenuto a New York nel mese di gennaio del 2002. Nel dicembre 2001, il Parlamento aveva approvato per Presenza Svizzera un credito di pagamento di 12,5 milioni di franchi, incrementando l'importo di 900 000 franchi rispetto al 2001. L'aumento del credito è stato controverso sia nelle Commissioni delle finanze, sia in Parlamento. Pertanto, la Delegazione delle finanze non ha ritenuto opportuno aumentare ulteriormente, attraverso la procedura d'urgenza, il credito a favore di Presenza Svizzera per manifestazioni di rappresentanza durante il WEF. Essa riteneva che l'importo richiesto potesse essere attinto dal bilancio di Presenza Svizzera. Dopo il rifiuto di concedere l'anticipo, il Consiglio federale ha rinunciato a presentare una domanda di credito complementare.

6 **Altri punti esaminati per dipartimenti**

6.1 **Autorità e tribunali**

6.1.1 **Visita informativa al Tribunale federale delle assicurazioni**

In novembre, la sezione 2 ha fatto visita al Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) a Lucerna. Nell'anno in rassegna il TFA contava tra le proprie fila due giudici federali donne e undici giudici di sesso maschile, nonché 46 cancelliere e cancellieri. Questi ultimi vengono eletti dal Tribunale. Il TFA è composto di 4 camere.

Ai sensi dell'articolo 122 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110), il TFA è una sezione organizzativamente autonoma del Tribunale federale e si occupa delle assicurazioni sociali. Il TFA è quindi parte del giurisdizionale amministrativa federale e ne applica le basi legali, i principi giuridici generali e la giurisprudenza. Esso dispone della massima competenza giurisdizionale in materia di assicurazioni sociali. Sebbene sia parte del Tribunale federale, il TFA è autonomo sia dal punto di vista organizzativo, sia, in determinati settori, nella sua attività giudiziaria. Poiché attualmente è in atto la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria, in futuro sono attese modifiche e novità di tipo organizzativo. Il TFA è favorevole a una parziale integrazione con il Tribunale federale di Losanna. In numerosi settori, come ad esempio in quello dell'informatica, esiste già una stretta collaborazione. Uno dei problemi principali dell'informatica è la sicurezza.

Il TFA segue una politica del personale moderna, così come prevista dal nuovo diritto sul personale federale. Ai sensi dell'articolo 37 capoverso 2 della legge sul personale federale (LPers, RS 172.220.1), il TFA ha emanato un proprio ordinamento del personale (OPersTFA, RS 172.220.115). Il tasso di fluttuazione del personale, di cui le cancelliere e i cancellieri rappresentano la quota principale, è basso. L'applicazione del nuovo diritto del personale federale – che dà maggiore rilievo alla componente del merito – può quindi diventare un problema, in quanto l'incremento salariale percentuale ha come base un livello complessivamente già elevato. Espresso in franchi, ciò avrebbe come conseguenza un forte incremento salariale.

In occasione della sua visita, la Delegazione delle finanze si è informata sui compiti e sulle funzioni del Tribunale delle assicurazioni. La direzione del Tribunale impiega le risorse in maniera efficiente e osserva con occhio critico quanto già esistente al fine di ottimizzare ulteriormente le soluzioni. L'organizzazione è stata adattata in maniera adeguata in funzione dell'aumento della mole di lavoro.

6.2

Dipartimento federale degli affari esteri

6.2.1

Ispezione presso la Divisione politica IV promozione della pace

In agosto, la sezione 1 della Delegazione delle finanze ha fatto visita alla Divisione politica IV, che si occupa di questioni relative alla sicurezza (pace, diritti dell'uomo, politica umanitaria). Più che di un'ispezione si è trattato di una visita informativa, in quanto la Delegazione delle finanze non si era finora mai occupata di questa nuova Divisione.

Nel 2002, il budget totale a disposizione del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) per la promozione civile della pace ammontava a 42 milioni di franchi, mentre i conti 2001 registrano spese per un totale di 38 980 000 franchi. Il Consiglio federale ha presentato al Parlamento a breve distanza l'uno dall'altro due messaggi concernenti la promozione civile della pace. Con il progetto relativo a una legge federale concernenti misure per la promozione civile della pace e il rafforzamento dei diritti dell'uomo (FF 2002 7611) si intende creare una chiara base legale su cui la Confederazione possa basare il proprio impegno in tale ambito. Il disegno di legge regola i provvedimenti della Confederazione per la promozione civile della pace e il rafforzamento dei diritti dell'uomo. Esso prevede che in futuro le spese per la promozione civile della pace siano regolate da crediti quadro. Il messaggio del 23 ottobre 2002 concernente un credito quadro per misure della promozione civile della pace e dei diritti dell'uomo (FF 2002 7975) chiede un credito quadro di 240 milioni di franchi per quattro anni.

La Divisione politica IV è organizzata per temi e raggruppa le sezioni politica di pace e sicurezza, politica dei diritti dell'uomo, politica umanitaria e migrazione, nonché operazioni e pool di esperti per la promozione civile della pace. Le prime tre sezioni curano principalmente gli aspetti fondamentali. Esse si occupano prevalentemente dell'elaborazione di basi fondamentali e della formulazione di progetti (ad es. progetti relativi alla politica della pace e dei diritti dell'uomo), ovvero della formulazione politica. Il braccio operativo della Divisione politica IV è invece rappresentato dalla sezione operazioni e pool di esperti per la promozione civile della pace. L'ambasciatore incaricato della risoluzione dei conflitti è assegnato a tale Divisione.

Nell'agosto 2002, la Divisione politica IV occupava 48 persone. Cinque posti e mezzo erano finanziati attraverso un credito per beni e servizi. Il restante credito per il personale è destinato alla Segreteria generale del DFAE. La Divisione politica IV occupa sia diplomatici che non diplomatici. Le prospettive professionali di quest'ultima categoria sono limitate, poiché le posizioni chiave sono riservate di regola ai diplomatici. Ciò può causare una mancanza di continuità tra il personale specializzato. La Delegazione delle finanze considera problematica questa politica del personale, poiché rende più difficile l'istituzione di un centro di competenze. La Divisione ne è consapevole e cerca di trovarvi soluzioni.

Per semplificare i processi amministrativi e per poter impiegare gli esperti in maniera più mirata, su decisione del Consiglio federale del dicembre 2000 tutti i pool di esperti sono stati raggruppati in un pool svizzero di esperti per la promozione civile della pace. Ciò offre agli svizzeri che dispongono del necessario profilo e delle basi professionali richieste la possibilità di impegnarsi per un determinato periodo a

favore di missioni internazionali di pace. Tali impegni avvengono prevalentemente nell'ambito delle missioni dell'ONU e dell'OSCE, ma possono riguardare anche missioni speciali e azioni bilaterali. Il pool di esperti, strutturato secondo il principio di milizia, comprendeva nell'agosto 2002 circa 600 persone.

La Delegazione delle finanze è favorevole all'organizzazione di una struttura che favorisca le attività della Svizzera a favore della politica di pace. Essa fornisce il proprio sostegno alla Divisione politica IV nel suo intento di concentrare i progetti e le attività. La Delegazione ha inoltre proposto di esporre le varie spese della Confederazione a favore della promozione civile della pace in maniera più trasparente al fine di permettere una valutazione dell'impegno svizzero in questo settore della politica estera.

6.3 Dipartimento federale dell'interno

6.3.1 Ispezione presso l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza

Il 27 marzo 2002, in occasione di un'ispezione presso l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza (UFES), la Delegazione delle finanze si è occupata soprattutto del controllo delle sovvenzioni. In tale contesto occorre differenziare tra compiti fondamentali e contributi riferiti a progetti e programmi.

Nel sovvenzionamento dei compiti fondamentali, come ad esempio i contributi di base alle università cantonali oppure i contributi ordinari al Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS), l'UFES controlla meticolosamente la ripartizione dei mezzi. In merito all'utilizzo dei fondi assegnati l'UFES non ha però alcun influsso diretto sulle università cantonali. Anche nei confronti del FNS si limita a una discussione accompagnatoria riguardo all'orientamento e alla realizzazione degli accordi in termini di prestazioni presi tra la Confederazione e il FNS.

Per quanto riguarda i contributi riferiti a progetti e programmi (ad es. programmi di ricerca nazionali e aspetti essenziali della ricerca, progetti di collaborazione con l'UE), l'UFES assume però una responsabilità diretta sui mezzi assegnati di. Nell'ambito di tale responsabilità, si applicano tre tipi di controllo: le verifiche della correttezza, il *monitoring* e le verifiche dell'efficacia.

È rimasta aperta la questione in merito a una responsabilità superiore per la verifica dei costi e dell'efficacia dell'intero sistema di formazione e di ricerca in Svizzera.

La formazione e la ricerca sono ripartite su due Dipartimenti, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) e il Dipartimento federale dell'economia (DFE). In seno al DFI sono l'Aggruppamento per la scienza e la ricerca (ASR) e l'UFES che si occupano della distribuzione dei fondi al FNS, al settore dei Politecnici federali e alle università cantonali. In seno al DFE è invece l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia che si occupa del sovvenzionamento delle scuole universitarie professionali. Considerate queste interdipendenze, la Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che non vi è alcuna istanza superiore per la valuta-

zione del sistema globale riguardo all'efficacia dei fondi della formazione e della ricerca messi a disposizione.

Una nuova sfida, anche per la vigilanza finanziaria, è rappresentata dalla partecipazione della Svizzera ai programmi di ricerca dell'Unione europea (UE). Mentre finora la Svizzera finanziava esclusivamente progetti svizzeri o con partecipazione svizzera, ora, nell'ambito dell'accordo bilaterale sulla collaborazione scientifica e tecnologica, la Confederazione partecipa con importi forfetari anche a programmi di ricerca dell'UE. A causa di questo cambiamento di sistema, in futuro sarà più difficile constatare un «*return on investment*». Per la Delegazione delle finanze è importante che tramite provvedimenti adeguati l'UFES garantisca un *monitoring* dei riflussi finanziari dai programmi di ricerca dell'UE.

Nel 2002 il budget dell'UFES è stato di 1,4 miliardi di franchi. Considerato questo volume, la Delegazione delle finanze si auspica che l'ispettorato finanziario all'interno dell'UFES venga rafforzato da una a due persone e che, con il sostegno del Controllo federale delle finanze (CDF), venga organizzato in maniera efficiente entro la fine del 2002. La Delegazione delle finanze ha incaricato il CDF di sottoporre a verifica l'UFES nel corso del 2003.

La Delegazione delle finanze ha incaricato il CDF di verificare se, nell'ambito del controllo dei flussi monetari (organizzazione, ordinamento delle competenze, regolamentazione delle firme, contabilità, ispettorato interno, ecc.) la struttura di base dell'UFES corrisponda allo «*state of the art*» e sia adeguato ai rischi. In tale verifica va inserito il nuovo compito del *monitoring* dei riflussi dai programmi di ricerca quadro dell'UE.

6.3.2 Ispezione presso il Fondo nazionale svizzero

Nel 2001, sulla base dei rapporti di revisione del Controllo federale delle finanze (CDF), la Delegazione delle finanze ha constatato tra l'altro che il funzionamento dell'ispettorato finanziario interno del Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) manifestava carenze, che la suddivisione tra capitale di terzi e mezzi propri non era comprensibile e che il Fondo aveva costituito con mezzi della Confederazione. Poiché la revisione contemporanea degli statuti del FNS lasciava ipotizzare miglioramenti riguardo ai punti contestati, la Delegazione delle finanze ha deciso di attendere la revisione degli statuti e di effettuare un'ispezione di controllo presso il FNS in un secondo momento.

In occasione di un'ispezione nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze si è informata sulla revisione degli statuti. La Delegazione delle finanze approva il fatto che con i nuovi statuti l'ufficio di revisione interno venga rivalutato e che compiti e competenze siano definiti da un particolare regolamento. Stando al nuovo regolamento, il consiglio di fondazione può rimettere il mandato di organo di controllo a un ufficio di revisione indipendente. Il CDF mantiene tuttavia la competenza riguardo alla vigilanza finanziaria. Rimane valido il principio secondo cui il CDF è autorizzato a verificare l'impiego dei fondi della Confederazione indipendentemente dalla forma giuridica e dall'organizzazione interna del beneficiario. Sebbene questa

competenza superiore prevista dalla legge sul Controllo delle finanze (RS 614.0) garantisca in ogni caso la vigilanza finanziaria del CDF sulle sovvenzioni federali accordate al FNS, la Delegazione delle finanze si compiace del fatto che, nonostante la sua nuova competenza statutaria, il consiglio di fondazione abbia nuovamente impartito al CDF il mandato di organo di revisione.

I mezzi operativi del FNS si compongono di contributi ordinari e straordinari della Confederazione, di donazioni di terzi nonché di redditi patrimoniali. In tale contesto la Delegazione delle finanze constata che i nuovi statuti conferiscono al FNS una maggiore competenza riguardo all'impiego e alla gestione dei mezzi. Mentre i vecchi statuti prevedevano che sia il patrimonio della fondazione, sia i mezzi operativi fossero gestiti dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF), i nuovi statuti permettono al FNS di gestire autonomamente i propri capitali (capitale di fondazione, lasciti, donazioni, ecc.) e di tenere al riguardo una propria tesoreria. Visto che inoltre il FNS può utilizzare i mezzi operativi non impiegati durante l'anno per la costituzione di accantonamenti e riserve oppure come riporto di utile sull'anno successivo, in futuro sarà ancora più importante poter delimitare i capitali di terzi dai mezzi propri.

La Delegazione delle finanze ha chiesto al Controllo federale delle finanze (CDF) e all'Amministrazione federale delle finanze (AFF) di sorvegliare in seno al Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica (FNS) la delimitazione tra capitali di terzi e mezzi propri e di garantire che con i mezzi della Confederazione non vengano costituite riserve.

6.3.3 Vigilanza sui sussidi destinati alla riduzione dei premi delle casse malati

Nel 2000, la Delegazione delle finanze ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di fare chiarezza sull'applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie (LaMal, RS 832.10) in merito al versamento dei sussidi destinati alla riduzione dei premi. I chiarimenti del CDF e dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) hanno rivelato che alcuni Cantoni, e il Cantone di Argovia in particolare, non hanno impiegato interamente i pagamenti della Confederazione per ridurre l'onere dei premi. Di conseguenza, l'UFAS ha versato a tali Cantoni unicamente gli importi effettivamente utilizzati a favore della riduzione dei premi. I saldi in sospeso sono stati compensati. La Delegazione delle finanze ha dovuto constatare che a causa del sistema federalistico non sono possibili altre possibilità sanzionatorie.

Al fine di migliorare la vigilanza, nell'anno in rassegna il CDF ha esaminato come l'UFAS potesse migliorare la propria sorveglianza riguardo ai sussidi della Confederazione destinati alla riduzione dei premi delle casse malati. In virtù dell'ordinanza concernente i sussidi della Confederazione per la riduzione dei premi nell'assicurazione malattie (ORPM, RS 832.114.2), i Cantoni sono tenuti a inoltrare un rapporto di revisione insieme al conteggio. Il CDF ha constatato che non esistevano al riguardo da parte dell'UFAS né un progetto, né direttive di controllo. La Delegazio-

ne delle finanze ha preso conoscenza del fatto che la «*Unité Surveillance et Expertise*» sta elaborando un modello di controllo nell'ambito della vigilanza cantonale.

La Delegazione delle finanze ha incaricato il CDF di procedere a ispezioni complementari concernenti il rispetto delle direttive della Confederazione in merito al pagamento da parte dei Cantoni dei sussidi per la riduzione dei premi e riguardo alla relativa vigilanza finanziaria da parte dell'UFAS.

6.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia

6.4.1 Progetto informatico «Stranieri 2000»

Nell'anno in rassegna, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha attirato l'attenzione della Delegazione delle finanze su carenze concernenti la guida, il coordinamento e l'organizzazione del progetto «Stranieri 2000» del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Tale progetto dovrebbe sostituire le banche dati ormai obsolete «Registro centrale degli stranieri» (RCS) dell'Ufficio federale degli stranieri (UFDS) e «Sistema automatizzato di registrazione delle persone» (AUPER) dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR). Il progetto dovrebbe essere operativo il 1° gennaio 2004 e coordinato con l'entrata in vigore della nuova legge sull'asilo.

La Delegazione delle finanze ha preso conoscenza che il CDF considera particolarmente critico il fatto che il progetto «Stranieri 2000» possa essere introdotto per tempo unitamente alle nuove applicazioni necessarie in virtù della revisione della legge sull'asilo. Il progetto non richiede solo un'intensa collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni, bensì anche una vigilanza e un controllo a livello dipartimentale e di direzione. Per la Delegazione delle finanze il progetto «Stranieri 2000» riveste un'importanza strategica a mente dei previsti effetti di razionalizzazione in seno alla Confederazione, alle polizie cantonali degli stranieri e agli uffici sociali responsabili della politica d'asilo.

Nel corso del 2001, in occasione di ispezioni presso quattro Centri d'informazione e di documentazione (CID), la Delegazione delle finanze era giunta alla conclusione che la conduzione strategica nel settore dell'informatica andava rafforzata e che ad esempio il progetto NOVE-IT doveva essere dichiarato compito prioritario (cfr. Rapporto della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2001, n. 2.4).

La Delegazione delle finanze attribuisce un'importanza strategica al progetto «Stranieri 2000» e chiede al Consiglio federale di prendere i necessari provvedimenti, per esempio mediante una ristrutturazione dei mezzi, per la sua puntuale realizzazione.

6.4.2

Partecipazione ai costi dei Cantoni di ubicazione dei nuovi Tribunali federali

Il 17 settembre 2002, su richiesta del Consiglio federale, la Delegazione delle finanze ha autorizzato un anticipo ordinario di 250 000 franchi a favore dell'organizzazione di progetto per l'istituzione dei nuovi Tribunali federali. Nel piano finanziario 2004–2006 sono stati previsti 78 milioni di franchi per i nuovi Tribunali federali. Poiché in occasione delle controversie politiche concernenti le ubicazioni nei Cantoni di San Gallo e del Ticino i rispettivi Governi cantonali avevano promesso un sostegno finanziario parziale all'istituzione dei nuovi Tribunali federali, nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha verificato se tali promesse erano state rispettate.

La Delegazione delle finanze ha constatato che il Consiglio federale ha conferito all'organizzazione di progetto il mandato di negoziare con i Cantoni di ubicazione i rispettivi finanziamenti. Secondo gli obiettivi del Consiglio federale, i Cantoni di ubicazione avrebbero dovuto mettere a disposizione il terreno e partecipare in maniera adeguata alle spese di realizzazione dell'edificio. L'obiettivo era una partecipazione del 50 per cento ai costi di costruzione. Dopo un'attenta verifica occorre però operare una differenziazione tra le promesse fatte in occasione dei dibattiti politici relativi alle ubicazioni: mentre il Governo del Cantone Ticino aveva dichiarato di essere disposto a negoziare in merito alla partecipazione finanziaria, ma che tale impegno non sarebbe stato superiore a quello di altri Cantoni, i rappresentanti del Cantone di San Gallo non si sono mai pronunciati in merito al tema; di conseguenza non si può parlare di promessa del Cantone di San Gallo.

Considerato il notevole onere finanziario che i nuovi Tribunali federali rappresentano per la Confederazione, nonché l'aumento sproporzionato dei costi nel settore della sicurezza interna, come ad esempio nel caso del progetto d'efficacia, la Delegazione delle finanze è dell'avviso che in occasione delle trattative con i Cantoni di ubicazione il DFGP debba fare pressione affinché i Cantoni di San Gallo e del Ticino partecipino con le stesse prestazioni che erano state garantite dagli altri due Cantoni di ubicazione bocciati, ossia Friburgo e Argovia.

La Delegazione delle finanze si aspetta dal Consiglio federale che chieda ai Cantoni di San Gallo e del Ticino una partecipazione finanziaria all'allestimento dei nuovi Tribunali federali.

6.5

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

6.5.1

Ispezione presso lo Stato maggiore generale, divisione immobili

Nell'agosto 2002, la sezione 2 ha fatto visita alla divisione immobili dello Stato maggiore generale. La superficie delle proprietà immobiliari dell'esercito corrisponde all'incirca a quella del Cantone Zugo; ciò fa dell'esercito il maggiore proprietario immobiliare della Svizzera. Tale proprietà si compone di 26 000 immobili sparsi in

tutta la Svizzera. Nel complesso, il valore di rimpiazzo degli immobili svizzeri viene stimato a 27 miliardi di franchi. Gran parte riguarda l'infrastruttura per la formazione (piazze d'armi con le rispettive caserme). A causa del ridimensionamento e della ristrutturazione delle forze armate in Esercito XXI, il fabbisogno di immobili diminuisce e in parte cambia. Per i nuovi centri di formazione si devono ad esempio trovare altre ubicazioni, mentre le caserme devono essere adeguate a nuove forme di formazione (ad es. più simulatori).

La Delegazione delle finanze si occupa regolarmente della questione relativa alla vendita di immobili militari (cfr. Rapporto d'attività 2001, n. 4.4.3 e n. 6.5.3 del presente rapporto). In occasione dell'ispezione, l'aspetto dominante era l'organizzazione della divisione, nonché i processi e le competenze nella vendita di immobili. La divisione immobili dispone attualmente di 37 posti; nel mese di agosto 2002, 6 posti erano vacanti.

A causa del ridimensionamento e della ristrutturazione dell'esercito, la divisione immobili deve occuparsi prevalentemente della vendita di immobili. Solo la metà dell'attuale effettivo viene utilizzato da Esercito XXI. L'effettivo prima di Esercito XXI ammonta a circa 14 000 immobili, mentre l'effettivo da liquidare riguarda circa 12 000 immobili. L'esercito dispone anche di oltre 50 tenute date in locazione, che devono in parte essere risanate per essere adeguate agli attuali requisiti legali, e di 10 alberghi. Il numero delle tenute deve essere ridotto a 20, mentre tutti gli alberghi dovrebbero essere venduti.

La divisione immobili ha costituito un gruppo di lavoro incaricato di definire esattamente come procedere in caso di liquidazione. Il tipo di liquidazione viene verificato in funzione dell'ubicazione. L'obiettivo è che gli impianti non più utilizzati non generino spese d'esercizio. Gli immobili da liquidare vengono venduti, custoditi o smantellati. Se possibile si procede alla cessione. I ricavi preventivati ammontano a 30–40 milioni di franchi. La Delegazione delle finanze sostiene le intenzioni della divisione immobili di volere incrementare le entrate. Tali ricavi confluiscono nelle casse federali, mentre le spese in relazione con le vendite (lavori notarili, messe al bando, adeguamento degli immobili) vengono addebitate alla rubrica manutenzione degli edifici e liquidazione del DDPS. Nel nuovo modello di calcolo si dovrà definire fino a che punto un servizio può scostarsi dal principio dell'espressione al lordo.

La vendita e la liquidazione di immobili nelle regioni incontra ostacoli di politica regionale e di pianificazione del territorio. I Comuni e i Cantoni vi si oppongono con motivazioni diverse. Inoltre, tali immobili si trovano spesso al di fuori della zona edificabile, fatto che rende più difficile modificarne lo sfruttamento a causa delle disposizioni della legge sulla pianificazione del territorio (RS 700).

Determinati immobili – come ad esempio gli impianti bellici – devono essere smantellati o custoditi. La priorità va data allo smantellamento, mentre si dovranno eventualmente considerare altri aspetti. Si cerca la soluzione economicamente ottimale. Gli immobili che non si possono vendere e che non si vogliono smantellare, verranno custoditi, ovvero messi in condizioni tali da non creare rischi per la sicurezza. Dei 6940 immobili declassati, ne vengono mantenuti per ragioni economiche circa 3000 (ad es. gli impianti d'artiglieria). Tutti i settori generano complessivamente spese d'esercizio annue pari a 20 milioni di franchi. Sono però notevoli anche i costi di smantellamento. Secondo gli specialisti, i costi di smantellamento vengono quantificati in 150–200 milioni di franchi.

Analogamente a quanto espresso nell'ultimo Rapporto d'attività riguardo alla politica di vendita (cfr. Rapporto d'attività 2001 della Delegazione delle finanze, n. 4.4.3), la Delegazione delle finanze è dell'avviso che il DDPS non debba vendere gli immobili e i terreni a tutti i costi. Secondo la Delegazione, occorre verificare l'allentamento del principio dell'espressione al lordo auspicato dal DDPS nel quadro del nuovo modello di calcolo; nel caso di una tale soluzione, occorre in ogni caso mantenere la trasparenza nei conti dello Stato.

6.5.2 Realizzazione e finanziamento del progetto Polycom

Nel 1996, numerose reti di radiocomunicazione della Confederazione e dei Cantoni non erano più al sicuro da intercettazioni e/o erano soggette a difetti. Per questa ragione i Cantoni si sono rivolti alla Confederazione chiedendo di allestire a livello nazionale una nuova rete di radiocomunicazione al sicuro da intercettazioni. Il Consiglio federale ha accettato la richiesta e il 21 febbraio 2001 ha stabilito che a sopportare i costi fossero la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e le organizzazioni interessate. In tal modo si è considerata anche la struttura federalistica del sistema, rispettando gli interessi delle organizzazioni interessate (ad es. polizia). Alla realizzazione di questo progetto al contempo civile e militare partecipano quindi la Confederazione (tra cui l'esercito, il Corpo delle guardie di confine, USTRA con copertura radio nelle gallerie) e le forze d'intervento della maggior parte dei Cantoni (polizia, vigili del fuoco, protezione civile).

Il progetto POLYCOM è stato oggetto di un intervento parlamentare in Consiglio nazionale (intervento Rossini, Polycom, realizzazione e finanziamento del progetto, 02.3605). Nella sua risposta, il Consiglio federale ha spiegato i principali obiettivi di Polycom, tra cui quelli di garantire:

- la collaborazione radio codificata delle autorità e delle organizzazioni incaricate dei soccorsi e della sicurezza a livello della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni;
- la collaborazione radio intercantonale;
- la comunicazione intersettoriale nei settori dei soccorsi e della sicurezza, compresi i mezzi della protezione civile e dell'esercito.

Polycom dovrebbe essere completato nel corso di più anni mediante la realizzazione di reti regionali e parziali, nonché mediante la messa a disposizione di componenti nazionali. Il Corpo delle guardie di confine, ad esempio, intende realizzare una rete nella zona di frontiera. Esso ha partecipato al progetto poiché al momento del lancio dello stesso aveva assoluto bisogno di una nuova rete radio. Lo stato della realizzazione è differenziato. Nell'ottobre 2002 erano state realizzate per il Corpo delle guardie di confine le reti parziali del Sottoceneri e di Ginevra, nonché quelle dei Cantoni di Ginevra e di Neuchâtel.

La direzione di progetto Polycom è estremamente complessa, in quanto è suddivisa tra Confederazione e Cantoni e spetta a diverse organizzazioni. Si vengono quindi a creare numerose responsabilità e competenze parziali. La competenza della Confederazione riguarda le grandi linee della pianificazione, mentre i Cantoni – rispetti-

vamente le singole organizzazioni interessate – sono responsabili della realizzazione delle reti parziali. Questi ultimi decidono liberamente quando intendono trasferire nel sistema Polycom la loro rete radio, complicando in tal modo la strutturazione della rete. Numerosi Cantoni di confine dispongono ad esempio di reti radio relativamente nuove che non hanno intenzione di sostituire.

Fino a fine 2002 il Comitato Polycom, composto da rappresentanti di tutte le organizzazioni interessate, era responsabile della direzione del progetto. Fino a quella data il Comitato era diretto dall'incaricato della Confederazione per il coordinamento e la trasmissione nella difesa generale. Egli deve rendere conto sia al capo del DDPS, sia al gruppo direttore Sicurezza. A partire dal 2003 il Comitato dovrebbe essere diretto da una personalità di spicco della politica cantonale.

Nell'ambito della direzione di progetto, a fine maggio 2002 il DDPS ha impartito all'Ufficio federale della protezione civile (UFPC) il compito di fungere da ufficio di coordinamento. A causa delle differenze in materia di diritto federale, la pianificazione finanziaria e la sorveglianza dei crediti sono tuttora compito degli uffici federali interessati. L'ufficio di coordinamento fa in modo che gli uffici federali in questione vengano coinvolti in tutti i progetti Polycom relativi alle reti parziali e che dispongano dei dati necessari riguardanti la pianificazione. Nel 2001, i costi per gli investimenti erano stimati a 420 milioni di franchi (210 milioni circa per la Confederazione e altrettanti per i Cantoni). Per il finanziamento a livello nazionale sono coinvolti il DFF (Corpo delle guardie di confine), il DDPS, nei settori dell'esercito e della protezione della popolazione, e il DATEC (strade nazionali e relative gallerie). Al momento dell'avvio del progetto, si dubitava che i crediti d'impegno autorizzati fossero sufficienti.

In un rapporto presentato alla Delegazione delle finanze, il Controllo federale delle finanze ha constatato gravi carenze nella realizzazione di Polycom (cfr. Rapporto annuale CDF, n. 1.9), considerando elevati sia i rischi finanziari, sia quelli relativi ai tempi di realizzazione. La Delegazione delle finanze ha chiarito con il capo del DDPS le questioni relative alle competenze, ai finanziamenti e all'ulteriore realizzazione del progetto. Essa ha preso conoscenza del fatto che secondo il DDPS il sistema è bene avviato. Lo stato della realizzazione del progetto è però molto differenziato. A seguito del rapporto del CDF si sono apportate diverse modifiche al progetto.

Nel 2003, in seno alla divisione della protezione della popolazione del DDPS sarà allestito un *controlling* delle finanze per tutti gli uffici federali. In tal modo si intende presentare all'AFF, al Consiglio federale e al Parlamento l'intero impegno finanziario della Confederazione. Si dovranno considerare anche le cifre dei Cantoni.

Per la Delegazione delle finanze è molto importante che il progetto estremamente complesso ed esigente di Polycom disponga di un buon *controlling* delle finanze e di una buona direzione di progetto. A causa della durata nel tempo del progetto esiste il rischio che il tetto massimo dei costi non venga rispettato. La Delegazione ha chiesto quindi al DDPS un ulteriore rapporto sull'impegno finanziario e sugli aspetti legali dei crediti. La Delegazione delle finanze continuerà a occuparsi del progetto anche nel 2003.

6.5.3

Liquidazione di materiale, investimenti e immobili

La Delegazione delle finanze si sta informando da tempo sull'andamento della liquidazione di materiale, investimenti e immobili che non sono più necessari a seguito del ridimensionamento dell'esercito (cfr. Rapporto d'attività 2001, n. 4.5.3). A tale scopo, la Delegazione riceve i rapporti di controllo dello Stato maggiore generale in merito alla liquidazione di materiale, munizioni e immobili. Inizialmente tali rapporti venivano redatti trimestralmente, ora, invece, la loro pubblicazione è semestrale e vengono inviati, tra l'altro, alla Delegazione delle finanze. Quest'ultima riceve, oltre al rapporto, anche il rapporto del DDPS relativo alla pianificazione.

Anche nell'anno in rassegna sono stati liquidati grossi quantitativi di materiale, munizioni e immobili. L'intero volume di ridimensionamento derivante dalla riforma Esercito 95 e PROGRESS ammontava originariamente a 3100 articoli. Da allora il volume è aumentato a 3268 articoli. Nel primo semestre del 2002 (fino al 30 giugno), mediante la vendita o la rottamazione sono stati liquidati un quantitativo di materiale pari a 10 524 tonnellate, nonché 1253 veicoli. La liquidazione del materiale è prevista tra il 1999 e 2002 e, conformemente alla pianificazione annuale, può essere completata nel 2002. Numerosi articoli sono già stati completamente liquidati.

Le munizioni liquidate vengono quantificate in 49400 tonnellate. Lo smaltimento è previsto tra il 1999 e la fine del 2006. Fino alla metà del 2002 era stato smaltito il 75% (37 000 tonnellate) del volume previsto. Conformemente alla pianificazione annuale 2002, la liquidazione del materiale rimanente sarà completata, come previsto, entro la fine del 2006.

Nel caso degli immobili del settore della difesa, per la vendita, la custodia e lo smantellamento sono previsti 6940 immobili. Sino al 30 giugno 2002 sono stati venduti o smantellati 1911 immobili (cfr. n. 6.5.1). Nel primo semestre del 2002 sono stati venduti o smantellati 173 immobili. Contemporaneamente sono state inoltrate 291 nuove proposte di liquidazione e decisioni di declassamento di immobili militari di uffici federali. Lo smantellamento di impianti e immobili si limita soprattutto a costruzioni materiali. Il piano di smaltimento secondo il progetto di liquidazione dell'artiglieria (fortificazioni e bunker) sarà rispettato unicamente se i crediti di pagamento necessari saranno oggetto di una nuova definizione di priorità all'interno del Comando del Corpo della guardia delle fortificazioni (CGF). Nel primo semestre del 2002 il numero dei contratti di locazione è stato ridotto di 2 unità a un totale di 23, il che ha ridotto le spese d'affitto annuali di 796 722 franchi a 2 115 055 franchi.

Esercito XXI influenza la liquidazione. Numerose liquidazioni sono state rinviate, in quanto le decisioni in materia dipendono da cosa si stabilirà per Esercito XXI. Nel primo semestre del 2002, l'organizzazione di progetto ha elaborato anche il progetto per l'organizzazione successiva FIT-LIQ nell'ambito di Esercito XXI.

La Delegazione delle finanze ha constatato che la liquidazione di materiale, investimenti e immobili procede come previsto e viene eseguita utilizzando moderni strumenti di gestione. La Delegazione delle finanze continuerà a tenersi informata in merito all'andamento delle liquidazioni. Essa ritiene tuttora che, laddove sia possibile, il materiale debba essere venduto a prezzi e condizioni di mercato e che gli immobili in cessione debbano essere messi pubblicamente all'incanto.

6.6 Dipartimento federale delle finanze

6.6.1 Miglioramento della valutazione delle entrate

All'inizio dell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze ha chiesto all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) di modificare le informazioni statistiche mensili fornite per conferire loro maggiore chiarezza. In effetti, queste statistiche proponevano alcuni raffronti con l'anno precedente, ma non consentivano di stabilire un parallelo con i dati budgetari correnti.

All'inizio del mese di ottobre 2002, quando il budget 2003 della Confederazione era già stato trasmesso alle Commissioni delle finanze, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha annunciato che a causa delle prospettive economiche negative le entrate inserite nel budget dovevano essere ridotte di un miliardo di franchi, ovvero 400 milioni di franchi in meno per l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e 600 milioni di franchi in meno per l'imposta federale diretta (IFD). Questa nuova situazione ha richiesto l'adozione di provvedimenti urgenti per rispettare la disposizione costituzionale sul freno all'indebitamento. Le Commissioni hanno quindi dovuto esaminare precipitosamente il budget e proporre alle Camere federali alcuni tagli delle spese, senza avere la possibilità di studiarne con calma tutte le conseguenze.

Questa situazione ha indotto la Delegazione delle finanze a riesaminare la gestione del controllo delle entrate federali nel corso dell'anno. Nell'ambito del controllo effettuato finora è solo a fine settembre 2002 che si è potuto constatare il calo delle entrate. Per la Delegazione delle finanze è stato a dir poco insoddisfacente dover constatare il minor gettito fiscale solo a quel momento.

La Delegazione delle finanze ha quindi chiesto al capo del DFF quali misure intendeva adottare per porre rimedio a queste lacune, sottolineando di essere consapevole delle difficoltà incontrate nelle valutazioni delle entrate, in particolare la loro dipendenza dalle informazioni fornite dai Cantoni.

Durante un incontro con il capo del DFF, quest'ultimo ha affermato che l'AFC esamina continuamente informazioni pertinenti per effettuare le proprie valutazioni. Si tratta degli introiti correnti di ciascun tipo di entrata, dei risultati macroeconomici, dei dati chiave, dell'osservazione congiunturale nonché dei pronostici di diversi istituti e uffici federali. Tuttavia, l'AFC non può fare pronostici per conto proprio. D'altro canto, non corregge le proprie valutazioni in base a ogni modifica delle entrate. Essa si basa, secondo i tipi d'imposta, su modelli mensili o trimestrali. Per poter modificare le proprie previsioni è necessario che si delineino con chiarezza alcuni cambiamenti di tendenza. Tali cambiamenti si sono verificati tra il mese di

settembre e quello di ottobre 2002, ovvero tra il momento in cui il Consiglio federale ha adottato il budget e quello in cui le Commissioni delle finanze hanno iniziato i loro lavori. È necessario sottolineare che anche gli istituti che osservano l'andamento congiunturale sono rimasti sorpresi dal cambiamento di tendenza sopraggiunto in quel periodo.

A fronte delle difficoltà di valutazione citate dal capo del DFF, la Delegazione delle finanze ha affermato che sarebbe auspicabile allestire meccanismi supplementari di *controlling* delle entrate anche con l'aiuto dei Cantoni, per reagire rapidamente e se possibile anticipare l'evoluzione delle entrate tenendo conto delle esigenze del freno all'indebitamento. L'AFC s'impegnerà nella ricerca delle soluzioni più adeguate per porre rimedio a questi difficili problemi.

Per la Delegazione delle finanze è assolutamente necessario migliorare i controlli correnti delle entrate, nonché l'esposizione delle previsioni future di entrate attese dalla Confederazione.

6.6.2 Problemi informatici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni

All'inizio del 2002, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha segnalato alla Delegazione delle finanze numerosi problemi informatici in seno all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). In effetti, in occasione della revisione effettuata nel 2000 e 2001 presso la Divisione principale imposta federale diretta, imposta preventiva, tasse di bollo (DP DPB) e presso la Divisione principale dell'imposta sul valore aggiunto (DP IVA), il CDF ha constatato che la situazione nel settore informatico stava rapidamente degenerando e che il mantenimento e lo sviluppo di applicazioni strategiche obsolete come MOLIS (sistema d'informazione IVA) o STOLIS (sistema d'informazione delle tasse di bollo) non erano più completamente garantiti. Pareva inoltre difficile attuare rapidamente nuovi progetti che avrebbero dovuto sostituire i sistemi sopra citati, per prevenire i malfunzionamenti constatati, semplificare il lavoro amministrativo, garantire una riscossione continua ed efficiente delle tasse federali, curare l'immagine dell'Amministrazione federale presso i contribuenti e disporre di una contabilità adeguata alle prescrizioni vigenti.

Secondo il CDF, le cause principali di questo stato di cose risiede nella riorganizzazione dell'informatica attuata nel progetto NOVE-IT. In effetti, l'AFC, che è beneficiaria delle prestazioni, doveva aggiornare il proprio portafoglio di progetti informatici e assumersi le responsabilità del funzionamento di questi sistemi in un'epoca in cui l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), in qualità di fornitore di servizi, non disponeva ancora delle risorse sufficienti per potere soddisfare le esigenze degli utenti. Il CDF ha quindi presentato ai due uffici citati alcune raccomandazioni per definire le misure urgenti da adottare per limitare i rischi latenti, nonché per garantire la continuità e la riscossione efficace dell'IVA, dell'imposta preventiva e delle tasse di bollo, i cui movimenti totali superano annualmente i 90 miliardi di franchi.

Il CDF ha sottolineato la necessità di evitare che la situazione degeneri per non mettere in dubbio la regolarità e la conformità dei conti pubblici della Confederazione a seguito della perdita o dell'assenza di dati affidabili provenienti dalla contabilità dell'AFC. Infine, il CDF ha rilevato che gli investimenti intesi a migliorare la situazione di questo settore darebbero rapidamente i loro frutti. Inoltre, la gestione efficace delle dichiarazioni genererebbe un importante effetto leva e una migliore immagine presso i contribuenti.

La Delegazione delle finanze ha appurato che il rapporto del CDF conteneva constatazioni preoccupanti sul sistema di contabilità dell'ufficio e allarmanti riguardo ai ritardi dei rimborsi dell'imposta nonché alcune lacune delle applicazioni informatiche. Essa ha richiesto al DFF l'esame immediato dei problemi per avviare il più presto possibile le correzioni indispensabili. Da parte sua, conformemente all'articolo 15 capoverso 3 della legge sul Controllo federale delle finanze (LCDF; RS 614.0), il CDF ha portato la questione davanti al Consiglio federale.

Rispondendo alla Delegazione delle finanze, il capo del DFF ha spiegato di condividere le preoccupazioni della Delegazione e del Controllo federale delle finanze e ha sottolineato che le applicazioni MOLIS e STOLIS, benché molto vecchie, non erano ancora completamente fuori corso ma anche che l'UFIT riteneva indispensabile la sostituzione dei sistemi. L'introduzione di NOVE-IT, con la separazione tra fornitori e beneficiari di prestazioni, aveva comportato numerosi mutamenti personali, in particolare presso l'UFIT. Del resto, NOVE-IT aveva come obiettivo l'armonizzazione dei sistemi informatici della Confederazione, il che richiede cambiamenti radicali nei sistemi dell'AFC. Concludendo, il capo del DFF ha ribadito che al momento non vi c'era alcun pericolo di perdita durevole di entrate fiscali, ma che era necessario fare tutto il possibile per ovviare ai problemi sollevati dal CDF.

A metà e alla fine dell'anno in rassegna, l'AFC ha informato la Delegazione delle finanze in merito all'esecuzione delle 24 raccomandazioni del CDF. Si può notare tra l'altro che è stato avviato un nuovo progetto INSIEME che riunisce la totalità dei dati dell'AFC; esso dovrebbe essere operativo a fine giugno 2003. Il nuovo ispettorato centralizzato è entrato in funzione. La protezione e la sicurezza dei dati sono oggetto di una revisione approfondita e si prevede un rapporto per la fine del mese di maggio 2003. Per contro, dopo essere diminuiti, i ritardi nei rimborsi dell'imposta sono nuovamente aumentati. Misure drastiche sono in via di realizzazione. Secondo il calendario dell'AFF, le ultime misure correttive saranno adottate entro il 2004.

La Delegazione delle finanze si tiene aggiornata sulla presente pratica che seguirà fino al ristabilimento completo della situazione.

6.7 Dipartimento federale dell'economia

6.7.1 Ispezione presso l'Ufficio federale dell'agricoltura, gestione sostegno del prezzo del latte e promozione delle vendite

L'ispezione del 22 maggio 2002 presso l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) ha interessato il sistema di controllo interno, i mandati di prestazioni nel settore lattiero e le misure di promozione delle vendite. Dall'inizio del 2002, in base all'articolo 11 della legge sul controllo delle finanze (LCF; RS 614.0) l'UFAG dispone di un Ispettorato delle finanze (IspFin). L'IspFin è sottoposto come sezione al direttore dell'UFAG. Esso svolge i propri compiti autonomamente e indipendentemente. Verifica tutte le rubriche del conto finanziario e tutti i conti del bilancio amministrati dall'UFAG. Nel programma annuale del 2002 sono tra l'altro state riesaminate le attività della Fiduciaria latte (TSM) e della Agro Marketing Suisse (AMS). Il rischio maggiore secondo l'UFAG risiede nel settore dei pagamenti diretti. L'UFAG richiede da parte della Conferenza dei direttori dell'agricoltura e della Conferenza dei direttori delle finanze maggiori competenze nell'ambito della vigilanza sull'attività cantonale di esecuzione dei pagamenti diretti.

Per i compiti d'esecuzione nel settore lattiero l'UFAG ha conferito due mandati di prestazioni. La Fiduciaria del latte (TSM) si occupa su mandato dell'UFAG dei compiti d'esecuzione nel settore dell'economia lattiera per l'intera Svizzera. Rileva i dati relativi alla produzione e alla lavorazione del latte creando i presupposti per i sostegni del mercato previsti dalla legge sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1) nel settore lattiero. Il mandato è stato indetto pubblicamente. L'UFAG ha ricevuto quattro offerte. Nessuna di queste è stata convincente. Infine sono state combinate due proposte. Un offerente ha fornito la soluzione informatica e la Fiduciaria del latte il progetto d'esecuzione. Il compenso per le prestazioni della TSM è stato fissato per l'intera durata del contratto (1999–2004), compreso il rincaro, a 2,47 milioni di franchi all'anno.

I compiti d'esecuzione del contingentamento lattiero sono stati conferiti nel 1999 con procedura libera alle federazioni lattiere come mandato di prestazioni valido fino alla fine dell'aprile 2004. Esse ricevono a tale scopo la somma di 3,45 milioni di franchi. Quando la vecchia legge sull'agricoltura era ancora in vigore, le federazioni lattiere non erano direttamente indennizzate per il contingentamento lattiero. La compensazione dei loro compiti d'esecuzione era integrata nel sistema di contribuzione.

Per l'esecuzione, l'UFAG si appoggia a organizzazioni di economia privata con le quali sono stati stipulati mandati di prestazioni. Nella misura in cui la Delegazione delle finanze ne ha potuto prendere visione, le prestazioni compensate con i fondi della Confederazione (compensazione degli affitti e oneri lavorativi) sono fornite a prezzi adeguati. La TSM e le federazioni lattiere non hanno potuto influire in alcun modo sull'orientamento dei contributi e non dispongono di competenze decisionali in riferimento all'assegnazione dei mezzi.

Secondo l'articolo 12 LAgr, la Confederazione può sostenere con contributi le misure nazionali o regionali dei produttori, delle aziende di trasformazione o del commercio, per promuovere la vendita dei prodotti agricoli svizzeri nel nostro Paese o all'estero. Nel preventivo 2002 sono stati approvati a tal fine 60 milioni di franchi.

Secondo l'ordinanza sulla promozione dello smercio (RS 916.010), la Confederazione può garantire aiuti finanziari per i costi computabili di un progetto fino al 50 per cento.

**Distribuzione dei mezzi nell'ambito della promozione dello smercio 2001
(708.3600.200)**

Tavola 7

Settore	Importo in mio. fr.	In %
Produzione lattiera	40,6	67
Produzione animale	3,1	5
Produzione vegetale	6	10
Provvedimenti comuni nazionali	7,6	13
Progetti regionali	2,7	5
Totale (senza viticoltura)	60	100
708.3600.251	6	
Provvedimenti di valorizzazione della viticoltura		

Come illustrato dalla tavola 7, i prodotti lattieri si aggiudicano la maggior parte dei contributi per la promozione dello smercio. Secondo l'articolo 158 capoverso 13 LAgr, gli effetti della promozione dello smercio potranno essere constatati cinque anni dopo l'entrata in vigore della legge (2004). In base a una valutazione scientifica, l'UFAG ha esaminato la distribuzione dei mezzi sui singoli settori di prodotti. Nell'ambito dei pagamenti previsti, tra il 2004 e il 2007 dovranno essere versati per la promozione dello smercio 65 milioni di franchi all'anno, compresa la viticoltura. La redditività dei provvedimenti di promozione dello smercio con i mezzi della Confederazione non è provata.

La Delegazione delle finanze sostiene l'UFAG nell'intento di ottenere maggiori competenze, per garantire in modo completo la vigilanza sull'attività cantonale d'esecuzione nell'ambito dei pagamenti diretti. L'Ispettorato delle finanze UFAG deve essere potenziato. I contributi della Confederazione per diversi provvedimenti di promozione dello smercio di prodotti agricoli svizzeri sono limitati al 50 %, ma l'efficacia dei progetti è difficilmente valutabile. La Delegazione delle finanze ha forti dubbi sull'utilizzo ottimale dei mezzi messi a disposizione in questo settore. I mezzi dovrebbero essere maggiormente orientati sui destinatari finali.

6.7.2

Vigilanza finanziaria sul fondo degli aiuti agli investimenti nelle zone montane

Nel Rapporto annuale 2001 la Delegazione delle finanze ha presentato una relazione sulla visita presso il settore Promozione della piazza economica del Segretariato di Stato dell'economia (Seco) (cfr. Rapporto annuale 2001, n. 4.6.1). La Delegazione delle finanze aveva chiesto al Seco di migliorare il sistema di controllo interno nell'ambito dell'esecuzione della legge federale sugli aiuti agli investimenti nelle zone montane (LIM; RS 901.1).

Il Seco ha innanzitutto fatto presente che per quanto riguarda l'esecuzione della LIM esistevano già sufficienti sistemi di controllo. Il Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha tuttavia ammesso che in vista del consistente impegno finanziario di 1,7 miliardi di franchi sussisteva una difficoltà relativa al personale. Il servizio «Zone montane e rurali», responsabile dell'esecuzione della LIM, può beneficiare di un posto in più a partire dal 1° aprile 2003. Con questo potenziamento di personale dovrebbe essere possibile effettuare le ispezioni periodiche presso i Cantoni e i beneficiari mirati dei prestiti. Le decisioni cantonali relative ai prestiti per gli aiuti agli investimenti nonché le transazioni finanziarie devono essere verificate mediante sondaggi. Inoltre, nel prossimo rapporto sulla valutazione della LIM, il DFE si esprimerà sull'eventuale necessità di ulteriori sistemi di controllo.

I provvedimenti regionali devono essere verificati globalmente nell'ambito della nuova politica concernente le regioni. La Delegazione delle finanze presuppone che in questo modo venga chiarita anche la vigilanza finanziaria in ambito di LIM.

6.7.3

Controllo di redditività sulla Sapomp SA

Già nei due anni precedenti (cfr. Rapporto annuale 2000, n. 4.7.1 e Rapporto annuale 2001, n. 4.6.4) la Delegazione delle finanze aveva segnalato di avere richiesto al Controllo federale delle finanze (CDF) l'esecuzione di un controllo di redditività della Sapomp SA (Sapomp). Nel Rapporto annuale 2002 numero 1.10, il CDF ha presentato la propria relazione sul risultato di tale controllo. Il CDF ha appurato che la Sapomp ha gestito in modo professionale gli immobili acquistati, che è bene organizzata e che il *controlling* e il sistema di controllo interno sono affidabili. Il capitale messo a disposizione dalla Confederazione ammonta a 156 milioni di franchi. Poiché a livello di Amministrazione federale nessun rappresentante del DFE ha preso posto nel consiglio d'amministrazione, gli statuti della Sapomp sono stati modificati con una disposizione secondo la quale un solo rappresentante della Confederazione appartenente all'Ufficio federale delle abitazioni può essere membro del consiglio d'amministrazione.

La Delegazione delle finanze condivide l'opinione del CDF in base alla quale il rendimento del capitale azionario messo a disposizione della Sapomp SA da parte della Confederazione è insufficiente. Considerando la situazione attuale sul mercato immobiliare e le ubicazioni sfavorevoli degli immobili, per vendere gli immobili assunti dalla Sapomp SA a un prezzo superiore a quello d'acquisto si dovrà attende-

re ancora parecchio tempo. La quota principale del patrimonio immobiliare assunto è composta da edifici plurifamiliari.

La Delegazione delle finanze condivide la conclusione del CDF secondo la quale dal punto di vista attuale la Sapomp può disporre di un adeguato mezzo per la gestione di immobili in sofferenza, tuttavia per le ragioni precedentemente indicate ha finora contribuito poco alla riduzione delle perdite della Confederazione.

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

6.8.1 Ispezione presso l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM)

Il 3 aprile 2002, la sezione 3 della Delegazione delle finanze ha effettuato un'ispezione presso l'Ufficio federale delle comunicazioni. L'UFCOM è stato fondato a Bienne il 1° aprile 1992. Nel 1998, con la liberalizzazione delle telecomunicazioni si è giunti a una riorganizzazione dell'UFCOM, e alla conseguente assunzione di compiti supplementari dell'ex Telecom PTT. Nel 1999 l'UFCOM è diventato un ufficio GEMAP. L'effettivo dell'UFCOM è costituito da 275 posti a tempo pieno, distribuito su circa 300 dipendenti. Il budget 2002 indica spese per 97 milioni di franchi ed entrate per 61 milioni di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha constatato nella contabilità 2001 diversi fattori di rischio. In particolare sono stati segnalati le frequenti mutazioni di personale, un sistema di controllo interno lacunoso, una insufficiente divisione delle funzioni nella contabilità creditori nonché carenze nel controllo della completezza nel settore dei debitori (cfr. Rapporto annuale del CDF 2001, n. 2.8). Come appurato dalla Delegazione delle finanze, l'UFCOM ha reagito prontamente al rapporto di revisione adottando i provvedimenti necessari.

Nel 2001 si è appurata un'enorme differenza tra budget e conto economico alla voce proventi trasferiti (gara pubblica UMTS). La Delegazione delle finanze si è occupata approfonditamente dei retroscena del mancato raggiungimento dell'obiettivo finanziario (cfr. Rapporto annuale 2001, n. 4.8.2). A posteriori, da un punto di vista prettamente economico, il risultato dell'asta delle concessioni UMTS può essere considerato più positivo che non dall'ottica delle finanze della Confederazione. All'estero, dove si sono realizzati utili superiori da aste simili, le quotazioni di borsa delle imprese di telecomunicazioni sono scese notevolmente. Al contrario, la quotazione azionaria della Swisscom è salita. In occasione del riacquisto di azioni proprie operato dalla Swisscom, nelle casse federali sono confluite nel 2002 entrate non preventivate pari a 3,7 miliardi di franchi destinate alla riduzione dei debiti.

In base al mandato di prestazioni dell'UFCOM per gli anni dal 2001 al 2003, le prestazioni si suddividono nei gruppi di prodotto radio e televisione, servizi di telecomunicazioni, nonché concessioni radio e investimenti. Inoltre, l'UFCOM rappresenta il servizio di trasferimento per 5 sovvenzioni e 4 gruppi di proventi sovrani trasferiti che non rientrano nel mandato di prestazioni. Nell'accordo di

prestazioni del DATEC con l'UFCOM sono elencati tutti i prodotti (prestazioni di servizio dell'ufficio) ed è definita la modalità del finanziamento (tasse amministrative, tasse di ricezione, casse federali). Questa ripartizione dovrebbe essere verificata nell'ambito del nuovo modello contabile della Confederazione.

Prima della liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni i diritti radiotelevisivi erano riscossi dalle PTT per il tramite delle bollette telefoniche. Nell'ambito di una soluzione transitoria la Swisscom ha effettuato l'incasso dei canoni in virtù di un obbligo legale. Successivamente a un bando di gara, a partire dal 2001 è stato stipulato un contratto con la Billag SA. L'UFCOM esercita nei confronti della Billag SA una funzione di vigilanza. Tale funzione comprende l'accompagnamento informale, la vigilanza formale e la procedura di reclamo. L'importo complessivo delle tasse di ricezione ammonta a circa 1,1 miliardi di franchi. Oltre il 90% di queste entrate affluisce direttamente dalla Billag SA alla SSR. Le entrate restanti della Billag SA vengono trasferite all'UFCOM per il finanziamento del gruppo di prodotti radio e televisione nonché per un ulteriore impiego come sovvenzioni nel settore dei media. Non ha sorpreso il fatto che dopo la liberalizzazione il ricavo dall'incasso dei diritti sia diminuito. Ciò è riconducibile al fatto che per ragioni legate alla protezione dei dati la Billag SA non ha alcun accesso a importanti fonti di indirizzi. Dal 2000, dopo un'ottimizzazione delle procedure della Billag SA, è possibile individuare una tendenza positiva. Tuttavia occorre tuttora fare fronte a una percentuale negativa del 5 per cento e a una diminuzione delle entrate pari a 50 milioni di franchi.

La Delegazione delle finanze verificherà se i provvedimenti adottati dall'UFCOM sono stati applicati alla contabilità. Nell'ambito della revisione totale della LRTV deve essere legalmente disciplinato l'accesso dell'ufficio di riscossione agli indirizzi.

6.8.2 Rapporto conclusivo sulla costruzione della linea della Vereina

Nell'ambito della sua alta vigilanza finanziaria accompagnatoria, la Delegazione delle finanze ha seguito con estrema attenzione la realizzazione della linea della Vereina dall'inizio dei lavori all'inaugurazione anticipata del 19 dicembre 1999. Nei suoi rapporti annuali ha tenuto al corrente con regolarità le Commissioni delle finanze sui suoi accertamenti e le sue constatazioni.

In segno di riconoscimento per lo sviluppo disciplinato del progetto, all'inizio del 2000 la Delegazione delle finanze si è espressa a favore di una leggera apertura dell'attuale prassi dell'Ufficio federale dei trasporti. Ciò riguardava in particolare settori nei quali la Ferrovia Retica prevedeva la realizzazione di misure volte a migliorare il funzionamento, la redditività e/o la sicurezza. Erano interessate diverse voci complementari che erano state soppresse con la pianificazione detta di blocco. La Delegazione delle finanze ha approvato tale procedura a condizione che essa non implicasse un esaurimento dei crediti residui esistenti. Ha inoltre ricordato che tutto ciò era stato realizzato soprattutto grazie alla diminuzione delle spese della riserva geologica.

A fine 2001 l'Ufficio federale dei trasporti, dopo la fondamentale approvazione da parte della Delegazione delle finanze, ha stabilito un importo forfetario per i lavori conclusivi della Ferrovia Retica, fra cui il finanziamento dell'eliminazione delle lacune relative alla qualità di circolazione degli autotrasporti. L'Ufficio federale dei trasporti ha fissato il pagamento forfetario conclusivo a 14,7 milioni di franchi e lo ha trasferito su un conto della Banca Cantonale Grigionese. I pagamenti totali ammontavano a 812 milioni di franchi. La Delegazione delle finanze ha insistito sul fatto che nessuna spesa inseribile nel budget ordinario per la manutenzione della Ferrovia Retica doveva essere a carico del progetto Vereina. Facendo riferimento alla Delegazione delle finanze, l'UFT ha respinto un aumento dei crediti approvati da 812 milioni a 820 milioni di franchi, affinché nel progetto potesse essere realizzato un maggior numero di posizioni. Per il 2002 e per gli anni successivi non sono più stati stanziati mezzi per la costruzione della linea della Vereina.

Nella seconda metà dell'anno in rassegna l'Ufficio federale dei trasporti a presentato alla Delegazione delle finanze il rapporto conclusivo sulla costruzione della linea della Vereina della Ferrovia Retica (stato fine giugno 2002). Il Controllo federale delle finanze ha redatto all'attenzione della Delegazione delle finanze un parere conclusivo.

Il finanziamento del progetto Vereina si basa sui decreti federali del 18 dicembre 1986 (credito d'impegno per 538 milioni di franchi) e del 1° giugno 1994 (credito supplementare di 33 milioni di franchi). Quest'ultimo è stato necessario in ragione dei maggiori costi relativi agli edifici e agli impianti di tecnica ferroviaria. Il totale dei crediti approvati dalle Camere federali e dal Consiglio federale ammontava a 812 milioni di franchi, comprese le spese di rincaro a partire dal 1985 (circa 241 milioni di franchi).

Situazione dei crediti al 30 giugno 2002

Tavola 8

	Confederazione 85 %	Cantoni 15 %	Totale 100 %
Decreto federale del 18.12.86 (base di calcolo 85)	457,00	81,00	538,00
Decreto federale del 1.06.94 (base di calcolo 85)	28,00	5,00	33,00
Credito d'opera (base di calcolo 85)	485,00	86,00	571,00
Decreto del Consiglio federale del 7.5.97, contributi per il rincaro 1 ^a fase	170,00	30,00	200,00
Decreto del Consiglio federale del 1.12.99, contributi per il rincaro 2 ^a fase	34,85	6,15	41,00
Totale contributi per il rincaro	204,85	36,15	241,00
Totale dei crediti approvati	689,85	122,15	812,00

* in base al rapporto conclusivo dell'Ufficio federale dei trasporti del 30 giugno 2002,
in milioni di franchi arrotondati

I costi finali del progetto ammontano rispettivamente a 571 milioni di franchi (base di calcolo 1985) e a 821 milioni (base di calcolo 2002). Tra il 1985 e il 2002 le spese per il rincarato hanno raggiunto circa 565 milioni di franchi, ovvero quasi il 44 per cento dei costi finali (base di calcolo 1985). Rimane un credito residuo, compreso il rincarato, di 9 milioni di franchi.

La Delegazione delle finanze concorda con il CDF che la responsabilità del successo della realizzazione debba essere tra l'altro attribuita anche ai favorevoli rapporti geologici, che hanno in gran parte coinciso con i trafori di prova. Al risultato positivo hanno anche contribuito l'accurata preparazione da parte dei redattori del progetto, nonché lo svolgimento competente del progetto a tutti i livelli. La gestione del credito per la costruzione della galleria della Vereina può servire come esempio per altri lavori simili.

La Delegazione delle finanze è lieta di prendere atto che il progetto di costruzione è stato concluso con l'impiego di una somma pari a 821 milioni di franchi (base di calcolo 2002) e con un credito residuo di 9 milioni di franchi. Ritieni che tale gestione dei costi debba essere assunta a modello per altri lavori di questo tipo. Contrariamente a quanto avvenuto per la galleria del Furka, la gestione favorevole dei costi va vista in stretta relazione al severo controllo da parte della Delegazione delle finanze. Le modalità di gestione del progetto da parte del DATEC e dell'Ufficio federale dei trasporti, nonché l'esecuzione di una severa sorveglianza di progetto a livello di alta vigilanza finanziaria parlamentare, ha indotto nel 1997 la Delegazione delle finanze a proporre l'istituzione di una specifica delegazione di vigilanza NFTA per l'alta vigilanza sulla NFTA.

6.9 Istituti e imprese della Confederazione

6.9.1 Vendite di immobili della Swisscom SA

Il 16 maggio 2002 la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati si è occupata del rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici della Swisscom. In questo contesto si è chiesta quale principio segua la Swisscom nella vendita degli immobili. La Delegazione delle finanze ha ricevuto dalla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati il mandato di procedere a ulteriori chiarimenti riguardo alla vendita di immobili della Swisscom.

A tal fine la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) due prese di posizione in merito al principio di gestione degli immobili da parte della Swisscom, ai criteri di vendita di due portafogli di immobili a due gruppi di acquirenti, al rapporto tra valore di vendita e valore reale, agli eventuali provvedimenti di vigilanza che possono essere presi in considerazione in caso di svendita dei valori patrimoniali di un'impresa dominata maggioritariamente dalla Confederazione, all'entità degli affitti che la Swisscom paga per gli immobili da essa in precedenza venduti, nonché all'atteggiamento del rappresentante della Confederazione nel consiglio d'amministrazione della Swisscom relativamente alle vendite di immobili.

Nel 2001, in base alle prese di posizione del DATEC e nell'ambito di una concentrazione sulla sua attività principale, la Swisscom ha deciso di vendere un pacchetto di immobili strutturato in due portafogli e composto da 190 edifici. Anche in futuro gli immobili non più necessari saranno ceduti, ma singolarmente e non all'interno di portafogli. In caso di fabbisogno supplementare di superfici si farà capo anzitutto a locazioni. Le superfici proprie così come quelle in affitto vengono gestite dalla Swisscom Immobili SA, sfruttando particolari sinergie.

Nell'ambito di un'asta su due livelli, svolta in collaborazione con fiduciarie immobiliari specializzate e banche d'investimento internazionali, è stato possibile cedere entrambi i portafogli ai migliori offerenti. Il primo portafoglio, che comprendeva 28 immobili adibiti a uffici e negozi, è stato venduto a un consorzio gestito dal Credit Suisse Asset Management al prezzo di 1272 milioni di franchi, mentre il secondo, composto da 162 immobili adibiti a stabilimenti aziendali, negozi e uffici, è stato ceduto al prezzo di 1313 milioni di franchi alla PSP Real Estate SA, nonché alla WTF Holding (Switzerland) SA. L'utile di realizzazione totale al netto dei costi di transazione e dopo scioglimento degli accantonamenti per l'ambiente non più necessari è stato di 807 milioni di franchi.

In base ai documenti presentati, la Delegazione delle finanze non ha appurato l'esistenza di indizi che potessero segnalare una cessione degli immobili a un valore inferiore a quello di vendita, ovvero che si sia operato in maniera illecita. La definizione dei prezzi per entrambi i portafogli si è svolta nel rispetto delle disposizioni sulla concorrenza e si è concentrata sulla sostanza dell'intero portafoglio. I prezzi per i singoli immobili sono stati stabiliti in base alle modalità individuali di considerazione dei diversi offerenti ed erano molto differenziati in un confronto trasversale. La Delegazione delle finanze ha preso atto che nel caso delle transazioni di portafogli le analisi di vendite isolate per singoli immobili non sono particolarmente significative.

La Delegazione delle finanze ha verificato se una parte degli immobili venduti sarà eventualmente riutilizzata dalla Swisscom e con spese di affitto comparativamente più elevate. Il DATEC ha confermato che tale evenienza si concretizzerà in parte. Tuttavia, le condizioni di riaffitto sono state parte integrante delle condizioni di bando delle richieste d'offerta per le vendite degli immobili e sono state definite dalla Swisscom. Complessivamente, al termine della transazione, Swisscom disponeva degli stessi prezzi d'affitto esistenti prima delle vendite degli immobili. La Delegazione delle finanze ha appurato che i timori secondo cui la Swisscom avrebbe pagato affitti più elevati dopo la vendita degli immobili non erano fondati.

Anche in riferimento all'atteggiamento del rappresentante della Confederazione nel consiglio d'amministrazione di Swisscom durante le vendite degli immobili, la Delegazione delle finanze non ha rilevato alcun comportamento errato. Nell'insieme, le vendite degli immobili si sono rivelate finanziariamente positive sia per Swisscom, sia per la Confederazione quale azionista di maggioranza. Per questa ragione il Consiglio federale non ha individuato alcun motivo per fornire, in merito a questa pratica indiscussa, istruzioni al rappresentante dello Stato.

Per le imprese del 4° cerchio, la Delegazione delle finanze continuerà a svolgere la funzione di alta vigilanza e, se necessario, a intervenire presso il Consiglio federale qualora fossero in discussione gli interessi finanziari della Confederazione.

7 Conclusioni

L'anno 2002 è coinciso con il 100° anniversario dell'istituzione dell'alta vigilanza parlamentare sulle finanze della Confederazione. L'anniversario in questione ha fornito lo spunto per uno sguardo al passato movimentato della Delegazione delle finanze, che ha dovuto costantemente difendere le competenze degli organi legislativi nei confronti dell'esecutivo. Nel corso degli anni la Delegazione si è anche impegnata a consolidare il controllo esercitato dal Parlamento sull'attività del Consiglio federale e dell'Amministrazione.

A titolo di esempio si può ricordare che in seguito all'attuazione della nuova legislazione sul personale federale, la Delegazione delle finanze ha rinnovato l'accordo del 1951 con il Consiglio federale relativo alla sorveglianza sugli stipendi dei quadri superiori della Confederazione. Questo accordo, denominato «Accordo 2002» è entrato in vigore il 1° gennaio 2003. Esso consente alla Delegazione di continuare a esercitare comunque un effetto preventivo nei confronti di qualsiasi velleità di aumento dei salari in misura esagerata.

Il 2002 è anche stato contrassegnato dal decesso del consigliere agli Stati Rico Wenger, presidente della Delegazione delle finanze, al quale si è reso omaggio all'inizio del presente rapporto.

Il 2002 passerà alla storia come l'anno della crisi economica e borsistica, preludio a un periodo di squilibrio finanziario nel bilancio della Confederazione. Il deterioramento della situazione finanziaria manifestatosi improvvisamente alla fine di settembre dell'anno scorso, richiede drastiche misure di risanamento. In queste circostanze la Delegazione delle finanze continuerà a esaminare con rigore e severità l'impiego redditizio ed economico dei crediti approvati dal Parlamento.

La Delegazione delle finanze tiene a ringraziare il Consiglio federale e l'Amministrazione che, nonostante gli errori e le imperfezioni rilevate in questo rapporto, hanno dato prova durante l'anno in rassegna di una competenza esemplare nella stragrande maggioranza delle pratiche esaminate.

Infine, i sentimenti di riconoscimento della Delegazione delle finanze vanno anche al Controllo federale delle finanze che come al solito ha svolto il suo mandato con efficacia, lungimiranza e impegno al servizio delle cittadine e dei cittadini del nostro Paese.

Abbreviazioni

AMS	Agro Marketing Suisse
BNS	Banca nazionale svizzera
CDF	Controllo federale delle finanze
CFA	Cassa federale di assicurazione
CIO	Chief Information Officer
CommFin	Commissione delle finanze
CommGest	Commissione della gestione
CPC	Cassa pensioni della Confederazione
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DF	Decreto federale
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DIK DDPS	Direzione dell'informatica del DDPS
EED	Elaborazione elettronica dei dati
FF	Foglio federale
FFS SA	Ferrovie federali svizzere
FNS	Fondo nazionale per la ricerca scientifica
GAAP	General Accepted Accounting Practices
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazioni e preventivo globale
IAS	International Accounting Standards
IFRS	International Financial Reporting Standards
IPI	Istituto federale della proprietà intellettuale
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
LFC	Legge federale sulle finanze della Confederazione
LPers	Legge sul personale federale
LRC	Legge sui rapporti fra i Consigli
MOLIS	Banca dati dell'imposta sul valore aggiunto
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NMC	Nuovo modello contabile della Confederazione
NOVE-IT	Riorganizzazione dell'informatica e della telecomunicazione nell'Amministrazione federale
OLOGA	Ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
OPers	Ordinanza sul personale della Confederazione
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa

PF	Politecnico federale
PMI	Piccole e medie imprese
PWC	PricewaterhouseCoopers
RhB	Ferrovie retiche
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RUAG	Conglomerato tecnologico, successore delle imprese d'armamento della Confederazione
SSR	Società svizzera di radiotelevisione
STOLIS	Banca dati delle tasse di bollo
UE	Unione europea
UFIT	Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione
UFPER	Ufficio federale del personale
UMTS	Sistema universale di telecomunicazioni mobili

Indice

1 Alta vigilanza sulle finanze della Confederazione in un clima difficile	6026
2 Mandato e organizzazione	6027
2.1 Compiti e competenze	6027
2.2 Composizione della Delegazione, cambiamenti nell'anno in rassegna	6028
2.3 Sedute e compendio delle pratiche trattate	6029
2.4 100 anni della Delegazione delle finanze e 125 anni del Controllo federale delle finanze	6030
3 Questioni fondamentali	6032
3.1 Competenze in materia di budget della Delegazione delle finanze	6032
3.2 Coordinamento delle Commissioni di controllo	6033
3.3 Alta vigilanza nel terzo e quarto cerchio dell'Amministrazione federale	6034
4 Principali attività della Delegazione delle finanze	6038
4.1 Ripercussioni finanziarie delle norme contabili e disavanzi di copertura nelle casse pensioni	6038
4.2 Investimenti della Cassa pensioni della Confederazione e passaggio a PUBBLICA	6040
4.3 Expo.02	6041
4.4 Utilizzo di crediti ponte per l'aviazione civile	6045
4.5 NOVE-IT, proseguono le ispezioni presso i servizi informatici	6047
5 Pratiche in materia di personale e di crediti	6050
5.1 Personale	6050
5.1.1 Accordo 2002	6050
5.1.2 Salari dei dirigenti delle imprese della Confederazione	6052
5.2 Affari di credito	6053
5.2.1 Panoramica dei crediti urgenti accordati	6053
5.2.2 Aiuti immediati all'industria lattiera	6054
5.2.3 Anticipo respinto per Presenza Svizzera	6055
6 Altri punti esaminati per dipartimenti	6056
6.1 Autorità e tribunali	6056
6.1.1 Visita informativa al Tribunale federale delle assicurazioni	6056
6.2 Dipartimento federale degli affari esteri	6057
6.2.1 Ispezione presso la Divisione politica IV promozione della pace	6057
6.3 Dipartimento federale dell'interno	6058
6.3.1 Ispezione presso l'Ufficio federale dell'educazione e della scienza	6058
6.3.2 Ispezione presso il Fondo nazionale svizzero	6059
6.3.3 Vigilanza sui sussidi destinati alla riduzione dei premi delle casse malati	6060
6.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia	6061
6.4.1 Progetto informatico «Stranieri 2000»	6061

6.4.2 Partecipazione ai costi dei Cantoni di ubicazione dei nuovi Tribunali federali	6062
6.5 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	6062
6.5.1 Ispezione presso lo Stato maggiore generale, divisione immobili	6062
6.5.2 Realizzazione e finanziamento del progetto Polycom	6064
6.5.3 Liquidazione di materiale, investimenti e immobili	6066
6.6 Dipartimento federale delle finanze	6067
6.6.1 Miglioramento della valutazione delle entrate	6067
6.6.2 Problemi informatici dell'Amministrazione federale delle contribuzioni	6068
6.7 Dipartimento federale dell'economia	6070
6.7.1 Ispezione presso l'Ufficio federale dell'agricoltura, gestione sostegno del prezzo del latte e promozione delle vendite	6070
6.7.2 Vigilanza finanziaria sul fondo degli aiuti agli investimenti nelle zone montane	6072
6.7.3 Controllo di redditività sulla Sapomp SA	6072
6.8 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	6073
6.8.1 Ispezione presso l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM)	6073
6.8.2 Rapporto conclusivo sulla costruzione della linea della Vereina	6074
6.9 Istituti e imprese della Confederazione	6076
6.9.1 Vendite di immobili della Swisscom SA	6076
7 Conclusioni	6078
Abbreviazioni	6079