

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 2007

del 19 marzo 2008

Onorevoli colleghi,

conformemente all'articolo 51 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo il rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali sulla sua attività nell'anno trascorso.

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 3 della legge del 28 giugno 1967 sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0), il Controllo federale delle finanze (CDF) sottopone ogni anno 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.

Di seguito vi offriamo una panoramica delle principali pratiche trattate nel 2007.

19 marzo 2008

In nome della Delegazione delle finanze
delle Camere federali:

Il presidente, Ernst Leuenberger, consigliere agli Stati
Il vicepresidente, Bruno Zuppiger, consigliere nazionale

Indice

Elenco delle abbreviazioni	4811
1 L'alta vigilanza parlamentare sulle finanze della Confederazione nel 2007	4814
2 Mandato e organizzazione	4815
2.1 Compiti e competenze	4815
2.2 Composizione della Delegazione	4815
2.3 Sedute e compendio degli oggetti trattati	4816
2.4 Coordinamento delle commissioni e delle delegazioni di vigilanza	4817
2.5 Conmiato dal segretario	4818
2.6 Nuovo responsabile della SPFA	4819
3 Questioni prioritarie e trasversali	4819
3.1 Nuovo modello contabile della Confederazione	4819
3.2 Alta vigilanza sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria	4820
3.3 Ispettorati delle finanze	4821
3.4 Risanamento della Cassa pensioni delle Ferrovie federali svizzere	4822
3.5 Preventivo 2008: informazione (concretizzazione degli obiettivi di risparmio e verifica del portafoglio dei compiti)	4822
3.6 Preventivo 2008 del Controllo federale delle finanze	4824
3.7 Monitoraggio delle entrate	4825
4 Personale e crediti	4825
4.1 Questioni riguardanti il personale	4825
4.1.1 Accordo 2002 fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale	4825
4.1.2 Diritto del personale, gestione del personale e sistema salariale a fasce	4828
4.1.3 Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale	4831
4.1.4 Personale esterno e personale imputato ai crediti per beni e servizi	4832
4.2 Pratiche in materia di personale	4833
4.2.1 Panoramica	4833
4.2.2 Condizioni di reinserimento di Carla del Ponte nell'organico federale	4833
4.3 Crediti	4834
4.3.1 Ufficio federale delle costruzioni e della logistica. Richiesta di un credito aggiuntivo di 110 milioni	4834
4.3.2 Amministrazione federale delle finanze. Richiesta di un credito aggiuntivo di 7 miliardi di franchi per il trasferimento del ricavato della vendita dell'oro all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti	4835
4.4 Altre pratiche riguardanti i crediti	4835

5 Altri controlli effettuati per dipartimento	4837
5.1 Autorità e tribunali	4837
5.1.1 Visita informativa della Sezione 1 al Tribunale amministrativo federale a Berna	4837
5.2 Dipartimento federale degli affari esteri	4838
5.2.1 Visita informativa della Sezione 2 alla Direzione delle risorse e della rete esterna e alla Divisione politica V	4838
5.3 Dipartimento federale dell'interno	4840
5.3.1 Visita informativa della Sezione 3 a Swissmedic	4840
5.3.2 Swiss Houses all'estero	4842
5.3.3 Programma nazionale di Valutazione della Medicina Complementare	4843
5.3.4 Politecnici federali. Situazione assicurativa	4844
5.3.5 Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Valutazione della fornitura di apparecchi acustici a carico dell'assicurazione per l'invalidità e dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti	4846
5.3.6 Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti / assicurazione per l'invalidità	4847
5.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia	4848
5.4.1 Ministero pubblico della Confederazione. Dimissioni del procuratore generale della Confederazione e di tre procuratori pubblici (seguito)	4848
5.5 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	4849
5.5.1 Visita informativa della Sezione 3 alla Centrale nazionale d'allarme in seno all'Ufficio federale della protezione della popolazione	4849
5.5.2 Polycom	4850
5.5.3 Campionati europei di calcio 2008 in Austria e in Svizzera	4851
5.5.4 Liquidazione del materiale dell'esercito	4852
5.5.5 Armasuisse. Liquidazione di immobili	4853
5.5.6 Sorveglianza dei progetti segreti e dei servizi di informazione	4854
5.5.7 Sistema di informazione e di condotta delle Forze terrestri	4856
5.6 Dipartimento federale delle finanze	4857
5.6.1 Visita informativa della Sezione 1 all'Amministrazione federale delle dogane a Kaiseraugst	4857
5.6.2 Lavori di ristrutturazione e risanamento di Palazzo federale	4859
5.6.3 Centrale d'annuncio e d'analisi per la sicurezza dell'informazione (MELANI)	4860
5.6.4 Cassa federale di compensazione: funzionalità e sicurezza delle applicazioni	4861
5.6.5 Organo strategia informatica della Confederazione: governo elettronico in Svizzera	4862
5.6.6 Tesoreria federale	4863
5.6.7 Confederazione: procedimenti in corso	4863

5.7 Dipartimento federale dell'economia	4864
5.7.1 Visita informativa della Sezione 1 all'Ufficio federale dell'agricoltura	4864
5.7.2 Ufficio federale dell'agricoltura. Sovvenzioni a organizzazioni di allevamento di animali	4866
5.7.3 Zuccherifici di Aarberg e Frauenfeld	4867
5.7.4 Segreteria di Stato dell'economia. Garanzia dei rischi delle esportazioni e assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni	4868
5.8 Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	4869
5.8.1 Visita informativa della Sezione 2 all'Ufficio federale dei trasporti	4869
5.8.2 Ufficio federale delle strade. Nuove strutture per far fronte alla Nuova impostazione della perequazione finanziaria	4871
5.8.3 Swisscom. Liquidazione degli immobili	4871
5.8.4 Aumento del credito per i controlli di polizia del traffico pesante dal 2008	4872
6 Conclusioni	4873

Elenco delle abbreviazioni

ADA	Aggruppamento dell'armamento
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AFF	Amministrazione federale delle finanze
ARE	Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ha sostituito la GRE)
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
BLS SA	Berna-Lötschberg-Sempione SA
C.d.A.	Consiglio d'amministrazione
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDF	Controllo federale delle finanze
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CENAL	Centrale nazionale d'allarme
CFC	Cassa federale di compensazione
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPS-N	Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale
CPV	Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza
CSMG	capo di Stato maggiore
CTT	Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
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
DP	Divisione politica
DRE	Direzione delle risorse e della rete esterna (del DFAE)
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
DVN	Delegazione di vigilanza della NFTA
EURO	Campionati europei di calcio
FFS	Ferrovie federali svizzere

FISP	Ispettorato delle finanze
GEMAP	Gestione con mandato di prestazioni e budget globale
GRE	Garanzia dei rischi delle esportazioni (ora ARE)
LAgr	Legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura; legge sull'agricoltura (RS 910.1)
LATER	Legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici; legge sugli agenti terapeutici (RS 812.21)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze, legge sul Controllo delle finanze (RS 614.0)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale; legge sul Parlamento (RS 171.10)
LRAV	Legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità; legge sul raccordo RAV (RS 742.140.3)
LResp	Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali; legge sulla responsabilità, (RS 170.32)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
NMC	Nuovo modello contabile della Confederazione
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria
OAlle	Ordinanza del 14 novembre 2007 sull'allevamento di animali (RS 916.310)
OILC	Ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (RS 172.010.21)
OSIC	Organo strategia informatica della Confederazione
PF	Politecnico(i) federale(i)
RAV	Rete ad alta velocità
RS	Raccolta sistematica
RUAG	Conglomerato tecnologico, successore delle imprese d'armamento della Confederazione
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SER	Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca
SHARE	«Casa svizzera» a Boston (Swiss House for Advanced Research and Education)
Swissnex	«Casa svizzera» a San Francisco
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UE	Unione europea
UFAG	Ufficio federale dell'agricoltura
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica

UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura
USTRA	Ufficio federale delle strade
ZAF	Zuccherifici di Aarberg e Frauenfeld

Rapporto

1

L'alta vigilanza parlamentare sulle finanze della Confederazione nel 2007

Il conto di finanziamento della Confederazione relativo all'esercizio 2007 si è chiuso con un'eccedenza di entrate di 4,1 miliardi di franchi, ovvero 3,2 miliardi in più rispetto all'importo preventivato. Per due terzi questo miglior risultato è imputabile a entrate supplementari; per un terzo alla riduzione delle spese. Rispetto al risultato del conto di finanziamento del 2006, che aveva chiuso con un saldo positivo di 2,5 miliardi di franchi, si tratta di un miglioramento importante anche se i debiti hanno potuto essere ridotti di soli 2,6 miliardi sui 121 miliardi complessivi. La differenza rispetto all'eccedenza di 4,1 miliardi deriva dall'adeguamento del concetto di debito agli standard internazionali e alla definizione utilizzata nei modelli contabili cantonali.

Anche se le condizioni quadro di politica finanziaria risultano migliorate, la Delegazione delle finanze ha continuato a vigilare in modo critico sull'insieme delle finanze della Confederazione, reagendo a ogni segnale di inefficacia e prodigalità dell'Amministrazione ed esigendo, ove necessario, soluzioni più economiche. Conoscendo a fondo i processi interni dell'Amministrazione e in virtù dell'alta vigilanza concomitante che esercita, la Delegazione delle finanze riesce spesso a migliorare tempestivamente situazioni di cattiva gestione e a contrastare evoluzioni indesiderate. Il Controllo federale delle finanze (CDF) collabora con la Delegazione occupandosi del controllo interno e della revisione contabile. La Delegazione delle finanze ha dato il benestare a gran parte delle pratiche che le sono state sottoposte in materia di personale e di crediti aggiuntivi.

Alla fine di ogni seduta ordinaria, la Delegazione delle finanze presenta alle Commissioni delle finanze (CdF) una breve relazione orale sulle pratiche principali di cui di volta in volta si occupa. Se necessario, propone alle CdF di redigere un corappor- to per i disegni di atti legislativi che hanno notevoli ripercussioni finanziarie per la Confederazione (art. 50 cpv. 2 LParl; RS 171.10) o di procedere ad ulteriori accertamenti nel caso di pratiche o questioni particolarmente importanti.

In virtù dei diritti estesi in materia d'informazione e consultazione, la Delegazione viene spesso a conoscenza di pratiche confidenziali e deve pertanto garantire la massima discrezione (cosa assicurata, del resto, dalle sue dimensioni ridotte). L'Amministrazione, dal canto suo, le accorda piena fiducia informandola apertamente delle difficoltà riscontrate nel disbrigo di alcuni dossier. Per preservare questo rapporto di fiducia, la Delegazione delle finanze dà prova di estrema oculatezza nel divulgare le sue osservazioni, che comunica soltanto se la portata del dossier e le implicazioni politiche lo giustificano.

2 Mandato e organizzazione

2.1 Compiti e competenze

I compiti e le competenze della Delegazione delle finanze sono definiti principalmente nella legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10), ma anche in altri atti normativi.

La Delegazione delle finanze è incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione finanziaria (art. 51 cpv. 2 LParl). Essa fa rapporto alle Commissioni delle finanze, corredandolo di proposte (art. 51 cpv. 4 LParl).

Giusta l'articolo 169 della Costituzione federale, l'obbligo di mantenere il segreto non è opponibile alle delegazioni speciali di commissioni di vigilanza previste dalla legge. Secondo l'articolo 154 capoverso 2 LParl la Delegazione delle finanze ha in particolare il diritto di consultare documenti che servono direttamente al processo decisionale del Consiglio federale o che devono essere tenuti segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di informazione strategico-militari; ha inoltre il diritto di interrogare persone in veste di testimoni.

In applicazione dell'articolo 14 capoverso 1 della legge sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0), la Delegazione delle finanze riceve tutti i rapporti e gli atti relativi alla vigilanza esercitata dal Controllo federale delle finanze.

La Delegazione delle finanze riceve inoltre correntemente e regolarmente tutte le decisioni del Consiglio federale, corapporti inclusi (art. 154 cpv. 3 LParl).

La Delegazione delle finanze può occuparsi di altri oggetti in deliberazione e sottoporre per conoscenza i suoi accertamenti alle Commissioni delle finanze o ad altre commissioni (art. 51 cpv. 5 LParl).

Essa è incaricata di approvare, a nome e per conto del Parlamento, i crediti di spesa urgenti (cosiddetti crediti aggiuntivi con anticipazione ordinaria) e i crediti d'impegno urgenti, conformemente agli articoli 34 capoverso 1 e 28 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

In base a un accordo concluso con il Consiglio federale nel 2002, la Delegazione delle finanze esercita anche un diritto di veto su determinati provvedimenti relativi alla retribuzione dei quadri superiori a partire dalla classe 32.

Infine, essa visita regolarmente gli uffici e i servizi dell'Amministrazione federale per raccogliere informazioni o svolgere controlli.

2.2 Composizione della Delegazione

Le Commissioni delle finanze designano ciascuna tre membri della Delegazione delle finanze, che si costituisce da sé (art. 51 LParl). Alla presidenza della Delegazione si alternano ogni dodici mesi un membro del Consiglio nazionale e uno del Consiglio degli Stati.

Composizione della Delegazione delle finanze

Nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze era composta come segue:

<i>Presidente</i>	<i>Vicepresidente</i>
Urs Hofmann, consigliere nazionale	Hans Fünfschilling, consigliere agli Stati
<i>Prima sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Autorità e tribunali	Urs Hofmann, consigliere nazionale
– Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni	Simon Epiney, consigliere agli Stati
– Dipartimento delle finanze	Urs Hofmann, consigliere nazionale
<i>Seconda sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento degli affari esteri	Bruno Zuppiger, consigliere nazionale
– Dipartimento dell'economia	Hans Fünfschilling, consigliere agli Stati
<i>Terza sezione</i>	<i>Relatori</i>
– Dipartimento dell'interno	Hans Lauri, consigliere agli Stati
– Dipartimento di giustizia e polizia	Marianne Kleiner, consigliera nazionale
– Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	Marianne Kleiner, consigliera nazionale

2.3 Sedute e compendio degli oggetti trattati

Nel 2007 la Delegazione delle finanze si è riunita in sei sedute ordinarie di uno o due giorni. Durante le sessioni parlamentari, si è inoltre riunita quattro volte in sedute straordinarie, essenzialmente per esaminare oggetti urgenti. La Delegazione delle finanze ha inoltre incontrato la Delegazione delle Commissioni della gestione. Da ultimo, le tre sezioni della Delegazione delle finanze hanno proceduto complessivamente a sette visite a scopo informativo o di controllo. Nella tabella 1 sono riportate, in termini numerici, le pratiche trattate nel 2006 e 2007.

Raffronto biennale degli oggetti trattati (2006 e 2007)

	2006 numero	milioni di franchi	2007 numero	milioni di franchi
Proposte concernenti la retribuzione dei quadri superiori (conformemente all'Accordo 2002)	20	–	21	–
Domande di anticipazioni ordinarie (crediti di spesa)				
– totale	13	308	7	7195
– approvate	12	306	7	7195
– respinte	1	2	–	–
Domande di crediti aggiuntivi (crediti d'impegno)				
– totale	4	204	1	8
– approvate	3	18	1	8
– respinte	1	186	–	–
Revisioni e rapporti di verifica del CDF	145	–	124	–
Decisioni del Consiglio federale relative alla gestione finanziaria	136	–	187	–

2.4 Coordinamento delle commissioni e delle delegazioni di vigilanza

Mentre le dieci commissioni parlamentari dette legislative esercitano ciascuna una funzione legislativa in un ambito ben definito (ad es. sicurezza, opere sociali, economia, ambiente, formazione e ricerca), le cosiddette commissioni e delegazioni di vigilanza svolgono una funzione più globale in quanto controllano l'operato del Consiglio e dell'Amministrazione federali.

Considerata la crescente complessità delle attività dei poteri pubblici e l'impossibilità di tracciare una netta linea di demarcazione tra finanze e gestione, gli organi parlamentari dell'alta vigilanza devono collaborare in maniera sempre più stretta coordinando tempi e ambiti d'azione. Tale coordinamento è assicurato a diversi livelli e con diverse modalità.

La Delegazione delle finanze constata che nell'anno in rassegna la collaborazione è stata fruttuosa. Nel 2007 la Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza (CPV) si è riunita una sola volta. La seconda seduta, inizialmente prevista per dicembre, è stata posposta a inizio marzo del 2008 a causa dei ritardi nell'assegnazione di seggi commissionali e presidenze. Obiettivo precipuo delle

sedute è uniformare i programmi degli organi di vigilanza sotto il profilo organizzativo.

Anche le sottocommissioni delle Commissioni delle finanze e delle Commissioni della gestione hanno coordinato le loro attività svolgendo sedute comuni a intervalli regolari per esaminare i rapporti di gestione e i conti del settore dei Politecnici federali (PF) e delle imprese legate alla Confederazione (FFS, Swisscom, Posta, RUAG, Skyguide).

La Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione hanno intensificato la loro collaborazione in materia di progetti segreti (cfr. n. 5.5.6).

Il coordinamento con la Delegazione di vigilanza della Nuova ferrovia transalpina (DVN) è assicurato dal fatto che la segreteria di questo organo è parte della segreteria delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze. La DVN redige il proprio rapporto d'attività e lo sottopone ad entrambe le Commissioni di vigilanza (CdF, CdG), alla Delegazione delle finanze e alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT).

Le segreterie degli organi di controllo si sono riunite sei volte in sedute di coordinamento. I singoli membri delle due segreterie sono inoltre costantemente in contatto per discutere puntualmente di pratiche comuni.

2.5 Commiato dal segretario

Il 31 dicembre 2007, dopo 30 anni al servizio delle Commissioni delle finanze e della Delegazione delle finanze, Christian Ayer si è ritirato dalla vita lavorativa.

La sua carriera in seno all'Amministrazione federale iniziò il 1° ottobre 1977 in qualità di collaboratore scientifico presso la Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA). Il 1° agosto 1990 ne assunse la direzione subentrando a Fritz Bucher. Grazie alla lunga carriera al servizio della vigilanza finanziaria e alla sua formazione di avvocato, Christian Ayer ha accumulato un ricco bagaglio di esperienze che, sommato alla profonda conoscenza dei dossier, a una chiara sensibilità per le esigenze dell'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione e a una fitta rete di contatti a tutti i livelli dell'Amministrazione federale, ha contribuito a fare della Delegazione delle finanze un organismo efficiente e funzionante. Stimato e rispettato dai membri degli organi parlamentari che ha assistito, fra cui si conta dal 1999 anche la Delegazione di vigilanza della NFTA, ha instaurato un'intensa collaborazione anche con il Controllo federale delle finanze che contribuisce in misura sostanziale alla vigilanza finanziaria della Confederazione.

La Delegazione delle finanze ringrazia Christian Ayer del lavoro prestato e della spontaneità, del calore umano e dell'umorismo di cui ha costantemente dato prova nello svolgimento della sua attività.

2.6

Nuovo responsabile della SPFA

Il 1° novembre 2007 Mark Schipperijn ha assunto la direzione della Segreteria della vigilanza parlamentare sulle finanze e il transito alpino (SPFA). Dopo gli studi all'Università di Ginevra e la formazione di ingegnere in geologia e geofisica al Politecnico federale di Zurigo, il signor Schipperijn ha frequentato l'INSEAD a Fontainebleau (F) dove, nel 1990, ha conseguito il «Master of Business Administration MBA». Negli anni successivi ha approfondito le proprie conoscenze in ambito industriale, societario (holding) e bancario e dal 1996 ha ricoperto la carica di direttore del settore finanze e progetti del «Département des constructions et des technologies de l'information».

La Delegazione delle finanze dà il benvenuto al Signor Schipperijn e, certa che la collaborazione sarà piacevole e fruttuosa, gli augura successo e soddisfazione nell'esercizio di questa nuova e impegnativa funzione.

3

Questioni prioritarie e trasversali

3.1

Nuovo modello contabile della Confederazione

Come noto, il 1° gennaio 2007 l'Amministrazione federale ha introdotto un Nuovo modello contabile (NMC) rispondendo così all'esigenza di una gestione finanziaria al passo coi tempi. Il sistema contabile della Confederazione è stato profondamente modificato e presenta due nuovi orientamenti fondamentali. Innanzitutto, il Nuovo modello contabile illustra le operazioni e le relazioni finanziarie della Confederazione da due prospettive diverse. Ai fini della gestione politico-finanziaria globale resta prioritaria l'ottica di finanziamento fornita dal conto di finanziamento e dal flusso del capitale. Per quanto riguarda la gestione amministrativa e aziendale, invece, assume importanza centrale il conto economico completato da un conto aziendale dei costi (ottica dei risultati). Le condizioni per un impiego efficiente ed efficace delle risorse sono così migliorate in modo decisivo. Secondariamente, la presentazione dei conti della Confederazione si basa sugli IPSAS («International Public Sector Accounting Standards»), l'unico sistema normativo esaustivo e generalmente riconosciuto per il settore pubblico. Esso garantisce la trasparenza e la continuità della presentazione dei conti e aumenta la chiarezza del rendiconto finanziario. Ne risulta un marcato ravvicinamento della Confederazione alla prassi contabile di altre collettività e dell'economia privata.

Grazie ai rapporti del Controllo federale delle finanze (CDF) sui controlli effettuati, la Delegazione ha constatato che soprattutto aspetti legati all'introduzione del NMC (ad es. requisiti posti ai responsabili delle finanze o trasferimento delle conoscenze di consulenti esterni) e al bilancio d'apertura (ad es. valutazione e cerchia di consolidamento) pongono problemi seri e, a volte, delicati. Ha quindi deciso di dedicare al tema NMC parte di ogni seduta e di chiedere al CDF di riferire regolarmente sulla situazione. I rapporti periodici del CDF hanno dato modo alla Delegazione delle finanze di discutere in particolare questioni legate alla cerchia di consolidamento pianificata e di prendere atto di alcune riserve del CDF riguardo ad un consolidamento integrale. La DelFin sostiene l'opportunità di vagliare la questione del consolidamento anche alla luce di un'analisi costi-benefici (da un lato maggiori oneri, dall'altro un aumento della trasparenza e delle conoscenze). Nel corso della prima seduta ordinaria 2008, ha appreso che il Consiglio federale appoggia la posizione del

CDF e rinuncia, per il momento, ad un consolidamento integrale. Per un consolidamento in data 1.1.2009 è necessaria la revisione dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione, sulla quale le Commissioni delle finanze saranno chiamate ad esprimersi. Il coinvolgimento di altre organizzazioni va vagliato entro il termine massimo di quattro anni.

Anche nel 2008 la Delegazione delle finanze seguirà con attenzione l'introduzione del Nuovo modello contabile.

3.2 Alta vigilanza sulla nuova impostazione della perequazione finanziaria

In sede di discussione di una decisione del Consiglio federale sulla nuova perequazione finanziaria (NPC) nell'ambito delle strade nazionali, la Delegazione delle finanze ha affrontato la questione essenziale di come il Parlamento debba seguire l'attuazione della NPC dopo la sua entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Alla base di questa riflessione vi sono state, non da ultimo, le varie difficoltà che, in sede di esame del preventivo 2008, entrambe le Commissioni delle finanze hanno constatato riguardo all'attuazione operativa della nuova perequazione finanziaria e, in particolare, al passaggio alla nuova regolamentazione. Problemi sono emersi specialmente in settori che sono di competenza e della Confederazione e dei Cantoni (ad esempio protezione della natura e conservazione dei monumenti storici) o nell'ambito dei quali, a fine 2007, sussistevano impegni importanti assunti sulla base della normativa previgente.

La legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri prevede che il Consiglio federale presenti ogni quattro anni all'Assemblea federale un rapporto sull'esecuzione e sull'efficacia della legge e che fornisca indicazioni sul raggiungimento degli obiettivi della perequazione finanziaria. La Delegazione delle finanze ritiene, tuttavia, che proprio alla luce degli esempi menzionati, sia essenziale garantire il controllo operativo dell'attuazione della NPC e che il Parlamento debba continuare a seguire il progetto.

In un incontro interlocutorio con la Delegazione il capo del DFF si è detto favorevole all'alta vigilanza della DelFin sulla nuova perequazione finanziaria e ha definito essenziale che il Parlamento ne segua da vicino l'introduzione. Ha quindi sottolineato l'importanza che la Delegazione delle finanze sia informata in modo dettagliato sull'attuazione della NPC, ma ha anche auspicato un coordinamento tra l'attività informativa del DFF e del CDF, il quale è tenuto a monitorare la qualità dell'indice delle risorse e della compensazione dei compiti. Il dipartimento ha quindi proposto di fornire prime informazioni sull'attuazione della NPC nella primavera del 2009, quando sarà disponibile anche un rapporto in cui verranno esaminate, tra l'altro, questioni riguardanti il passaggio al nuovo sistema. Il capo del DFF e la Delegazione delle finanze hanno infine concordato che il dipartimento riferirà oralmente già nel corso del 2008 sugli aspetti essenziali dell'attuazione della NPC.

La Delegazione delle finanze seguirà da vicino l'attuazione della nuova perequazione finanziaria. Nel corso del 2008 il DFF le fornirà informazioni orali e nella primavera del 2009 un primo rapporto dettagliato in forma scritta.

3.3 Ispettorati delle finanze

Secondo l'articolo 11 della legge del 28 giugno 1967 sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0), gli ispettorati delle finanze (FISP) della Confederazione sono responsabili del controllo finanziario nel loro ambito. Essi sono direttamente subordinati alla direzione dell'ufficio o dell'azienda, ma nell'adempimento dei loro compiti di controllo sono autonomi e indipendenti. I loro regolamenti sottostanno all'approvazione del Controllo federale delle finanze (CDF). Quest'ultimo può proporre al Consiglio federale la creazione di ispettorati delle finanze. Inoltre, sorveglia l'efficacia dei controlli degli ispettorati, ne cura la coordinazione e può emanare istruzioni tecniche. I FISP trasmettono al Controllo federale delle finanze i programmi annuali di revisione e tutti i rapporti e gli comunicano senza indugio i difetti constatati aventi un'importanza fondamentale o una notevole rilevanza finanziaria. Attualmente gli uffici federali che dispongono di un ispettorato delle finanze sono 14.

Nel 2005, a seguito delle lacune riscontrate nella contabilità di un ufficio federale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), la Delegazione delle finanze aveva discusso della revisione interna in seno a tale dipartimento e, in particolare, del rapporto di subordinazione dell'ispettorato delle finanze. La Delegazione delle finanze aveva sostenuto che prevedere degli ispettorati a livello dipartimentale deve restare una soluzione eccezionale possibile solo se anche le funzioni finanziarie risultano centralizzate. Un simile ispettorato, inoltre, deve rispettare i principi della legge sul Controllo delle finanze e non può motivare l'istituzione di un ulteriore livello di controllo. In questo senso, la Delegazione delle finanze aveva sostenuto nel proprio rapporto d'attività del 2005 di non volersi discostare dal modello che prevede ispettorati a livello di ufficio federale e aveva invitato il Consiglio federale a cercare tempestivamente insieme al CDF, nel caso di una riorganizzazione, soluzioni corrispondenti ai principi della legge sul Controllo delle finanze.

Nel 2008 il CDF porterà a termine l'esame della qualità e dell'efficacia di alcuni ispettorati delle finanze avviato nel 2006 e proseguito nel 2007. Alla fine di ogni anno il CDF ha presentato alla Delegazione delle finanze un rapporto intermedio e all'inizio del 2009 dovrebbe pubblicare il rapporto finale. Per l'esame in questione il CDF si è basato su diversi criteri riconosciuti e usuali nel settore e ha utilizzato una scala di valori per misurare il raggiungimento degli obiettivi. Sono stati esaminati i seguenti criteri: dipendenza e oggettività; competenze specialistiche e diligenza professionale; assicurazione della qualità e miglioramento; gestione degli ispettorati ispirata ai principi dell'efficacia e della creazione di valore aggiunto; valutazione dei processi; pianificazione e attuazione dei mandati; resoconti; vigilanza sul rispetto delle raccomandazioni e assunzione del rischio da parte della direzione.

Dal primo rapporto intermedio riguardante i sei FISP esaminati era emerso che uno soddisfaceva pienamente i criteri di qualità, tre presentavano un lieve e uno un

mercato potenziale di miglioramento; il livello dell'ultimo era insoddisfacente. Non sorprende che soprattutto gli ispettorati dotati di una, al massimo due persone, ottengano risultati mediocri. Evidentemente, non riescono ad adempiere la loro funzione di organo di sorveglianza e di controllo della gestione nella misura necessaria o secondo le regole deontologiche. Sussiste dunque il pericolo che, presso la direzione dell'ufficio, essi non godano del riconoscimento necessario per svolgere efficacemente la loro attività. Complessivamente, il risultato del secondo rapporto intermedio è stato migliore in quanto solo per alcuni casi è emersa la necessità di procedere a lievi miglioramenti.

La Delegazione delle finanze discuterà il rapporto finale del CDF ed eventuali provvedimenti nel corso del 2009. Lo scopo è organizzare la revisione interna dell'Amministrazione federale nel modo più efficace possibile.

3.4 Risanamento della Cassa pensioni delle Ferrovie federali svizzere

Il piano di risanamento elaborato dalle Ferrovie federali svizzere (FFS) nel 2006 prevede che le FFS risanino con mezzi propri la parte riguardante gli assicurati attivi fino a un importo di 1,45 miliardi di franchi. Ciò dovrebbe avvenire sotto forma di un rimborso scaglionato nel tempo del credito che la Cassa pensioni delle FFS ha concesso alle Ferrovie federali svizzere. Per remunerare ed estinguere il credito ricevuto, le FFS utilizzano il cash flow realizzato nel settore immobiliare e, a tal fine, accelerano l'attuazione della strategia immobiliare prevista.

Per il risanamento della parte concernente i beneficiari di pensioni, invece, la Confederazione ricapitalizzerà le FFS per un importo di 1,4 miliardi di franchi. Per la copertura di un eventuale ulteriore fabbisogno finanziario, la Confederazione *può* prevedere il versamento alle FFS di conferimenti integrativi per una durata e un importo limitati.

Preso atto del piano di risanamento FFS dalla decisione del Consiglio federale del 21 dicembre 2006, la Delegazione delle finanze ne ha discusso con il direttore dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e con il capo del DFF. Quest'ultimo ha illustrato gli antecedenti del dossier e ha anticipato le tappe future.

Nel corso della quarta seduta ordinaria il capo del DFF e il direttore dell'AFF hanno proposto quattro possibili soluzioni che saranno sottoposte al Consiglio federale sotto forma di progetto dettagliato dell'AFF. Il Consiglio federale deciderà in seguito quale delle quattro varianti inviare in procedura di consultazione.

3.5 Preventivo 2008: informazione (concretizzazione degli obiettivi di risparmio e verifica del portafoglio dei compiti)

Nel 2006 la Delegazione delle finanze si è occupata più volte della verifica del portafoglio dei compiti della Confederazione e ha preso atto del fatto che per il periodo 2008–2015 il Consiglio federale ha preventivato un aumento delle spese di

tre punti percentuali, tenuto conto anche del fabbisogno finanziario delle assicurazioni sociali. In altre parole, esso si è fissato un obiettivo di risparmio di 8,5 miliardi di franchi. A luglio del 2006 il Consiglio federale ha definito i tassi di crescita medi annui fino al 2015 e gli obiettivi in termini di spesa per 16 dei 18 settori in cui sono suddivisi i compiti della Confederazione. Per questi 16 settori l'obiettivo di risparmio complessivo è di 3 miliardi di franchi. Il gruppo di compiti «Finanze e imposte» è stato escluso perché gran parte dei compiti correlati esulano dal controllo della Confederazione. Per quanto riguarda il gruppo «Previdenza sociale», il Consiglio federale ha deciso di seguire una strategia diversa: ha incaricato il DFI di elaborare misure strutturali di sgravio e di sottoporle a una sua delegazione. Il collegio governativo prenderà visione di queste misure – contemporaneamente a quelle riguardanti gli altri settori di compiti – soltanto alla fine dei lavori preliminari.

Per ridurre la spesa a medio e a lungo termine è necessario realizzare risparmi attraverso riforme strutturali derivanti dalla verifica del portafoglio dei compiti. Poiché tuttavia riforme di questo tipo richiedono la modifica di articoli costituzionali e di legge, i primi risultati in termini di risparmio si registreranno verosimilmente a partire dalla seconda metà del piano finanziario di legislatura. Per raggiungere gli obiettivi di bilancio, il Consiglio federale ha fissato rispettivamente a 700, 950 e 1200 milioni di franchi gli obiettivi di riduzione della spesa per gli anni dal 2008 al 2010. Nel rapporto d'attività 2006 la Delegazione delle finanze aveva sottolineato che il Consiglio federale ha modificato più volte l'approccio metodologico scelto inizialmente e che, di conseguenza, non era stato possibile rispettare la tabella di marcia prevista per l'anno in questione. Persuasa che gli obiettivi fissati non possano essere raggiunti con semplici tagli budgetari, la Delegazione aveva pertanto invitato il Consiglio federale a procedere alla verifica del portafoglio dei compiti attenendosi all'approccio scelto in partenza.

Anche nel 2007, nel corso di diverse sedute, la Delegazione delle finanze si è occupata di questo dossier e in particolare della concretizzazione degli imperativi di risparmio attraverso il loro inserimento nel preventivo 2008. Insieme al capo del Dipartimento federale delle finanze ha discusso a più riprese dell'avanzamento del progetto anche alla luce della decisione del Consiglio federale, nell'ambito dell'esame del preventivo 2008, di ridurre gli obiettivi di risparmio di circa la metà (350 milioni di franchi nel 2008, 500 nel 2009 e 600 nel 2010) considerato l'andamento favorevole sia sul fronte della spesa che delle entrate. I tagli budgetari possono così essere limitati all'importo minimo indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi di politica finanziaria della Confederazione. Al più tardi dal 2011 sarà possibile raggiungere gli obiettivi di riduzione della spesa quasi esclusivamente con provvedimenti riguardanti la verifica dei compiti. Se per realizzare gli obiettivi di risparmio 2008 e 2009 sono stati abbassati i tetti di spesa dei dipartimenti, gli obiettivi per gli anni del piano finanziario di legislatura 2010/11 saranno indicati quale correzione globale «fuori dal conto» in assenza di misure concrete e quantificabili risultanti dalla verifica dei compiti.

La Delegazione delle finanze ha infine appreso che entro la primavera 2008 ognuno dei compiti che figurano nel portafoglio dei compiti della Confederazione sarà riesaminato per stabilire se è ancora necessario, se l'obiettivo perseguito può essere raggiunto in altro modo, se può essere inglobato in un altro compito o esternalizzato.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire con attenzione la verifica del portafoglio dei compiti della Confederazione. Il Consiglio federale è invitato a fornirle regolarmente informazioni sull'avanzamento del progetto e, a tempo debito, sulle ricadute concrete che tale progetto avrà sul preventivo 2009 e sul piano finanziario della Confederazione.

3.6 Preventivo 2008 del Controllo federale delle finanze

Nel 1999 è entrata in vigore la riveduta legge federale sul Controllo federale delle finanze (legge sul Controllo delle finanze, LCF; RS 614.0). Obiettivo del Legislatore era rafforzare l'autonomia e l'indipendenza del CDF. Da allora, il Controllo federale delle finanze presenta un progetto di preventivo annuale direttamente al Consiglio federale il quale lo trasmette, senza modifiche, all'Assemblea federale (art. 2 cpv. 3 LCF). Se la Delegazione delle finanze ha delle proposte riguardanti tale preventivo, le presenta direttamente all'Assemblea.

L'approccio in base al quale il CDF adempie il mandato conferitogli dalla legge (vigilanza finanziaria, verifiche della redditività, compiti particolari, perizie e pareri) è l'analisi dei processi in funzione dei rischi. Quasi il 60 per cento delle risorse è impiegato per la vigilanza finanziaria; un terzo circa per le verifiche finali.

Nel 2008 il CDF verificherà per la prima volta il conto di Stato secondo il Nuovo modello contabile (NMC; cfr n. 3.1). A tale compito si è preparato già nel 2006 adeguando la pianificazione dei controlli alle nuove condizioni quadro. Con l'entrata in vigore della nuova perequazione finanziaria (NPC; cfr. n. 3.2), inoltre, al CDF compete, dal 2008, di verificare gli indici cantonali riguardanti la perequazione delle risorse e degli oneri (garanzia della qualità).

Il Controllo delle finanze coadiuva la Delegazione delle finanze e la Delegazione di vigilanza della NFTA e riceve mandati dalla Conferenza delle presidenze delle commissioni e delegazioni di vigilanza. I resoconti del CDF alla Delegazione delle finanze sui risultati della propria attività di vigilanza finanziaria e di revisione consentono alla Delegazione di adempiere il proprio mandato di alta vigilanza sulle finanze della Confederazione. Infine, il Controllo federale delle finanze assiste la Delegazione nell'ambito delle visite informative e di controllo e nell'adempimento di compiti particolari e di mandati conseguenti a revisioni.

Il preventivo 2008 del CDF si basa sulle istruzioni del Consiglio federale e sulle direttive dell'Amministrazione federale delle finanze; con un totale di circa 19 milioni di franchi ammonta a quasi lo 0,3 per mille della spesa complessiva della Confederazione. La posizione di bilancio di gran lunga più consistente è rappresentata dai costi del personale (13,4 milioni di franchi, ossia il 77 %). Al riguardo, il direttore del Controllo federale delle finanze ha ricordato le crescenti difficoltà nel reclutare gli esperti necessari sul mercato del lavoro. Con il personale disponibile, il CDF assolve circa il 90 per cento del programma d'attività annuo e per il restante 10 per cento ricorre ad esperti esterni.

3.7

Monitoraggio delle entrate

Il monitoraggio delle entrate, ossia il nuovo strumento di gestione e di vigilanza introdotto nel 2005 per seguire l'evoluzione delle previsioni delle entrate, si è dimostrato valido anche nell'anno in rassegna. I dati periodici relativi allo stato del monitoraggio sono stati presentati alla Delegazione entro i termini previsti. Inoltre, anche nel 2007, le Commissioni delle finanze hanno ricevuto (a fine giugno e a fine settembre) il calcolo approssimativo del risultato prevedibile dell'esercizio, introdotto con la revisione totale della legge sulle finanze della Confederazione.

I risultati del monitoraggio sono stati discussi con il capo del Dipartimento delle finanze. La Delegazione delle finanze ha constatato che a settembre le entrate fiscali erano leggermente inferiori a quelle dell'anno precedente; le entrate complessive cumulate dall'inizio dell'anno, tuttavia, sono risultate superiori. Questo grazie in particolare all'imposta preventiva i cui introiti hanno raggiunto livelli più elevati di quelli (determinanti per l'allestimento del preventivo) registrati negli anni precedenti. Anche gli introiti fiscali hanno beneficiato di una situazione congiunturale più favorevole tanto che già a fine autunno 2007 si dava per certo un saldo largamente attivo del consuntivo. Per la Confederazione ciò significa poter ridurre ulteriormente il debito.

La Delegazione delle finanze ritiene questo strumento di vigilanza e di gestione estremamente utile poiché consente di reagire ai cambiamenti sin dal momento in cui iniziano a delinearsi.

4

Personale e crediti

4.1

Questioni riguardanti il personale

4.1.1

Accordo 2002 fra la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale

Accordo 2002

L'Accordo concluso il 26 novembre 2002 tra il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze disciplina l'alta vigilanza e il controllo in materia di personale della Confederazione e delle imprese ad essa legate. In base a tale Accordo, alcuni provvedimenti necessitano dell'autorizzazione della Delegazione delle finanze. È il caso, ad esempio, della creazione di nuovi posti di lavoro, di promozioni in classi salariali superiori alla 32, del versamento di indennità speciali, di indennità in funzione del mercato del lavoro e di indennità di fine rapporto per specifiche funzioni dirigenziali.

Nell'anno in rassegna è emersa la necessità di modificare e in parte precisare l'Accordo a seguito di varie modifiche intervenute nella normativa sul personale. Decisiva, al riguardo, è stata la discussione concernente la competenza della Delegazione delle finanze di approvare il versamento di indennità di fine rapporto. Il caso concreto, rappresentativo di altri analoghi, riguardava l'indennità versata al procuratore generale della Confederazione. Nel 2008, il Dipartimento federale delle finanze, d'accordo nel ritenere necessario un chiarimento, presenterà alla Delegazione delle finanze una proposta di modifica.

Valutazione delle funzioni in seno ai Tribunali federali

Il 24 gennaio 2007 il Consiglio federale ha adottato una serie di decisioni in materia di diritto del personale, di gestione del personale e di sistema salariale a fasce. Come si legge nel numero 4.1.2, ha deciso in particolare di delegare, dal 1° febbraio 2007, la competenza di valutare le funzioni delle prime 31 classi di stipendio ai dipartimenti e le funzioni dalla classe 32 in poi al capo del Dipartimento delle finanze. A tal fine ha licenziato una serie di modifiche delle disposizioni dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3).

Alla luce di questi cambiamenti, i presidenti del Tribunale penale federale (TPF) e del Tribunale amministrativo federale (TAF) si sono rivolti all'Ufficio federale di giustizia (con lettere del 23 marzo e del 5 luglio 2007) per chiedere di sollecitare gli organi competenti ad adeguare alla riveduta ordinanza sul personale federale l'articolo 7 dell'ordinanza del 26 settembre 2003 sui rapporti di lavoro del personale del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale (OPersTPF; RS 172.220.117). La disposizione in questione prevede che i due tribunali applichino per analogia i criteri di valutazione dell'OPers e le direttive del DFF, che assicurino la coerenza della struttura salariale nel raffronto con il personale dell'Amministrazione federale e coordinino la valutazione delle funzioni con il Tribunale federale. La formulazione del paragrafo 2, in particolare, stabiliva l'obbligo a carico dei due tribunali di chiedere l'approvazione della Delegazione delle finanze per l'attribuzione di una funzione alla classe di stipendio 28 o a una superiore.

Dopo averne discusso con l'Ufficio federale del personale e con i due tribunali federali di prima istanza, l'Ufficio federale di giustizia ha proposto di modificare il capoverso 2 dell'articolo 7 OPersTPF come segue: «Se attribuiscono una funzione alla classe di stipendio 32 o a una superiore, il Tribunale penale federale o il Tribunale amministrativo federale chiedono dapprima l'approvazione della Delegazione delle finanze. Allegano alla domanda una perizia del DFF».

Sulla base di considerazioni oggettivamente fondate, la Delegazione delle finanze ha accolto la proposta. In materia di valutazione delle funzioni, i tribunali sono così equiparati ai dipartimenti federali.

Resoconto in materia di personale

Oltre alla vigilanza finanziaria concomitante, la Delegazione delle finanze esercita l'alta vigilanza susseguente. In primavera riceve dal Consiglio federale un rapporto sulle misure in materia di personale adottate per i quadri superiori nell'anno precedente. Il rapporto informa l'organo di vigilanza sull'evoluzione dei dati chiave della politica del personale, quali i pensionamenti anticipati, l'andamento dei salari, le indennità e i premi versati e le occupazioni accessorie.

Il rapporto 2006 concerne 995 quadri superiori dell'Amministrazione federale, dei Servizi del Parlamento e dei Tribunali federali appartenenti alle classi salariali 32–38. Rispetto all'anno precedente i dati riguardanti i pensionamenti anticipati, i provvedimenti salariali degli impiegati in fase di avanzamento professionale e le occupazioni accessorie sono rimasti sostanzialmente invariati. Sono invece aumentati da 546 a 666 i premi e le indennità versati, con un incremento dei costi da 3,4 a 4,3 milioni di franchi. I quadri superiori rappresentano il 2,66 per cento dell'intero organico federale (2,60 % nel 2006). Il numero delle donne con funzioni dirigenziali è salito da 72 nel 2006 (0,20 %) a 92 (0,25 % del personale federale).

Nel corso della terza seduta ordinaria la Delegazione delle finanze ha discusso del rapporto sul personale con il capo del Dipartimento federale delle finanze. In particolare è stata affrontata la questione dei pensionamenti anticipati alla luce dell'imminente cambiamento di primato da parte della Cassa pensioni Publica. La Delegazione ha altresì preso atto dei sempre maggiori problemi che il DFF deve affrontare a causa dello scarso numero di esperti in settori in cui la Confederazione espleta una funzione di vigilanza. Per contenere la perdita di competenze e conoscenze dovuta alle partenze per raggiunti limiti d'età, il DFF ha proposto cinque misure la cui concretizzazione spetterebbe, tuttavia, ai singoli dipartimenti: 1) migliorare la pianificazione delle carriere e delle partenze in tutti gli uffici federali; 2) ampliare l'offerta di formazione continua per i dirigenti; 3) adottare provvedimenti incisivi di politica salariale, considerato che a partire dalla classe di stipendio 24 le condizioni salariali della Confederazione sono meno favorevoli di quelle del settore privato; 4) ottimizzare il profilo d'impiego; 5) prevedere ulteriori misure quali l'impiego di persone anche dopo l'età pensionabile, la promozione del telelavoro e del lavoro a tempo parziale, l'assegnazione di progetti a collaboratori che hanno lasciato l'Amministrazione.

Secondo un comunicato stampa del DFF del gennaio 2008, la gravità del problema sembra essersi attenuata (cfr. n. 4.1.2, Risorse umane). Ciononostante la Delegazione delle finanze reputa indispensabile continuare ad impegnarsi per contrastare il problema della perdita di know-how dovuta ai pensionamenti anticipati. Occorre riflettere su provvedimenti quali la migliore pianificazione delle partenze, l'aumento delle possibilità di perfezionamento professionale e un'impostazione più flessibile dei rapporti di lavoro, ossia, concretamente, la creazione di più impieghi a tempo parziale anche per i quadri superiori.

Resoconto sulla retribuzione dei quadri

L'ordinanza sulla retribuzione dei quadri del 19 dicembre 2003 (RS 172.220.12) è in vigore dal 1° febbraio 2004. Essa disciplina i rapporti di lavoro nelle imprese e negli istituti della Confederazione soggetti alla legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1) in qualità di unità amministrative decentralizzate. Si applica altresì alle aziende i cui regolamenti speciali rinviando alla LPers. Ai sensi dell'ordinanza in questione, le imprese e le aziende della Confederazione presentano ogni anno un rapporto sulla retribuzione e sulle altre condizioni contrattuali dei quadri superiori e degli organi dirigenziali.

Nel rapporto d'attività 2006 (cfr. n. 4.1.1) la Delegazione delle finanze aveva sottolineato come nel resoconto 2006 sulla retribuzione dei quadri fossero stati presi in considerazione molti dei suoi suggerimenti. Il rapporto conteneva in particolare un elenco dettagliato delle prestazioni spettanti ai membri dei consigli d'amministrazione e ai quadri superiori delle 23 aziende più importanti della Confederazione. Allo stesso tempo, tuttavia, la Delegazione aveva criticato l'eccessiva genericità delle indicazioni riguardanti le prestazioni di previdenza professionale. In sede di discussione del resoconto dell'ottobre 2007 sulla retribuzione dei quadri la Delegazione delle finanze ha nuovamente sollevato la questione delle prestazioni accessorie e ha chiesto chiarimenti sulle ragioni per cui in un caso, ovvero quello del presidente della direzione di un'importante azienda della Confederazione, è stato effettuato un versamento a tantum a favore dell'avere di cassa pensione. Riferendosi ad alcuni singoli casi, ha inoltre ribadito la necessità di garantire una maggiore trasparenza dei dati. La Delegazione delle finanze ha infine appreso che il Consiglio federale ha

incaricato il Dipartimento federale delle finanze di vagliare l'opportunità di modificare l'ordinanza sulla retribuzione dei quadri.

Il 21 dicembre 2007 il Consiglio federale ha deciso di armonizzare la prassi riguardante gli onorari dei membri dei consigli d'amministrazione della Posta, delle FFS, di Skyguide, della SSR e della RUAG sulla base di criteri unitari, ovvero della responsabilità in termini di servizio pubblico, del rischio aziendale (grado di concorrenza sul mercato, implicazioni internazionali), delle dimensioni dell'azienda (fatturato, dipendenti) e del tipo di finanziamento (indennizzi, emolumenti). Per i membri e i presidenti dei consigli d'amministrazione delle cinque imprese summenzionate il Consiglio federale ha altresì fissato nuovi valori di riferimento. La Delegazione delle finanze discuterà dettagliatamente della nuova prassi e delle ripercussioni alla luce del resoconto sulla retribuzione dei quadri dirigenti e dell'annunciata revisione dell'ordinanza in materia.

L'Accordo 2002 va rivisto e adeguato. La Delegazione delle finanze vi provvederà nel corso del 2008 in stretta collaborazione con il Dipartimento federale delle finanze.

Per quanto riguarda il resoconto sul personale, la Delegazione delle finanze ha invitato il Dipartimento delle finanze ad informarla non appena il rapporto sulla politica di reclutamento dei quadri dirigenti sarà disponibile.

La Delegazione delle finanze accoglie favorevolmente la decisione del Consiglio federale di adottare criteri unitari per la definizione degli onorari dei consigli d'amministrazione. Si occuperà di questo tema anche nel 2008 in particolare alla luce dell'annunciata revisione dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri affidata al DFF.

4.1.2 Diritto del personale, gestione del personale e sistema salariale a fasce

Valutazione delle funzioni

Con decisione del 24 gennaio 2007 in materia di diritto del personale, di gestione del personale e di sistema salariale a fasce, il Consiglio federale ha delegato ai dipartimenti la competenza di valutare le funzioni fino alla classe di stipendio 31. A tal fine ha modificato diverse disposizioni dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3): l'articolo 52 capoverso 1 prevede che ogni funzione sia valutata e assegnata a una classe di stipendio secondo un sistema di classificazione unitario; l'articolo 54 è stato abrogato e dunque sciolta la Commissione di coordinamento per la classificazione delle funzioni superiori; l'articolo 21, infine, impone al Dipartimento federale delle finanze (DFF) di riferire anche sulla ripartizione dei posti fra le varie classi di stipendio. In una comunicazione scritta del 14 marzo 2007 al capo del DFF la Delegazione delle finanze ha espresso la sua soddisfazione per l'assegnazione ai dipartimenti di maggiori competenze, ma ha anche sottolineato il pericolo che la valutazione delle funzioni all'interno dell'Amministrazione non risponda più a principi unitari e che si affermi a lungo termine la tendenza alla sopravvalutazione. È quindi essenziale che il Consiglio federale continui a svolgere

un ruolo centrale mantenendo un controllo rigoroso su questo aspetto essenziale della politica del personale.

Nell'agosto del 2007 l'Ufficio federale del personale (UFPER) ha consegnato alla Delegazione delle finanze il rapporto semestrale riguardante il periodo dal 1° febbraio al 30 giugno 2007. Stando alle conclusioni dell'UFPER non si constatano ripercussioni negative sull'omogeneità della prassi a livello federale. Ciononostante si delineano alcune tendenze: valutazione al rialzo (ossia inserimento nella classe di stipendio 25) di funzioni scientifiche e di funzioni comuni a più servizi dell'Amministrazione, crescente dipartimentalizzazione dei processi di valutazione, marcato aumento delle funzioni all'interno delle classi 28-31 senza però alcuna tendenza alla sopravvalutazione. La Delegazione delle finanze ha discusso delle principali conclusioni contenute nel rapporto con il capo del DFF e intende riaffrontare la questione nel corso del 2008 anche alla luce delle riserve espresse nella summenzionata comunicazione del 14 marzo.

Compiti dell'Ufficio federale del personale

L'Ufficio federale del personale (UFPER) è il centro di competenze in materia di politica del personale della Confederazione. Negli ultimi anni la strategia del Consiglio federale per il risanamento delle finanze federali ha reso necessario adeguare alle nuove sfide anche la politica del personale. Proprio in considerazione di ciò, l'allora direttore dell'UFPER decise di ritirarsi dalla vita lavorativa a fine agosto 2005 optando per il pensionamento anticipato. Per non intralciare il processo di riforme e per consentire l'espletamento degli affari correnti, il Consiglio federale optò per un mandato di direzione ad interim. Questa soluzione ebbe altresì il pregio di lasciare aperte più opzioni per la direzione futura dell'ufficio. A fine 2007, infatti, il Consiglio federale ha nominato la nuova direttrice che entrerà in carica il 1° maggio 2008.

Ad avviso del Dipartimento federale delle finanze, la fase di transizione e di riorientamento dell'UFPER può ritenersi conclusa. Nell'ambito della riforma dell'Amministrazione federale, il ruolo della Confederazione nel settore del personale è stato chiarito, così come sono stati chiariti e in linea di massima assegnati compiti, responsabilità e competenze spettanti all'UFPER o ai dipartimenti. Sono inoltre stati avviati i necessari adeguamenti dei processi e delle risorse umane. Il Consiglio federale, dal canto suo, ha adottato una serie di decisioni di principio sulle quali basare l'evoluzione futura della politica del personale (revisione della legge sul personale federale, adeguamenti del sistema di remunerazione, innovazioni nel campo della formazione e del perfezionamento professionale). Nel 2008 la Delegazione delle finanze seguirà con attenzione la concretizzazione di questo riorientamento.

Risorse umane

Nel rapporto d'attività 2006 (cfr. n. 4.1.2) la Delegazione delle finanze aveva affrontato la questione della situazione del personale nell'Amministrazione federale e, in particolare, della perdita di competenze e conoscenze nel caso in cui un numero cospicuo di collaboratori avesse deciso di avvalersi del prepensionamento prima del cambiamento del sistema di primato da parte di Publica. Nella peggiore delle ipotesi, infatti, la Confederazione avrebbe dovuto fare i conti con il pensionamento, in un lasso di tempo piuttosto ristretto, di circa 2000 impiegati di età compresa fra i 58 e i 60 anni, un terzo dei quali con funzioni dirigenziali (senza considerare le ristrutturazioni).

zioni in corso: circa 1100 unità). La Delegazione delle finanze aveva tuttavia anche sottolineato come i pensionamenti in questione potessero offrire alla Confederazione l'occasione per un ringiovanimento dell'organico e per un più rapido cambiamento della cultura aziendale. Ciononostante aveva invitato il DFF a riservare a questo aspetto l'attenzione necessaria e a riflettere sugli incentivi per stimolare gli impiegati a posticipare il pensionamento.

Dal comunicato stampa del DFF del 30 gennaio 2008 la Delegazione delle finanze ha appreso che l'introduzione del primato dei contributi da parte di Publica non ha causato un esodo del personale federale. A metà gennaio 2008 erano infatti 850 le persone che hanno presentato le dimissioni, ovvero circa la metà del numero preventivato nell'estate 2007. Il merito, secondo il DFF, è delle efficaci misure di informazione e di sensibilizzazione promosse dall'Ufficio federale del personale. Stando alle rilevazioni dell'UFPER, inoltre, la verifica dei compiti della Confederazione e un'accurata pianificazione del rinnovo degli organici consentiranno di evitare la sostituzione di circa 70 collaboratori che si avvarranno del pensionamento anticipato e dunque di sopprimere i loro impieghi. Secondo l'UFPER queste partenze non comprometteranno l'ordinario svolgimento dell'attività dell'Amministrazione federale.

Indennità in funzione del mercato del lavoro

Con queste indennità la Confederazione può reclutare personale particolarmente qualificato e ambito sul mercato del lavoro o indurlo a restare. Per una questione di coerenza interna, la concessione di tali indennità sottostà all'approvazione del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Secondo l'Accordo 2002, le indennità a persone inquadrate nelle classi di stipendio dalla 32 in poi devono essere approvate dalla Delegazione delle finanze (cfr n. 4.1.1). Le indennità in funzione del mercato del lavoro vanno verificate almeno una volta all'anno. Secondo la prassi attuale, tale competenza spetta ai dipartimenti i quali verificano se sussistono le condizioni per la concessione delle indennità, decidono se continuare ad erogarle o se ridurne l'importo.

La Delegazione delle finanze ha chiesto per la prima volta nel 2006 informazioni al DFF sulla concessione delle indennità in funzione del mercato del lavoro di cui all'articolo 50 dell'ordinanza sul personale federale. Stando al secondo rapporto (ottobre 2007), i controlli interni all'Amministrazione sono condotti con maggiore sistematicità. Questo, per lo meno, sembrerebbero dimostrare i dati riguardanti la verifica e l'approvazione delle domande di indennità. Per quanto concerne il totale delle indennità versate, non si registrano importanti differenze rispetto al 2006: nel 2007 sono stati versati 796 000 franchi, ossia 111 000 in più rispetto all'anno precedente. La maggior parte delle indennità è stata assorbita dal settore della vigilanza sul mercato finanziario. Queste indennità, tuttavia, sono finanziate prevalentemente mediante emolumenti; l'importo gravante il bilancio della Confederazione è infatti stato complessivamente di soli 170 000 franchi circa. La Delegazione delle finanze ha preso atto del rapporto e si occuperà di questo tema anche nel corso del 2008.

La Delegazione delle finanze ritiene essenziale che il Consiglio federale mantenga una competenza centralizzata negli ambiti prioritari della politica del personale. Approfondirà pertanto questo aspetto nel 2008 sulla base dei rapporti forniti dal DFF e continuerà a seguire con attenzione l'attuazione del nuovo orientamento della politica del personale.

4.1.3 Ricorso alle perizie esterne nell'Amministrazione federale

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha pubblicato nell'ottobre 2006 il rapporto «Ricorso alle perizie esterne da parte dell'Amministrazione: portata, concorrenza e gestione» (FF 2007 1525). Al numero 2.1.3 («Febbre dicembrina») la CdG-S criticava in particolare il fatto che quindici servizi avessero contabilizzato nel 2004 pagamenti per un totale di 5 milioni di franchi relativi a 39 mandati il cui adempimento era previsto solo per l'anno successivo. La Commissione aveva quindi chiesto al Consiglio federale di accertare se si trattava di singoli casi motivati.

Nel parere del 14 febbraio 2007 sul rapporto della CdG-S il Consiglio federale ha indicato che «i chiarimenti effettuati in relazione ai singoli casi accertati dalla CdG-S hanno rilevato che questi sono avvenuti di regola sulla base di motivazioni oggettive». A fine giugno 2007, non soddisfatta della risposta, la CdG-S si è nuovamente rivolta al Consiglio federale pregandolo di stilare un rapporto dettagliato e di accertare se per alcuni pagamenti anticipati sussistevano gli estremi per una denuncia penale. A fine agosto 2007 il Consiglio federale ha inoltrato la richiesta di chiarimenti al Controllo federale delle finanze.

Stando al rapporto del CDF del 22 ottobre 2007, non sono state constatate irregolarità gravi e tanto meno irregolarità che giustifichino una procedura penale. In 20 casi si è trattato di pagamenti anticipati convenuti contrattualmente; 6 casi possono essere considerati inusuali. Dodici versamenti sono inoltre stati contabilizzati nell'esercizio contabile precedente. Si tratta, sostanzialmente, di situazioni che il CDF constata frequentemente nell'ambito dei suoi controlli e che sistematicamente critica nei propri rapporti. Il CDF ha tuttavia sottolineato il fatto che i dati esaminati e forniti dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) hanno dovuto essere in gran parte rettificati, poiché il CPA aveva basato le proprie indagini sui dati degli uffici senza però verificarli.

Per la Delegazione delle finanze l'affare è chiuso. Essa ha preso atto della comunicazione scritta con cui il 13 novembre 2007 la CdG-S ha invitato il Consiglio federale a fare il possibile affinché in futuro non si verifichino più pagamenti anticipati che non siano stati convenuti contrattualmente o siano inusuali. Nello stesso scritto la CdG-S esprime il timore che il comportamento accertato in singoli casi sia solo la punta dell'iceberg di un fenomeno ben più diffuso che, nonostante le periodiche critiche del Controllo federale delle finanze, non è ancora stato contrastato. La Delegazione delle finanze, tuttavia, vista la sua lunga esperienza, non condivide questa preoccupazione.

4.1.4 Personale esterno e personale imputato ai crediti per beni e servizi

Durante la prima seduta ordinaria del 2007, la Delegazione delle finanze ha discusso il rapporto stilato dal Controllo federale delle finanze (CDF) sul reclutamento di personale da parte dell'Ufficio federale dell'ambiente. In particolare è stata sollevata la questione della contabilizzazione nei capitoli crediti e personale delle spese generate dai contratti esaminati e del rispetto delle disposizioni in materia di acquisti pubblici. Al riguardo, la Delegazione delle finanze ha ritenuto necessario chiedere informazioni più dettagliate. In una nota del 13 marzo 2007 il CDF ha sottolineato, tra l'altro, il ruolo decisivo svolto dalle condizioni concrete di lavoro presso l'azienda d'impiego e dalla descrizione dell'impiego ai fini della distinzione fra contratti per la prestazione di servizi e contratti di prestito di personale. Anche se in alcuni casi la distinzione giuridica fra le singole tipologie di contratto è difficile, il CDF sostiene che, in linea di principio, è comunque possibile.

Preso atto del parere del CDF, la Delegazione delle finanze ne ha tratto lo spunto per discutere anche dei rapporti di lavoro a tempo determinato presso l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT). Come segnalato dalla competente Sezione della Delegazione delle finanze in un breve rapporto sulla visita informativa resa all'UFFT nel 2005, il personale incaricato di attuare la legge sulla formazione professionale è in gran parte finanziato mediante crediti specifici, sebbene il finanziamento con crediti per beni e servizi sia ammesso solo per progetti a tempo limitato. Nel rapporto d'attività del 2005 la Delegazione delle finanze aveva sostenuto che tali crediti andavano trasferiti nelle rubriche riservate al personale, poiché non si trattava di compiti limitati nel tempo bensì duraturi. A fine 2005 il dipartimento competente aveva dichiarato di condividere l'opinione della Delegazione delle finanze; nel messaggio concernente il promovimento dell'educazione, della ricerca e dell'innovazione negli anni 2008-2011 (messaggio ERI 2008-2011), tuttavia, è stato chiesto il prolungamento di 36 crediti per beni e servizi.

La Delegazione delle finanze ha domandato chiarimenti all'UFFT e ha discusso della questione con rappresentanti del Dipartimento federale delle finanze. È emerso che i compiti dell'UFFT il cui espletamento è finanziato con crediti per beni e servizi sono normalmente a carattere continuativo, eppure quasi un impiego su quattro è finanziato con i crediti anzidetti. L'UFFT ha sostenuto l'irrinunciabilità del prolungamento dei crediti sollecitato nel messaggio ERI per garantire l'espletamento dei suoi compiti, ma ha anche ammesso che questa non può essere una soluzione a lungo termine. La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che sarebbe opportuno, oltre che conforme alle disposizioni sulla contabilità finanziaria dello Stato, contabilizzare tali impieghi alla voce «personale» anziché continuare a finanziarli con crediti per beni e servizi. Pertanto ha invitato le Commissioni delle finanze a individuare una soluzione per il preventivo 2008. La sottocommissione DFE della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha chiesto alla propria Commissione di trasferire il finanziamento dei contratti esaminati dalla voce «crediti per beni e servizi» alla voce «crediti per il personale». La proposta è stata accolta all'unanimità da entrambe le Commissioni delle finanze.

L'insoddisfacente situazione in seno all'UFFT ha potuto essere risolta. Ciononostante, la Delegazione delle finanze non nega la propria perplessità di fronte al ritardo con cui l'Amministrazione federale ha provveduto ad avviare passi concreti per giungere alla soluzione di un problema noto e ammesso già nel 2005.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire con attenzione gli sviluppi in questo settore delicato.

4.2 Pratiche in materia di personale

4.2.1 Panoramica

Anche nell'anno in rassegna, la Delegazione delle finanze si è occupata, nei limiti delle proprie competenze, di diverse pratiche in materia di personale. Nella maggior parte dei casi si è trattato di pratiche ordinarie quali il nuovo inquadramento di direttori e vicedirettori, la nomina di alti funzionari e la creazione di nuove funzioni. La risoluzione del rapporto di lavoro del direttore di Swissmedic e la conseguente assegnazione di un'indennità di partenza hanno offerto alla Delegazione delle finanze lo spunto per discutere delle sue competenze nell'ambito dell'Accordo 2002 (cfr. n. 4.1.1). Per altri aspetti prioritari riguardanti il personale, ad esempio le indennità in funzione del mercato del lavoro e gli inquadramenti salariali, si rinvia ai capitoli precedenti.

La Delegazione delle finanze si è anche occupata di questioni specifiche quali la procedura di nomina del nuovo direttore di Swissmedic e l'assegnazione da parte di un ufficio federale di un mandato di prestazioni a un collaboratore con funzioni di quadro a cui lo stesso dipartimento aveva precedentemente revocato il contratto d'impiego. Al riguardo, la Delegazione delle finanze ha ritenuto opportuno incontrare il capo del dipartimento interessato per chiarire le circostanze che avevano portato a tale assegnazione senza che il dipartimento ne fosse informato. La Delegazione delle finanze ritiene che il reclutamento di personale dimesso dall'Amministrazione federale mediante mandati di questo tipo rappresenti una prassi inaccettabile anche se, stando alle informazioni ottenute, nel caso specifico il mandato prevedeva la trattazione di casi giuridici complessi e delicati per i quali la persona scelta risultava particolarmente qualificata.

4.2.2 Condizioni di reinserimento di Carla del Ponte nell'organico federale

Il 1° settembre 1999 il Consiglio federale decise di concedere un congedo alla signora Del Ponte, allora procuratrice generale della Confederazione, affinché potesse assumere la funzione di procuratrice capo del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia. A conclusione del mandato, prolungato dall'ONU fino alla fine del 2007, si è posta la questione del reinserimento della signora Del Ponte nell'Amministrazione federale. Nella decisione del 1999, il Consiglio federale aveva previsto di reintegrarla preferibilmente nel DFGP con un trattamento economico adeguato (ad es. in una funzione definita allora «fuori classe»). Se ciò non fosse

stato possibile, la signora Del Ponte avrebbe ricevuto un'indennità di partenza adeguata.

Dopo lunghe discussioni fra il DFAE e il DFGP si è deciso di risolvere la questione nominando la signora Del Ponte nuovo capomissione della rappresentanza diplomatica svizzera a Buenos Aires dal 1° gennaio 2008. Onde garantirle un trattamento economico non eccessivamente inferiore a quello di cui beneficiava in qualità di procuratrice generale della Confederazione, il Consiglio federale ha deciso di concederle un'indennità in funzione del mercato del lavoro secondo l'articolo 50 dell'ordinanza del 3 luglio 2001 sul personale federale (RS 172.220.111.3). Inoltre è stato deciso di non prevedere per la nuova ambasciatrice in Argentina misure di sicurezza di livello superiore a quello usuale nel Paese.

Ad avviso della Delegazione delle finanze, la nomina a capomissione e le condizioni finanziarie pattuite costituiscono una buona soluzione soprattutto se si tiene conto del trattamento di fine rapporto cui, secondo la decisione del 1999, la signora Del Ponte avrebbe avuto diritto nel caso di mancata reintegrazione nell'organico. La Delegazione reputa invece poco chiaro l'aspetto legato al finanziamento del salario e delle prestazioni accessorie. In particolare le appaiono oscure le ragioni per cui, in sede di nomina, sia stata prevista a carico del DFGP una compensazione delle spese annue di 350 000 franchi sostenute dal DFAE. Il rapporto che la Delegazione ha chiesto al Dipartimento di giustizia e polizia illustra le modalità del finanziamento del salario e delle prestazioni accessorie e fa luce su una prassi usuale in base alla quale laddove due dipartimenti individuano per una pratica riguardante il personale una soluzione di compromesso, il dipartimento «cedente» indennizza il dipartimento «ricevente» quantomeno per i costi del personale. Nonostante queste delucidazioni, la Delegazione delle finanze ritiene incomprensibili le ragioni per cui de facto il DFGP versa al DFAE il salario della signora Del Ponte. Inoltre, in assenza di una corrispondente rettifica nel preventivo del DFAE, risulta una riduzione di spesa ingiustificata. La Delegazione delle finanze ha trasmesso il dossier alle Commissioni delle finanze per il seguito del caso.

La Delegazione delle finanze ritiene che in futuro sarebbe opportuno rinunciare a soluzioni che prevedono compensazioni di crediti poco trasparenti. Soluzioni di finanziamento come quella adottata nel caso esaminato ostacolano non da ultimo il raggiungimento degli obiettivi perseguiti con il Nuovo modello contabile.

4.3 Crediti

4.3.1 Ufficio federale delle costruzioni e della logistica. Richiesta di un credito aggiuntivo di 110 milioni

Nel preventivo 2007 l'intero volume degli acquisti dell'UFCL, pari a 110,5 milioni di franchi, è stato iscritto in diversi crediti di spesa aventi incidenza sul finanziamento. Nel Nuovo modello contabile, tuttavia, si opera la distinzione, sia sotto il profilo dei costi che dei crediti, fra merci consegnate direttamente al cliente (acquisti diretti) e merci destinate al magazzino (acquisti in deposito). Quest'ultima categoria di acquisti presuppone lo stanziamento di un credito d'investimento.

Al momento della stesura del preventivo è spesso difficile stabilire con certezza il volume degli acquisti in deposito in quanto dipende dalla domanda della clientela e dalla situazione del mercato. Nel preventivo 2007 non è stato iscritto alcun credito d'investimento poiché si è partiti dall'ipotesi del trasferimento di tutti gli acquisti direttamente al cliente senza depositi in magazzino.

Grazie alla concessione, a gennaio del 2007, di un credito aggiuntivo di 110 milioni, l'UFCL ha potuto procedere ai necessari acquisti in deposito. La Delegazione delle finanze ha ottenuto garanzie che questo supplemento è solo una conseguenza tecnica del Nuovo modello contabile senza ripercussione alcuna sulle spese decise dal Parlamento. In sede di esecuzione del preventivo il credito d'investimento verrà quindi bloccato per l'importo del volume degli acquisti diretti, in modo da evitare l'aumento delle spese autorizzate nel preventivo.

L'iscrizione delle spese per gli acquisti secondo il Nuovo modello contabile non risulta ancora soddisfacente tanto che il DFF si è impegnato a trovare, nel corso del 2008, un'altra soluzione che eviti doppioni in termini di concessione di crediti.

4.3.2 Amministrazione federale delle finanze. Richiesta di un credito aggiuntivo di 7 miliardi di franchi per il trasferimento del ricavato della vendita dell'oro all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

Per questo versamento straordinario nessun importo era stato iscritto nel preventivo 2007 in quanto, al momento dell'approvazione del preventivo da parte del Consiglio federale, non era ancora stato stabilito come impiegare la quota spettante alla Confederazione del ricavato della vendita dell'oro eccedentario della Banca nazionale. Nel corso del 2007 e per l'esattezza dopo l'entrata in vigore della legge federale del 16 dicembre 2005 sull'impiego della quota spettante alla Confederazione nella ripartizione dell'oro della Banca nazionale (RS 951.19), avvenuta il 1° marzo 2007, l'importo ricavato è stato versato in dieci tranche settimanali al Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti. Per rispettare i termini previsti per l'accreditamento al Fondo AVS è stato necessario un credito aggiuntivo con anticipazione ordinaria.

Pur trattandosi di una somma molto ingente, la pratica non poneva problemi né sul piano giuridico né finanziario; la Delegazione delle finanze ha pertanto accolto senza riserve la richiesta di credito. Il credito in questione doveva in effetti servire semplicemente a erogare al Fondo AVS un importo già a disposizione della Confederazione. Non vi è stata alcuna ripercussione neppure per la Tesoreria federale poiché il denaro è sempre rimasto depositato su un conto separato.

4.4 Altre pratiche riguardanti i crediti

Oltre alle due domande di anticipazione ordinaria di cui ai punti precedenti, la Delegazione delle finanze ha dovuto pronunciarsi su altre sette richieste di credito per un importo complessivo di circa 54 milioni di franchi. Con questa evoluzione, la Delegazione delle finanze vede premiato il rigore che applica alla valutazione dell'urgenza e della necessità dei crediti richiesti. In due casi, ad esempio, la DelFin ha preteso ulteriori chiarimenti riguardanti l'urgenza. Mentre, sulla base della docu-

mentazione integrativa fornita, la Delegazione ha approvato senza riserve un'anticipazione di circa 286 000 franchi, una domanda di anticipazione ordinaria di 26,6 milioni di franchi per la ricostituzione di scorte l'ha indotta a chiedere al capo del dipartimento interessato le ragioni che avevano impedito di riconoscere per tempo il fabbisogno finanziario e ottenere così il necessario credito sulla base della prima aggiunta al preventivo 2007. Seppur con una certa riluttanza, viste le ragioni insufficienti addotte a sostegno dell'urgenza, la Delegazione delle finanze ha comunque approvato l'anticipazione ordinaria. Tuttavia, ha insistito sulla necessità che in futuro le domande di anticipazione siano debitamente motivate.

Le domande di anticipazione ordinaria si limitano, di norma, allo stretto indispensabile. Tuttavia, la Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di trasmetterle, per consenso, solo domande debitamente motivate e la cui urgenza sia effettiva. In particolare occorre indicare per ogni singolo caso le ragioni che non hanno consentito di ricorrere allo strumento ordinario del credito aggiuntivo.

Tabella 2

Andamento dei crediti aggiuntivi dal 1997 al 2007

Anno	Crediti aggiuntivi (milioni di franchi)	in % rispetto al preventivo	Approvati dalla Delegazione delle finanze (milioni di franchi)	in % dell'importo totale dei crediti	Crediti residui (milioni di franchi)
1997	1552	3,5	371	24	1826
1998	764	1,6	345	45	1764
1999	962	2,1	532	55	1620
2000	641	1,4	210	33	935
2001	2968	6,1	1925 ^a	65	1659
2002	1250	2,4	584	47	1778
2003	684	1,3	424	62	1886
2004	631	1,2	227	36	1821
2005	317	0,6	42	13	1461
2006	750	1,4	360	41	366
2007	7369	13,3	7194 ^b	98	1276

^a di cui 1,248 miliardi di franchi per l'aviazione civile
^b di cui 7,038 miliardi di franchi per l'erogazione dei proventi derivanti dalla vendita dell'oro

5 **Altri controlli effettuati per dipartimento**

5.1 **Autorità e tribunali**

5.1.1 **Visita informativa della Sezione 1 al Tribunale amministrativo federale a Berna**

A fine agosto 2007 la Sezione 1 si è recata al Tribunale amministrativo federale (TAF) per una visita informativa che ha riguardato principalmente le competenze e la struttura del Tribunale, i settori personale e finanze e l'imminente trasferimento a San Gallo.

Strutture

L'istituzione del nuovo Tribunale amministrativo federale, nel quale sono confluite 36 organizzazioni preesistenti, ha posto, anche se in misura contenuta, alcuni dei problemi che comunemente emergono nella realizzazione di progetti di questo tipo. Se non è stato possibile evitare un iniziale calo della produttività, ora il TAF lavora praticamente a ritmo normale. La fase di assestamento del nuovo organismo, però, non si è ancora conclusa visto l'imminente trasferimento a San Gallo.

Grande impegno è costato ai responsabili mettere a punto una nuova cultura di gestione aziendale, ma i collaboratori hanno risposto alla sfida. Nell'ottica del TAF la fusione delle commissioni di ricorso ha contribuito a potenziare la consapevolezza del ruolo della nuova istituzione. È tuttavia ancora troppo presto per valutare le ripercussioni sulla giurisprudenza.

Attualmente il TAF è in grado di far fronte al flusso ordinario di nuovi casi nonché di evadere alcune delle 7500 pendenze ereditate dalle organizzazioni in essa confluite e delle altre 1000 aggiuntesi a seguito del calo di produttività. Sulla mole delle pendenze influiscono anche alcuni problemi del settore AI, dove si è constatato l'incremento dei casi riguardanti persone residenti all'estero. Per riuscire a ridurre le pendenze a 4000 unità prima del trasferimento a San Gallo, il TAF ha previsto di assumere nuovo personale (cancellieri, collaboratori per la cancelleria) tra cui due nuovi giudici (i cui posti sono già stati autorizzati dall'Assemblea federale). La Sezione ha altresì preso atto del fatto che un eventuale rapido incremento dei casi d'asilo non si tradurrebbe in un aumento di uguale entità dei casi sottoposti al TAF e comunque, anche se un aumento vi fosse, esso non sarebbe immediato. La Sezione ha invitato il Tribunale a fare comunque tutto il possibile affinché nel caso concreto possa reagire tempestivamente.

Personale e finanze

A metà del 2007 il TAF contava 300 posti di lavoro, di cui una ventina vacanti. L'85 per cento circa del personale è stato reclutato dalle organizzazioni preesistenti in modo da contenere il più possibile la perdita di conoscenze e competenze. Se l'avvio dell'attività del nuovo organismo è stato affidato ad un organico volutamente misurato, nel frattempo è stata riconosciuta la necessità di aumentare gli effettivi laddove il bisogno era stato sottovalutato (in particolare cancelleria). Per effetto della riorganizzazione, il tasso di fluttuazione del personale risulta superiore alla media. Minime invece le fluttuazioni nell'organico dei giudici. Anche il previsto trasferimento a San Gallo pone alcuni problemi. In particolare risulta difficoltoso il reclutamento di personale francofono che, tuttavia, potrebbe essere incentivato mediante aiuti all'inserimento, supplementi per soggiornanti settimanali o assistenza

nella ricerca di un'abitazione. La Sezione non ritiene invece sostenibile l'opzione di un trattamento salariale di favore.

Rispetto al Tribunale federale e in parte anche al Tribunale penale federale, il livello di inquadramento salariale è inferiore soprattutto per i collaboratori della cancelleria e per i cancellieri. È dunque prevista una verifica in collaborazione con tali tribunali. Il TAF ritiene opportuno favorire l'assunzione di giovani collaboratori per la funzione di cancelliere del tribunale, ma ammette che per il reclutamento di specialisti con esperienza (ad es. in ambito finanziario) il trattamento salariale previsto rappresenta un vero problema.

Per il 2008 il TAF ha preventivato costi per un totale di circa 60 milioni di franchi, di cui quasi 46 per la remunerazione dei giudici e del personale. Per ognuna delle voci «locazione immobili» e «informatica» sono stati preventivati 4,8 milioni. Nel piano finanziario il trasferimento della sede a San Gallo non è praticamente ancora stato considerato. Il TAF ritiene opportuno estendere e dettagliare i resoconti sulle finanze e sul personale affinché contengano anche indicatori relativi ai processi e consentano così una gestione amministrativa meno complessa e più trasparente. In linea di principio, il preventivo va mantenuto basso rinunciando anche all'iscrizione di riserve. Per quanto riguarda le entrate è attualmente al vaglio la possibilità che il Servizio centrale d'incasso dell'Amministrazione federale delle finanze riscuota i crediti ancora scoperti; a questa soluzione si interessano anche gli altri due tribunali.

La Delegazione condivide l'obiettivo del Tribunale amministrativo federale di smaltire parte delle pendenze prima del trasferimento a San Gallo. Gli raccomanda quindi di avviare l'applicazione delle misure necessarie per poi illustrare in modo trasparente le ripercussioni sia in termini di spese per il personale e per il materiale sia di risparmio di costi. A fine 2008 il Tribunale informerà la Delegazione delle finanze in merito alla struttura organizzativa, alle procedure e ai lavori preparatori per il trasferimento a San Gallo.

5.2 Dipartimento federale degli affari esteri

5.2.1 Visita informativa della Sezione 2 alla Direzione delle risorse e della rete esterna e alla Divisione politica V

Nell'agosto 2007 la Delegazione delle finanze ha effettuato una visita informativa alla Direzione delle risorse e della rete esterna (DRE) e alla Divisione politica V (DP V) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Durante la visita si è discusso in particolare della carriera del personale diplomatico e della nuova Divisione politica.

Il sistema alla base della carriera del personale diplomatico

Il principio della rotazione, su cui poggia la disciplina dei trasferimenti, e il sistema di reclutamento sono i pilastri su cui è costruita la carriera del personale diplomatico. Per effetto del sistema di rotazione, ogni quattro anni circa il personale diplomatico è trasferito in un'altra sede all'estero o torna alla centrale a Berna.

Il sistema della rotazione, ampiamente diffuso anche all'estero, consente al DFAE di reagire con la necessaria flessibilità alle esigenze della rete diplomatica. Essenziale per il funzionamento del sistema, tuttavia, è la cosiddetta disciplina dei trasferimenti: al momento dell'assunzione, i collaboratori si impegnano ad accettare d'essere trasferiti ovunque il DFAE lo ritenga necessario. Per diverse ragioni, tuttavia, questa pratica incontra crescenti difficoltà. Diminuisce infatti costantemente il numero delle persone disposte ad accettarla non solo per le sempre più preoccupanti e precarie condizioni di vita e di sicurezza nei Paesi cui sono destinate, ma anche per le scarse possibilità d'impiego e di carriera offerte alle persone che le accompagnano.

Altro tema intensamente discusso è l'erosione del sistema salariale soprattutto per quanto riguarda lo stipendio e le indennità. Per effetto del nuovo certificato di salario, la retribuzione al netto delle imposte risulta in alcuni casi notevolmente inferiore. A fronte di questa situazione il Dipartimento degli affari esteri ha ribadito il proprio impegno per garantire anche in futuro condizioni d'impiego interessanti e soprattutto competitive nel raffronto con l'economia privata.

Il DFAE seleziona i futuri diplomatici sulla base di un concorso. Lo scorso anno, tuttavia, il numero delle candidature è notevolmente diminuito, soprattutto quello di giuristi ed economisti attratti dalle ottime prospettive d'impiego offerte dall'economia privata.

Ad avviso della Sezione 2 la sfida che il DFAE deve affrontare è quella di restare un datore di lavoro competitivo in un mondo globalizzato in cui l'economia offre sempre più impieghi a condizioni interessanti anche all'estero. A tal fine, il DFAE ha promosso una serie di iniziative pubblicitarie. Se, con il tempo, queste misure si dimostreranno meno efficaci del previsto, occorrerà allora una riflessione approfondita sulla validità del sistema nell'ottica, ad esempio, di favorire una più rapida attribuzione di maggiori responsabilità.

Divisione politica V

La Divisione politica V è il frutto dell'esigenza di migliorare il coordinamento e la coerenza delle posizioni svizzere in campo internazionale. A differenza di alcune divisioni politiche esistenti che si occupano di aree geografiche, le competenze delle tre sottodivisioni di cui si compone la DP V sono definite da aree tematiche (finanza ed economia; ambiente, trasporti, energia e salute; cultura, formazione e scienza).

Compito precipuo della DP V è coordinare le attività dei vari uffici che si occupano di una certa tematica per garantire unità di pensiero e d'azione nei contatti con l'estero. Ad avviso della Sezione 2, la DP V svolge un'importante funzione a valore aggiunto sia nell'ambito della politica interna che della politica esterna. Aumentando la coerenza della linea politica svizzera nei confronti dell'estero e migliorando il coordinamento dei mandati negoziali cresce infatti la probabilità di concludere i negoziati con risultati soddisfacenti.

La Sezione reputa positivo anche il fatto che, in questo settore, il DFAE si avvalga di specialisti; in questo modo la comunicazione e il dialogo con gli esperti degli uffici federali sono agevolati. Un altro provvedimento esemplare adottato dal Dipartimento prevede che un collaboratore svolga la stessa funzione anche per un altro servizio, il che contribuisce a evitare doppioni e garantisce un più efficace flusso di informazioni.

Ad avviso della Sezione, occorre attivarsi maggiormente nel settore della promozione dell'economia esterna dove regna ancora, fra i vari operatori, uno spirito di competizione controproducente. Un problema simile sussiste anche nel settore della promozione delle esportazioni. Il valore attribuito alle attività di promozione, infatti, diverge notevolmente da una rappresentanza diplomatica all'altra in funzione dell'importanza che le ascrive l'ambasciatore incaricato.

5.3 Dipartimento federale dell'interno

5.3.1 Visita informativa della Sezione 3 a Swissmedic

Nell'ottobre 2007 la Sezione 3 della Delegazione delle finanze ha ritenuto opportuno svolgere una visita informativa presso Swissmedic, confrontata in passato con ripetuti avvicendamenti ai vertici e con la necessità di assicurare un'efficace gestione della crisi. La visita è servita in particolare a valutare la situazione attuale in termini di direzione dell'Istituto, adempimento dei compiti sanciti per legge e strategia del proprietario applicata dalla Confederazione.

Struttura, organizzazione e compiti

In quanto autorità federale di controllo dei medicinali Swissmedic è un istituto di diritto pubblico della Confederazione. Nata dalla fusione dell'Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali con l'Unità principale agenti terapeutici dell'Ufficio federale della sanità pubblica, questa unità amministrativa decentrata è aggregata al DFI. La legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (legge sugli agenti terapeutici, LATer; RS 812.21), che raggruppa tutte le disposizioni cantonali, intercantonali e federali preesistenti, costituisce il fondamento giuridico in base al quale, nel 2002, Swissmedic ha avviato la propria attività.

I compiti di Swissmedic sono definiti dal mandato legale (LATer), dal mandato di prestazioni quadriennale del Consiglio federale e dall'accordo annuale di prestazioni. A Swissmedic competono tutte le questioni riguardanti il controllo dei medicinali. Giusta l'articolo 1 LATer essa ha il compito di tutelare la salute delle persone e degli animali garantendo che «vengano immessi in commercio soltanto agenti terapeutici di elevato valore qualitativo, sicuri ed efficaci». Gli strumenti di cui dispone a tal fine sono: l'omologazione dei medicinali, il rilascio di autorizzazioni d'esercizio, la sorveglianza del mercato e il diritto penale.

Gli organi dell'Istituto, nominati dal Consiglio federale, sono il consiglio d'istituto, composto da sette membri, il direttore e l'ufficio di revisione. Il Consiglio federale è rappresentato dal DFI, alla cui Segreteria generale spetta il compito di esercitare le funzioni di vigilanza e di controllo del proprietario.

Vigilanza e conduzione

La Confederazione (proprietaria) definisce il mandato di prestazioni di Swissmedic. Il consiglio d'istituto, i cui compiti sono equiparabili a quelli del consiglio d'amministrazione di una società anonima, è competente per la gestione strategica. Sulla base di proposte parlamentari la Confederazione può, in qualsiasi momento, modificare le basi legali con conseguenze sul mandato di prestazioni, sull'esecuzione dei compiti e sulla strategia di Swissmedic.

Swissmedic dispone di un efficace sistema di gestione e di controllo che, oltre ai rapporti semestrali e annuali e ai contatti trimestrali tra la direzione e la Segreteria generale del DFI, prevede, almeno una volta all'anno, un incontro tra il consiglio d'istituto e il capo del dipartimento. Su mandato del consiglio d'istituto, inoltre, il sistema di controllo è attualmente sottoposto ad esame per adeguarlo alle esigenze della nuova organizzazione dei processi e della gestione dei rischi.

Il Consiglio federale ha designato il CDF ufficio di revisione di Swissmedic. Conformemente all'articolo 74 LATer i compiti di tale organo vanno oltre la mera vigilanza finanziaria che gli compete giusta l'articolo 6 della legge sul Controllo federale delle finanze. Esso è tenuto, in particolare, a verificare i resoconti sull'adempimento del mandato di prestazioni e dell'accordo di prestazioni e sul funzionamento corretto delle procedure di pianificazione, di controllo, di conduzione e di rapporto dell'Istituto.

Struttura finanziaria

I mezzi finanziari di Swissmedic sono gli emolumenti, le indennità della Confederazione per prestazioni in favore dell'economia generale e le entrate per prestazioni fornite a terzi (autorità e privati). Le prestazioni in favore dell'economia generale sono sancite in un mandato di prestazioni del Consiglio federale e in un accordo di prestazioni concluso annualmente con il DFI. Conformemente alla LATer, gli emolumenti vanno fissati in modo tale «da poter adempiere le condizioni del mandato di prestazioni per quanto concerne la copertura dei costi».

Il preventivo 2007 di Swissmedic ammonta a circa 70 milioni di franchi di cui tre quarti saranno coperti da emolumenti (emolumenti procedurali: 17 milioni; emolumenti sulle vendite: 35,5 milioni) e il resto da contributi federali per prestazioni in favore dell'economia generale (16,6 milioni). Negli ultimi anni i contributi federali sono stati continuamente ridotti e, stando al mandato di prestazioni 2007–2010, lo saranno ulteriormente nei prossimi anni.

Il totale di bilancio 2006 è pari a 76 milioni di franchi. Il capitale proprio ammonta a 40 milioni (14,5 milioni: capitale di dotazione; 25,5 milioni: riserve). L'attivo fisso, di circa 58 milioni di franchi, è composto prevalentemente da immobilizzazioni materiali, ovvero da immobili di proprietà di Swissmedic.

Rischio di responsabilità

Unità amministrativa giuridicamente autonoma della Confederazione, l'Istituto risponde dei suoi impegni (art. 69 cpv. 2 e 3 e art. 80 LATer). Per atti e omissioni nell'adempimento dei propri *compiti di diritto pubblico* Swissmedic risponde in primo luogo con il proprio patrimonio. Contro tutti i rischi di responsabilità civile l'Istituto si è inoltre assicurato per un importo massimo di 100 milioni di franchi. Secondo l'articolo 19 della legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (LResp; RS 170.32), la Confederazione risponde a titolo sussidiario. In sostanza, la Confederazione interviene qualora la copertura assicurativa menzionata e il patrimonio dell'Istituto non siano sufficienti per far fronte all'obbligo di risarcimento dei danni. Swissmedic, tuttavia, esclude una tale possibilità visti gli approfonditi studi clinici condotti e il fatto che i dossier di omologazione sono sottoposti a esami standardizzati affidati a più periti.

Per gli *atti di diritto privato* Swissmedic risponde nei confronti di terzi esclusivamente con il proprio patrimonio.

La Delegazione delle finanze ritiene prematuro procedere ad una valutazione complessiva delle prestazioni di Swissmedic. Ciononostante stima opportuno segnalare quanto riportato qui di seguito.

È stata condotta una riorganizzazione approfondita e accuratamente preparata. La Sezione giudica positive le analisi condotte per accertare i punti di forza e le debolezze dell'Istituto e le misure di sviluppo e miglioramento adottate. Come confermato dall'Istituto stesso, non tutti i processi sono ancora conclusi. I provvedimenti adottati, tuttavia, si stanno già dimostrando efficaci.

La Sezione ha ottenuto chiarimenti dettagliati sulle attività e competenze dell'Istituto. In particolare, ha avuto modo di constatare il rigore con cui l'Istituto, nell'ambito della propria attività di controllo, accerta il rispetto delle esigenze fissate ad esempio ai fini della verifica e dell'omologazione dei medicinali della medicina complementare e della medicina naturale. Un farmaco è omologato solo se, conformemente alle disposizioni legali, soddisfa i requisiti scientifici di qualità, sicurezza ed efficacia. A volte, i tempi necessari per la procedura possono risultare piuttosto lunghi tanto da fare nascere inevitabilmente un conflitto d'interessi. Se da un lato gli offerenti di preparati della medicina naturale o complementare riconoscono l'importanza dell'omologazione e quindi del riconoscimento economico dei loro prodotti, dall'altro reputano la procedura di verifica e controllo eccessivamente lunga e complessa.

A fronte del cospicuo incremento delle domande di omologazione, l'Istituto intende ridurre i tempi necessari per il loro trattamento mantenendo, tuttavia, inalterata l'elevata qualità delle verifiche. L'obiettivo è smaltire le pendenze entro la metà del 2008.

5.3.2 Swiss Houses all'estero

Scopo delle Swiss Houses («Case svizzere») all'estero, create su iniziativa del Dipartimento federale dell'interno (DFI), è aiutare le scuole universitarie, il Fondo Nazionale Svizzero, la Commissione della tecnologia e dell'innovazione e le imprese interessate ad allacciare relazioni di scambio durature con partner stranieri. Obiettivo ultimo è strutturare e rafforzare la presenza della scienza e delle conoscenze e competenze svizzere all'estero coordinando contemporaneamente la rete di partner e ricercatori. Alla concretizzazione del progetto collaborano il DFAE e il DFE. Alle quattro Swiss Houses attualmente esistenti (Boston, San Francisco, Singapore e Shanghai) si prevede di affiancarne altre tre (Bangalore, Mosca e Città del Capo).

A fine 2006 il CDF ha informato la Delegazione delle finanze dei risultati delle revisioni condotte presso le «Case svizzere» a Boston e a San Francisco su esplicita richiesta della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER).

Soprattutto presso la Swiss House di Boston sono state rilevate irregolarità nella tenuta dei conti tanto che, già durante le verifiche, sono state ordinate misure urgenti per migliorare il sistema di controllo interno. Sulla base delle raccomandazioni formulate dal CDF, inoltre, il DFI ha ritenuto opportuno rivedere alcuni processi e adottare tutta una serie di misure per migliorare, in particolare, i processi amministrativi.

strativi e la gestione finanziaria. Il DFAE dal canto suo ha rafforzato il supporto amministrativo-contabile a favore di questa «Casa».

In una lettera al Consiglio federale la Delegazione delle finanze ha ricordato l'importanza che contabilità, presentazione dei conti, ma anche osservanza delle istruzioni e delle disposizioni legali assumono nell'ambito della creazione e della gestione di nuove istituzioni all'estero. Il Consiglio federale, che nel rispondere ha sottolineato di condividere appieno questa posizione, ha segnalato di aver più volte sollevato e discusso le lacune in questione con il CDF, la SER e i servizi competenti del DFAE. Dal gennaio 2007 tutta la gestione contabile avviene sul posto. Infine, sono state eseguite verifiche presso la «Casa svizzera» a Singapore e a maggio del 2007 è stata introdotta una «corporate identity» per tutte le Swiss Houses.

Successivamente, la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DFI di presentarle un rapporto contenente precisazioni sulla creazione delle «Case svizzere», sulle competenze loro affidate e sulle responsabilità dei progetti. Nel contempo ha anche chiesto di poter prendere visione del rapporto di valutazione commissionato dalla SER.

Il rapporto del DFI precisa che la creazione delle «Case svizzere», per la cui amministrazione oltre che per i contenuti è responsabile la SER, avviene in collaborazione con il DFAE in base ad una specifica convenzione.

Ogni Swiss House è tenuta ad assicurare il finanziamento delle attività e dei progetti con una forma di finanziamento misto ($\frac{1}{3}$ a carico della Confederazione; $\frac{2}{3}$ mediante fondi di terzi). Nel quadro di una convenzione sulle prestazioni, inoltre, ogni «Casa svizzera» si impegna a svolgere una volta all'anno una valutazione sulla base di una serie di indicatori definiti. L'ampliamento della rete di Swiss Houses in altri Paesi, secondo quanto previsto nel messaggio ERI 2008–2011, avverrà solo quando sarà stato possibile applicare tutte le misure necessarie e risolvere i problemi esistenti.

Il DFI reputa l'istituzione della rete di Swiss Houses all'estero un'iniziativa estremamente innovativa. Sulla base della valutazione esterna e dei rapporti del CDF è stato possibile identificare i problemi ed elaborare le misure necessarie. Si sta ora provvedendo alla loro concretizzazione nonché alla formulazione delle nuove convenzioni sulle prestazioni tenendo conto delle raccomandazioni scaturite dalla valutazione.

La Delegazione delle finanze ritiene essenziale che le competenze e le responsabilità riguardanti le Swiss Houses siano chiaramente disciplinate. Occorre evitare che si affermino prassi divergenti come risultato dello sviluppo di competenze e conoscenze nei vari dipartimenti.

5.3.3 Programma nazionale di Valutazione della Medicina Complementare

In una lettera del 30 aprile 2007 la Commissione della gestione (CdG) ha chiesto alla Delegazione delle finanze di avviare un'inchiesta sul Programma nazionale di Valutazione della Medicina complementare (PEK), ritenendola a torto competente

per un'iniziativa di questo tipo. Un parlamentare aveva infatti manifestato alla CdG il sospetto che i soldi dei contribuenti (circa 6 milioni di franchi) non fossero stati impiegati con la dovuta diligenza. In particolare, il parlamentare esprimeva delle riserve sulla professionalità della direzione di progetto del programma.

La Delegazione delle finanze ha quindi chiesto al Controllo federale delle finanze (CDF) di verificare la qualità della direzione di progetto e la diligenza applicata all'impiego dei mezzi pubblici. Il mandato di verifica non comprendeva invece l'analisi dell'approccio adottato nello studio per analizzare le questioni dell'efficacia, del valore terapeutico e dell'economicità dei metodi e delle terapie della medicina complementare e per valutare il valore scientifico dei risultati.

Il CDF è giunto alla conclusione che il PEK ha adempiuto in buona parte il mandato ricevuto. Complessivamente, l'organizzazione di progetto e la direzione del programma si sono rivelate soddisfacenti. I mezzi finanziari sono stati gestiti con ocularità e diligenza. All'avvio del programma regnava un clima sostanzialmente favorevole alla medicina complementare; nel 2005, alla sua conclusione, sono invece prevalse considerazioni di carattere economico dettate dall'inarrestabile aumento dei costi della salute.

La Delegazione delle finanze ha preso atto del fatto che l'organizzazione del progetto si è dimostrata soddisfacente e che i fondi pubblici sono stati gestiti con la dovuta diligenza. Ha trasmesso il fascicolo alla CdG per il seguito di competenza.

5.3.4 Politecnici federali. Situazione assicurativa

A luglio del 2007 la Delegazione delle finanze ha discusso il nuovo articolo 19a (gestione dei rischi) dell'ordinanza del 19 novembre 2003 sul settore dei politecnici federali (ordinanza sul settore dei PF; RS 414.110.3). Al riguardo, la Delegazione ha sollevato la questione della copertura assicurativa di cui dispone il settore dei PF. Il Consiglio dei politecnici federali ha risposto sottolineando che la legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (LResp; RS 170.32) regola la responsabilità degli organi cui sono affidati compiti di diritto pubblico e, pertanto, si applica anche al settore dei PF. Giusta l'articolo 19 capoverso 1 lettera a di detta legge, i politecnici federali e i rispettivi istituti di ricerca rispondono del danno cagionato a terzi nell'adempimento di tali compiti. La Confederazione, dal canto suo, risponde a titolo sussidiario.

L'articolo 19a capoverso 4 dell'ordinanza sul settore dei PF disciplina il caso in cui nei PF o negli istituti di ricerca sopravvenga un sinistro che compromette l'adempimento dei compiti. In questo caso, e se necessario, il Consiglio dei PF può adeguare il mandato di prestazioni o aumentare il contributo finanziario della Confederazione ed eventualmente il limite di spesa (art. 33 cpv. 5 e art. 34b della legge federale del 4 ottobre 1991 sui politecnici federali; RS 414.110). Questa regolamentazione si applica a prescindere dalla causa del danno e dalla cerchia dei danneggiati. Si tratta del risultato di un compromesso fra Amministrazione federale delle finanze e Consiglio dei PF e offre una soluzione accettabile sotto il profilo dell'assunzione dei costi.

In quanto istituti di diritto pubblico della Confederazione, autonomi e dotati di personalità giuridica, i PF rispondono dei propri rischi. I principi su cui si basa la gestione dei rischi sono sanciti in una serie di direttive emanate dal Consiglio dei PF. Poiché, in termini di contenuto, non è chiaro che cosa si intenda per «sinistro che compromette l'adempimento dei compiti stabiliti nella legislazione federale», non è possibile stabilire a partire da quale entità del danno e quante volte ci si debba rivolgere alla Confederazione per chiedere un contributo finanziario. Per questa ragione il Consiglio dei PF ritiene importante disporre di una copertura assicurativa.

La Delegazione delle finanze constata che il settore dei PF si è occupato sistematicamente della questione della gestione dei rischi e ha raggiunto buoni risultati. Insoddisfacente invece è la situazione della gestione dei rischi a livello federale. A inizio del 2005 il Consiglio federale ha incaricato i dipartimenti di concretizzare a livello dipartimentale la politica dei rischi della Confederazione. Dai rapporti sui rischi principali e dai rapporti aggiuntivi che i dipartimenti hanno presentato al Dipartimento federale delle finanze a dicembre del 2006 è emersa la necessità di armonizzare i rischi segnalati e di consolidarli a livello federale per disporre di un quadro globale significativo. Eppure, il 27 aprile 2007, la Conferenza dei segretari generali (CSG) ha deciso di mantenere lo status quo rinunciando alla centralizzazione delle competenze e a un sistema che contemplasse un resoconto consolidato a livello federale. I dipartimenti sono quindi stati incaricati di definire e segnalare all'Amministrazione federale delle finanze i cinque rischi più importanti. È stato altresì deciso di sottoporre per visione al Consiglio federale i rapporti del 2006. In futuro i rapporti annuali dei dipartimenti saranno trasmessi alla CSG e al Consiglio federale.

La Delegazione delle finanze constata che i rischi della Confederazione sono rilevati e registrati in modo sistematico e dettagliato, ma manca ancora una strategia globale. Prende altresì atto del fatto che l'analisi dei rischi è di grande importanza anche per il Controllo federale delle finanze il quale, nell'ambito del bilancio d'apertura che va stilato in base al Nuovo modello contabile, deve esprimersi anche sull'importo degli accantonamenti. Inoltre, giusta la nuova legge sulle finanze della Confederazione (RS 611.0), i servizi dell'Amministrazione federale sono tenuti ad approntare un sistema di controllo interno che tenga conto dei rischi constatati. Per questa ragione il CDF ha inserito nella propria pianificazione dei controlli per il 2008 anche il progetto «gestione dei rischi». Il rapporto che ne scaturirà darà modo alla Delegazione delle finanze di approfondire l'argomento.

La Delegazione delle finanze ritiene spiacevole che sia mancato la volontà di istituire un organo centrale e di formulare sulla base di indicazioni specifiche una strategia unitaria a livello federale. Nel 2008 approfondirà l'argomento.

5.3.5

Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Valutazione della fornitura di apparecchi acustici a carico dell'assicurazione per l'invalidità e dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

Nell'aprile 2006 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha deciso di esaminare le prassi riguardante la fornitura di mezzi ausiliari a carico dell'assicurazione per l'invalidità (AI) e dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) basandosi sull'esempio degli apparecchi acustici. Le spese che le due assicurazioni sociali sostengono ogni anno per questi mezzi ausiliari ammontano all'incirca a 140 milioni di franchi e negli ultimi anni sono cresciute in modo esponenziale.

Secondo l'articolo 21 capoverso 3 della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20), i mezzi ausiliari sono forniti di tipo semplice e adeguato. I costi per modelli perfezionati sono sostenuti dall'assicurato. Per gli assicurati che soddisfano determinati criteri medici, l'AI assume i costi degli apparecchi acustici per un totale massimo di 1600 franchi nel caso di protesizzazione monoaurale e di 4000 franchi per le protesizzazioni binaurali molto complesse. Questi importi comprendono anche da 6 a 8 consultazioni presso l'audioprotesista e le spese che le assicurazioni sociali devono sostenere per due visite mediche obbligatorie pari a circa 750 franchi per ogni apparecchio. L'AVS rimborsa unicamente i costi di un apparecchio monoaurale per la parte eccedente la franchigia a carico dell'assicurato (pari al 25 per cento) e non copre le spese per le batterie e le riparazioni che, invece, sono assunte dall'AI. L'AI copre i costi per una nuova protesizzazione ogni 6 anni, l'AVS ogni cinque. L'assicurato che beneficia delle prestazioni dell'AI conserva i diritti acquisiti anche dopo il raggiungimento dell'età AVS.

Stando alle conclusioni presentate nel rapporto del CDF, in Svizzera gli apparecchi acustici sono utilizzati regolarmente e il livello di soddisfazione è elevato. Dal raffronto internazionale, tuttavia, emergono: una gamma di prestazioni ampia e fortemente medicalizzata, un incremento quantitativo particolarmente marcato negli ultimi anni e, di riflesso, una crescita massiccia e incontrollata della spesa. La posizione dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) nei confronti dei fornitori di prestazioni è ritenuta debole. Ad avviso del CDF, tuttavia, il problema maggiore è dato dal fatto che nel sistema attuale prevalgono gli incentivi a favore di una fornitura di altissimo livello piuttosto che di una fornitura basilare. Riconosciuta la necessità di procedere a degli adeguamenti, il CDF ha formulato otto raccomandazioni che dovrebbero consentire di realizzare un risparmio annuo complessivo di circa 35 milioni di franchi.

In un incontro con i rappresentanti dell'UFAS, durante il quale sono state discusse le conclusioni del CDF, la Delegazione delle finanze ha ottenuto conferma del fatto che le misure adottate dall'Ufficio federale tengono ampiamente conto delle raccomandazioni del CDF e, in alcuni casi, si spingono addirittura oltre. Un grosso potenziale, secondo l'UFAS, è rappresentato dalla differenza dei prezzi degli apparecchi acustici all'estero. In Gran Bretagna, ad esempio, il prezzo medio degli apparecchi rimborsati dalle assicurazioni – che sono tuttavia di un unico modello standard – è pari a un decimo del prezzo medio praticato in Svizzera. Per questo è opportuno operare una selezione dei modelli in base alla loro economicità sul mercato e offrire agli assicurati un numero limitato di apparecchi (attualmente le assicurazioni ne rimborsano 165). Secondo l'UFAS, questo provvedimento consentirebbe di ottenere gli effetti sperati più rapidamente di quanto avverrebbe con il versamento di un

contributo forfettario. In un secondo momento andranno vagliate anche le prestazioni degli audioprotesisti e dei medici che, ad avviso dell'Ufficio, sono troppo ampie.

La Delegazione delle finanze condivide le riflessioni dell'UFAS. In particolare riconosce che l'abolizione delle tre categorie attuali (protesizzazione semplice, complessa e molto complessa), secondo quanto raccomandato dal CDF, rischierebbe di far lievitare i prezzi per effetto di innumerevoli eccezioni. Anche l'abolizione dei diritti acquisiti risulterebbe problematica e incontrerebbe verosimilmente ostacoli politici insormontabili. La selezione degli apparecchi in base alla loro economicità è una misura che produrrebbe sicuramente effetti immediati; tuttavia, la Delegazione ritiene che il versamento di un forfait – abituale anche in altri settori – sarebbe una soluzione preferibile poiché non intaccherebbe la libertà di scelta dei consumatori e, di riflesso, consentirebbe al mercato di autoregolarsi. Secondo la Delegazione, sarebbe quindi opportuno, almeno in un secondo momento, verificare l'ipotesi del passaggio a un sistema di rimborsi forfettari.

Visto l'andamento dei costi e il livello dei prezzi esteri che in alcuni casi sono decisamente inferiori, la Delegazione delle finanze ritiene che nel settore degli apparecchi acustici sia necessario intervenire con una certa urgenza. In tal senso appoggia l'impegno dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali affinché in futuro la scelta degli apparecchi rimborsabili cada su quelli economicamente più vantaggiosi. Nell'ottica della riduzione dei costi, la Delegazione reputa opportuna anche la verifica delle prestazioni, seppur prevista in una seconda fase. A tempo debito la Delegazione delle finanze chiederà all'UFAS di illustrarle le misure concrete adottate e i risultati ottenuti.

5.3.6 Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti / assicurazione per l'invalidità

A conclusione dell'esame dei consuntivi 2006 di varie opere sociali, il CDF ha constatato l'aumento del grado di copertura dell'AVS di 7,5 punti percentuali (101,3%) sebbene i fondi dell'AVS abbiano quasi interamente finanziato il riporto delle perdite dell'AI pari a circa 9,3 miliardi di franchi. Viste le continue perdite dell'assicurazione invalidità, tuttavia, il CDF reputa inconsistente il valore di questo credito e ritiene che tali finanziamenti compromettano in misura sempre maggiore la solidità del finanziamento dell'AVS. A fine 2006, infatti, il riporto delle perdite dell'AI ammontava al 25 per cento delle attività del Fondo AVS pari a circa 36 miliardi di franchi.

La Delegazione delle finanze ha approfittato dell'occasione offerta dal rapporto di revisione per chiedere informazioni al presidente del consiglio d'amministrazione del Fondo di compensazione AVS sull'impatto del riporto delle perdite dell'AI sulla politica di investimento del Fondo. Le risposte ottenute sono state successivamente discusse con il capo del Dipartimento federale delle finanze. Anche ad avviso del Fondo AVS il riporto delle perdite dell'AI non può garantire durevolmente il finanziamento dell'AVS ed è sbagliato raffrontare il capitale all'importo delle uscite annue. A fine 2006 il rapporto fra mezzi liberamente disponibili e somma delle

uscite annue dell'AVS/AI/IPG era pari a solo il 47 per cento. Il riporto delle perdite, tuttavia, non è direttamente rilevante per la gestione delle liquidità. Se, per ipotesi, il riporto delle perdite dell'AI fosse disponibile sotto forma di liquidità, il rapporto suddetto sarebbe certamente migliore, ma, anche dopo l'afflusso della quota della Confederazione derivante dalla vendita dell'oro (circa 7 miliardi), resterebbe inferiore al 100 per cento. Ricevuti i 7 miliardi, il consiglio d'amministrazione del Fondo AVS ha rivisto la chiave di ripartizione degli investimenti.

Il risultato più importante secondo la Delegazione delle finanze è la conferma del fatto che, anche senza il riporto delle perdite dell'AI, il Fondo non potrebbe operare investimenti più rischiosi per realizzare rendimenti più elevati. Nel frattempo, la base di discussione è notevolmente cambiata, poiché la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSS-S) ha proposto di risanare l'AI istituendo un Fondo AI, di ammortizzare il riporto delle perdite dell'AI nel Fondo AVS e di iscrivere nel Fondo un importo di 250 milioni di franchi per gli interessi mancati. Attualmente il dossier è al vaglio della CSS-N che, in linea di massima, ha aderito alla proposta della CSS-S.

5.4 Dipartimento federale di giustizia e polizia

5.4.1 Ministero pubblico della Confederazione. Dimissioni del procuratore generale della Confederazione e di tre procuratori pubblici (seguito)

Nel 2006 la Delegazione delle finanze si è occupata delle conseguenze finanziarie delle dimissioni di Valentin Roschacher, procuratore generale della Confederazione. Per la risoluzione del rapporto di lavoro, definita nel quadro di un accordo, sarebbe stata necessaria l'autorizzazione della Delegazione delle finanze. Essa riconosce che le disposizioni attualmente in vigore non consentono di gestire in modo ideale la risoluzione anticipata del rapporto di lavoro di un procuratore generale della Confederazione e propone pertanto di modificarle.

Come illustrato al numero 4.1.1, questo dossier ha indotto la Delegazione delle finanze e il Consiglio federale a discutere dell'Accordo 2002.

Nel corso della 1ª seduta ordinaria del 2007 la Delegazione ha preso atto delle dimissioni di tre procuratori pubblici. Il Consiglio federale, al quale la Delegazione delle finanze ha chiesto chiarimenti, ha spiegato che si è trattato di dimissioni ordinarie alla fine del mandato e per le quali non è previsto il versamento di alcuna indennità di fine rapporto. Per la scelta di un nuovo impiego dopo quasi sei anni di attività presso il Ministero pubblico della Confederazione i tre procuratori pubblici hanno addotto ragioni private. Le dimissioni in questione non hanno provocato ritardi nelle indagini in corso. I posti vacanti sono stati messi a concorso.

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

5.5.1 Visita informativa della Sezione 3 alla Centrale nazionale d'allarme in seno all'Ufficio federale della protezione della popolazione

Lo spunto per la visita del 25 ottobre 2007 è stato l'esame della decisione del Consiglio federale di adottare le misure proposte nel rapporto OWARNA (Perfezionamento del sistema di preallarme e allarme in caso di pericoli naturali). La Sezione 3 ha colto l'occasione per chiedere chiarimenti sull'organizzazione della CENAL e sull'attuazione delle raccomandazioni formulate dal CDF nel 2005.

La CENAL è il servizio tecnico della Confederazione competente in caso di eventi straordinari. Dal 1° gennaio 2003 è parte integrante dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP). Superati i problemi iniziali dettati dallo «scontro» di due diverse culture, la collaborazione ora funziona bene. L'UFPP attribuisce grande importanza alla CENAL tanto che è stato l'unico settore dell'Ufficio nel quale non c'è stata soppressione di impieghi. Anche il passaggio di Pubblica al nuovo sistema del primato dei contributi non ha posto problemi particolari; solo una persona ha preferito avvalersi della possibilità di anticipare il pensionamento. Sebbene la CENAL sia in grado di adempiere i propri compiti con le risorse a disposizione, è al vaglio l'ipotesi di una seconda centrale con compiti identici.

A seguito del maltempo del 2005, che aveva messo in luce alcune lacune nel coordinamento dei sistemi di preallarme e allarme, il DDPS ha esaminato, su mandato del Consiglio federale, le possibilità di perfezionare il sistema. La questione è stata vagliata nell'ambito di diversi progetti e le conclusioni sono confluite nel rapporto OWARNA del dicembre 2006. Vi si trovano formulate sei misure prioritarie: assicurare la capacità d'intervento durevole del personale, assicurare i sistemi essenziali, migliorare le previsioni, creare un centro di annuncio e d'analisi della situazione, elaborare un progetto per migliorare l'informazione della popolazione, creare le basi legali. Il 30 maggio 2007 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto e ha approvato tutte le proposte salvo la creazione di quattro nuovi impieghi autorizzandone soltanto due. Per i due non concessi l'UFPP dovrà trovare soluzioni interne.

La Sezione 3 è soddisfatta del lavoro della CENAL. I compiti e gli obiettivi sono chiaramente definiti e i collaboratori danno prova di grande dedizione. Le difficoltà riguardanti lo «scontro» culturale, segnalate dal CDF nel rapporto 2005, sono state superate così come sono risolti i problemi in ambito finanziario e contabile. Grazie alla trasformazione dell'UFPP in un ufficio GEMAP anche la trasparenza è migliorata.

Il rapporto OWARNA ha consentito di trarre insegnamenti importanti dalle lacune emerse nel 2005 e di adottare misure adeguate. La Delegazione delle finanze continuerà a seguirne l'attuazione. Per quanto attiene alla necessaria moltiplicazione di alcune competenze, la Delegazione ritiene che non sia il caso di esagerare. In tal senso considera inutile una seconda centrale con competenze identiche. Un'eventuale decisione a favore andrebbe comunque debitamente motivata. La Delegazione delle finanze chiede d'essere informata della decisione che verrà presa e delle motivazioni.

5.5.2

Polycom

Nell'ambito della vigilanza concomitante che è chiamata ad esercitare, la Delegazione delle finanze si occupa dal 2002 del progetto della rete di radiocomunicazione di sicurezza Polycom¹. Il progetto, avviato su iniziativa dei Cantoni, prevede la creazione di una rete di radiocomunicazione nazionale a prova di intercettazione per collegare le organizzazioni attive nel settore della sicurezza e dei soccorsi. Ogni anno, a marzo, il Consiglio federale sottopone alla Delegazione delle finanze un rapporto che illustra lo stato d'avanzamento del progetto, gli aspetti finanziari, i rischi cui potrebbe essere confrontata la realizzazione del progetto e le eventuali soluzioni. Durante la terza seduta ordinaria (aprile 2007) la Delegazione delle finanze ha preso atto e discusso del rapporto.

Dal rapporto emerge che la costruzione della rete avanza con crescente dinamismo. Altri cinque Cantoni hanno infatti adottato le necessarie decisioni politiche. Nel 2006 la direzione di progetto Polycom dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) ha assicurato la migrazione alla nuova versione del software e il passaggio alla banda di frequenza di 10 kHz delle 12 reti operative parziali (comprese quelle del Corpo delle guardie di confine, Cgcf). Stando ai piani, entro il 2008 (che è anche l'anno dei campionati europei di calcio 2008, EURO 08) 13 Cantoni su 26 disporranno di sistemi operativi di radiocomunicazione.

L'importo complessivo degli investimenti operati dalla Confederazione per l'intero progetto rete di radiocomunicazione di sicurezza Polycom ha raggiunto quota 404 milioni, ossia 1 milione in più rispetto alla cifra che figurava nel rapporto del Consiglio federale dello scorso anno (motivo: ampliamento del centro di istruzione a Schwarzenburg). Nel 2006 le spese d'investimento dei servizi federali si sono attestate su 29,4 milioni di franchi facendo registrare una flessione di ben 15,8 milioni di franchi rispetto ai 45,2 milioni preventivati nel rapporto dello scorso anno. Le ragioni di queste economie vanno ricercate nei ritardi delle procedure per il rilascio dei permessi di costruzione chiesti dal Cgcf e nel ritardo con cui è stata portata a termine la rete parziale del Cantone del Vallese.

Per il 2007 la Confederazione ipotizza spese d'investimento per 42,6 milioni di franchi e spese ricorrenti per 13 milioni. Fino al completamento della rete nel 2012 saranno necessari ulteriori crediti d'impegno per circa 84,6 milioni.

Vi sono inoltre diversi rischi che potrebbero ritardare la realizzazione dell'intera rete: il rilascio di permessi di costruzione per stazioni emittenti, l'introduzione di nuove reti parziali poiché dal 2007 il numero delle reti parziali da realizzare è in continuo aumento, nonché il lancio sul mercato di nuovi apparecchi radio Polycom a partire dal 2008.

Per gli EURO 08, tutte le località in cui si giocheranno le partite, tranne Zurigo, saranno collegate tra loro mediante Polycom. Avendo operato un nuovo investimento poco prima del lancio del progetto Polycom, il Cantone di Zurigo vi sarà collegato solo dal 2009.

¹ Cfr. rapporto d'attività 2006 (FF 2007 895, in particolare pagg. 3080–3082); rapporto d'attività 2005 (FF 2006 1218, in particolare pagg. 3782–3784); rapporto d'attività 2004 (FF 2005 0983, in particolare pagg. 2730–2731); rapporto d'attività 2003 (FF 2004 0566, in particolare pagg. 2319–2321); rapporto d'attività 2002 (FF 2003 1516, in particolare pagg. 6064–6065).

La Delegazione delle finanze è soddisfatta dei progressi registrati dal progetto, favoriti anche dai lavori preliminari per gli europei di calcio e constatata che non si è verificata un'esplosione incontrollata dei costi.

A inizio del 2008 la Delegazione delle finanze esaminerà nuovamente lo stato di avanzamento del progetto Polycom in vista degli europei di calcio. Durante la terza seduta ordinaria del 2008, inoltre, il rapporto annuale del Consiglio federale sullo stato dei lavori le consentirà di prendere atto degli sviluppi più recenti.

5.5.3 Campionati europei di calcio 2008 in Austria e in Svizzera

Nell'ambito della vigilanza concomitante, anche nell'anno in rassegna la Delegazione delle finanze ha seguito con attenzione i preparativi ai campionati europei di calcio (EURO 08), che si terranno in Austria e in Svizzera². A questo scopo, ha consultato i rapporti dell'organizzazione di progetto sullo stato d'avanzamento dei lavori e ha incontrato i responsabili dell'evento con i quali ha approfondito alcune questioni sul progetto globale EURO 08.

La Delegazione delle finanze ha così appurato che, per il momento, i costi del progetto globale non hanno oltrepassato i limiti di credito, né sono previsti sforamenti in tal senso. Per quanto riguarda i singoli sottoprogetti in corso, i controlli regolari dei costi consentono di stabilire se i preventivi vengono rispettati.

Nel 2007 la Delegazione delle finanze si è occupata in modo particolarmente dettagliato dell'imposizione alla fonte e dei costi relativi alla sicurezza.

Imposizione alla fonte

In occasione della quinta seduta ordinaria del 2006 la Delegazione delle finanze aveva affrontato la questione dell'imposizione alla fonte con il coordinatore generale dell'organizzazione di progetto per i poteri pubblici UEFA EURO 2008: mentre l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e i Cantoni ritenevano che i premi corrisposti ai giocatori dovessero essere tassati alla fonte, la UEFA affermava che in questo modo si sarebbe modificata la prassi in uso. La Delegazione delle finanze aveva pertanto chiesto al Consiglio federale di esprimere un parere al riguardo e di presentare le misure previste.

Il Consiglio federale ha quindi informato la Delegazione delle finanze che Austria e Svizzera intendevano procedere di comune accordo, nel rispetto delle rispettive normative fiscali, e che avrebbero cercato di giungere a una decisione entro l'autunno del 2007. Ha aggiunto che concordava con la Delegazione delle finanze nel voler trovare una soluzione prima degli EURO 2008, per evitare di arrivare a una controversia dall'esito incerto, da dirimere dinanzi alla giurisdizione suprema. Il Consiglio federale ritiene che anche per gli EURO 2008 debba valere il principio secondo cui gli atleti pagano le imposte sui premi ricevuti nel Cantone in cui si è svolto l'evento e sostiene pertanto la posizione delle autorità fiscali federali e cantionali.

² Cfr. rapporto d'attività 2006 (FF 2007 0895, in particolare pagg. 3065–3066 e pagg. 3079–3080) e rapporto d'attività 2005 (FF 2006 1218, in particolare pagg. 3786–3787).

Alla fine di novembre 2007 la UEFA e le autorità austriache e svizzere hanno deciso di applicare ai premi versati ai giocatori un'imposta alla fonte del 20 per cento. Secondo le stime, i ricavi derivanti dalle imposte saranno compresi tra i 4 e gli 8 milioni di franchi.

Supplemento di spesa per i costi di sicurezza

Nel 2005 la Conferenza dei governi cantonali (CdC) ha deciso che il dispiego di forze di polizia nelle città in cui si svolgeranno le partite degli EURO 08 (cosiddette «host cities») sarà gratuito (contributo di solidarietà). Nel 2007 la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCDGP) ha convenuto con il DDPS che il supplemento di spesa di 1,4 milioni di franchi per la direzione del sottoprogetto vada compensato con il credito federale previsto per i costi di sicurezza. Il capo del DDPS ne ha informato per scritto la Delegazione delle finanze, la quale ha incluso la questione nell'ordine del giorno della quarta seduta ordinaria del 2007. In una lettera al capo del DDPS la Delegazione delle finanze ha sottolineato il fatto che il suddetto importo deve essere coperto interamente dal credito stanziato dal Parlamento e che non vi dovranno essere ulteriori richieste di crediti federali.

Nell'ambito della vigilanza concomitante, la Delegazione delle finanze continuerà a seguire il progetto EURO 08 anche nell'anno dei campionati, tenendosi informata in particolare sui settori critici e sull'impiego dei crediti.

5.5.4 Liquidazione del materiale dell'esercito

In fase di liquidazione il materiale dell'esercito può essere: radiato dall'inventario militare, qualificato come bene culturale degno di conservazione, attribuito a un fondo regali, riutilizzato (ad es. a scopo di aiuto umanitario), venduto o eliminato. In seguito a vari progetti di riorganizzazione (ad es. il passaggio da Esercito 95 a Esercito XXI), sempre più materiale è divenuto obsoleto e se ne è pertanto resa necessaria la liquidazione.

Nell'ottobre 2006 la Delegazione delle finanze aveva stabilito che la liquidazione del materiale dell'esercito³ sarebbe stata una delle questioni principali da trattare nel 2007. Per questa ragione aveva chiesto al DDPS di preparare un rapporto sulle tipologie e quantità di materiale da liquidare, sulle strategie da adottare, sui soggetti coinvolti e sulle relative competenze, sulle sinergie, sui costi e ricavi nonché sulle operazioni di controllo.

Nel gennaio 2007 la Delegazione delle finanze ha ricevuto il rapporto del CDF concernente il processo di liquidazione del materiale dell'esercito in seno all'aggruppamento Difesa di armasuisse e alla RUAG Components. Nel documento il CDF rilevava la necessità di migliorare le basi legali e organizzative del processo. La Delegazione delle finanze ha preso atto del rapporto durante la prima seduta ordinaria del gennaio 2007.

³ La liquidazione del materiale dell'esercito è stata affrontata anche negli anni precedenti. Cfr. rapporto d'attività 2004 (FF 2005 0983, in particolare pagg. 2729–2780); rapporto d'attività 2003 (FF 2004 0566, in particolare pagg. 2321–2323); rapporto d'attività 2002 (FF 2003 1516, in particolare pagg. 6066–6067).

Alla vigilia della seconda seduta ordinaria, la Delegazione delle finanze ha ricevuto un rapporto interno del DDPS riguardante l'utilizzo del materiale dell'esercito in esubero come materiale storico o a scopo umanitario. La perizia (in seguito: rapporto Liener) è stata preparata da Arthur Liener – ex capo di Stato maggiore ed ex comandante di corpo – in collaborazione con Alfred Nyffeler – ex direttore dell'Ufficio d'armamento 2 dell'Aggruppamento dell'armamento (ADA) e responsabile generale dei progetti della Confederazione nell'ambito di Expo – e Peter Wittmer – ex vicedirettore dell'Aggruppamento dell'armamento e responsabile commerciale degli acquisti di armamenti.

Il rapporto Liener ribadisce quanto già riportato nei due rapporti del CDF del 2005–2006 e sottolinea che la necessità d'intervento evidenziata in tali rapporti non va sottovalutata. Diverse basi legali e direttive devono essere riviste e integrate, ad esempio per quanto riguarda la definizione di «materiale storico dell'esercito» o l'offerta del materiale a organizzazioni di collezionisti. Il materiale storico in esubero deve essere venduto (anche all'asta) e/o eliminato al più presto secondo una precisa tabella di marcia. La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) è chiamata a coordinare e gestire le ordinazioni di materiale per l'assistenza internazionale.

Alla vigilia della terza seduta ordinaria del 2007, il DDPS ha sottoposto alla Delegazione delle finanze il rapporto sullo stato dei lavori riguardanti la liquidazione del materiale dell'esercito in esubero. Nel documento il DDPS sostiene che la nuova versione dell'ordinanza sull'acquisto del materiale d'armamento, nella quale viene definita anche la «messa fuori servizio» del materiale, deve fungere da riferimento per quanto riguarda i processi, i ruoli e le responsabilità e deve entrare in vigore il 1° gennaio 2008. Il DDPS ha inoltre avviato un progetto finalizzato all'elaborazione di un programma di organizzazione e gestione scientifica del materiale storico. La Delegazione delle finanze ha esaminato il rapporto sullo stato dei lavori insieme al capo e al segretario generale del DDPS durante la terza seduta ordinaria.

Sulla base della discussione con i rappresentanti del DDPS la Delegazione delle finanze ha concluso che il Dipartimento ha adottato un approccio chiaro e strutturato per individuare una soluzione alla complessa questione della liquidazione del materiale dell'esercito. Nel corso del mese di febbraio 2008 il DDPS informerà la Delegazione delle finanze sull'avanzamento dei lavori riguardanti la liquidazione del materiale dell'esercito nonché sul progetto relativo al materiale storico dell'esercito svizzero.

5.5.5 Armasuisse. Liquidazione di immobili

Nel corso di un controllo svolto nel 2006 il CDF ha individuato un potenziale di miglioramento nella rappresentazione delle vendite, nonché nella documentazione e nel sistema di rendicontazione di armasuisse. Al momento dell'analisi mancava ancora un certo numero di strumenti in grado di dimostrare che per ogni oggetto erano state create le migliori condizioni possibili di vendita. Come riportato al numero 5.5.5 del rapporto d'attività 2006, la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DDPS di trasmetterle una relazione per illustrare la strategia sul fronte delle

vendite e della gestione degli immobili e per esporre le modalità secondo cui i costi e i proventi delle vendite sono calcolati e iscritti nel bilancio.

Prendendo spunto dalla relazione del DDPS, durante la terza seduta ordinaria del 2007 la Delegazione delle finanze ha discusso i suddetti punti con il capo del Dipartimento. Ha preso atto del fatto che il nuovo ufficio «armasuisse Immobili», gestito mediante mandato di prestazioni (ufficio GEMAP), è responsabile del patrimonio immobiliare disponibile. Le direttive e i principi relativi alla vendita, alla locazione, alla messa fuori esercizio e allo smantellamento di questo patrimonio sono definiti nella strategia immobiliare del DDPS e nel piano settoriale militare e sono concretizzati nella strategia del proprietario. Per la vendita degli immobili sono stati costituiti reparti tecnici ad hoc. L'obiettivo è di vendere i pochi immobili commerciabili al miglior offerente e ricavare un profitto. L'acquirente è scelto secondo una determinata gerarchia, nella quale i Cantoni e i Comuni hanno diritto di prelazione dopo i servizi della Confederazione. Poiché gli immobili appartenenti al patrimonio disponibile sono per lo più situati al di fuori della zona edificabile o prevalentemente nella zona destinata a edifici pubblici, le possibilità di riutilizzo sono molto scarse e, di conseguenza, i ricavi dalle vendite considerevolmente ridotti. Mentre gli immobili più quotati possono essere venduti senza difficoltà, l'esercito non riesce a liberarsi di quelli situati fuori mano. Le vendite a privati sono rare. Il prezzo degli immobili si basa per ora sul valore fissato da periti esterni; in futuro, dovranno invece essere maggiormente coinvolte le commissioni di stima cantonali. I tempi delle vendite sono spesso dilazionati perché i Cantoni devono adattare di volta in volta i propri programmi. Secondo la strategia immobiliare del DDPS gli immobili vuoti vanno affittati a condizioni quanto più conformi al mercato finché non saranno riutilizzati o venduti.

Nel 2005 il DDPS ha registrato ricavi dalle vendite pari a 24,4 milioni di franchi, nel 2006 questo importo è sceso a 22,2 milioni di franchi, per risalire a 32,3 milioni nel 2007. L'obiettivo di riferimento per ogni anno era di 25 milioni.

La Delegazione delle finanze approva le misure adottate in ambito di liquidazione immobiliare e riconosce i progressi che sono stati fatti. Prevede di aggiornarsi annualmente sullo stato d'avanzamento di questa pratica.

5.5.6 Sorveglianza dei progetti segreti e dei servizi di informazione

In stretta collaborazione con la Delegazione delle Commissioni della gestione (DeICG), la Delegazione delle finanze controlla i progetti dei servizi di informazione classificati come segreti e la relativa gestione finanziaria. La concertazione tra le due Delegazioni è disciplinata nella Convenzione del 6 novembre 2006 concernente l'alta vigilanza sulla protezione dello Stato e sui servizi di informazione strategica. In base al mandato legale affidatole, la Delegazione delle finanze si concentra sulla vigilanza finanziaria, mentre la DeICG, costituita come delegazione speciale, vigila in maniera più generale sull'attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi di informazione strategica (cfr. art. 53 LParl). Collabora con le due Delegazioni anche il Controllo federale delle finanze, svolgendo parimenti controlli nel

settore citato. Per evitare doppioni o lacune, le segreterie delle due Delegazioni e il CDF definiscono congiuntamente le competenze in materia di stesura dei rapporti di verifica.

All'inizio dell'anno le due Delegazioni hanno convenuto i progetti sui cui avrebbero concentrato la vigilanza comune nel corso del 2007. Tra questi figuravano il progetto Onyx, che la Delegazione delle finanze segue da tempo, e i sistemi radio a onde corte. Questo tipo di sistema radio è utilizzato per registrare informazioni soprattutto in ambito militare (ad es. movimenti di truppe), ma può servire anche per comunicazioni internazionali. Funge da sistema di back up, cui si può ricorrere quando, in una situazione di crisi, non funzionano altri dispositivi tecnici (ad es. servizi satellitari). Le due Delegazioni hanno sottoposto al DDPS le domande comuni sui suddetti sistemi. La Delegazione delle finanze ha inoltre invitato la DelCG a trasmetterle una perizia sui sistemi a onde corte.

Durante una riunione tenutasi in agosto, la DelCG ha presentato la perizia menzionata, nella quale solleva varie questioni, come quella della ripartizione dei finanziamenti nel quadro del sistema globale a onde corte (suddivisione tra investimenti nella tecnica e valutazione delle informazioni rilevate). Al momento della perizia il DDPS non disponeva di abbastanza esperti per poter valutare le informazioni tecniche, il che fa sorgere dubbi sull'effettiva utilità ed efficacia del sistema. Ciononostante la DelCG ritiene che il sistema sia fundamentalmente utile. La Delegazione delle finanze si è anche chiesta se il sistema sia ancora necessario; considerato lo sviluppo della tecnica, infatti, i sistemi a onde corte hanno perso importanza rispetto alla sorveglianza via satellite (sistema Onyx). La Delegazione delle finanze ha deciso di discutere le osservazioni della DelCG con il capo del DDPS e – in mancanza di una soluzione – di chiedere alle Commissioni delle finanze di decurtare i fondi del progetto nel preventivo 2009. Il capo del DDPS ha tuttavia sottolineato l'importanza fondamentale dei sistemi a onde corte per gli interventi della Svizzera in zone in crisi. Ha spiegato come spesso le comunicazioni con queste zone possano essere stabilite unicamente su onde corte, operazione questa imprescindibile in caso di invio di cittadini svizzeri. Tagliare i fondi in questo settore causerebbe grossi problemi a tutto il sistema. Dopo un'approfondita discussione con il capo del DDPS la Delegazione delle finanze ha pertanto abbandonato l'intenzione di ridurre i fondi, dato che non solo non si sarebbe risolta la situazione, ma si sarebbero venuti a creare nuovi problemi. Seguirà tuttavia da vicino gli sviluppi della vicenda e si aspetta che il DDPS trovi una soluzione rapida e sostenibile.

Oggetto della vigilanza comune della Delegazione delle finanze e della DelCG è il sistema di esplorazione radio Onyx. Durante la seduta di agosto si è discusso anche dello stato d'avanzamento del progetto Onyx. Già in precedenza la Delegazione delle finanze si era chiesta se questo sistema soddisfacesse le aspettative. Negli scorsi anni ne ha discusso più volte con la DelCG, la quale ha sempre sostenuto la difficoltà di fondo di valutare l'utilità di un sistema di questo tipo. Nel 2003 la DelCG ha pubblicato un rapporto esaustivo al riguardo, nel quale formulava diverse raccomandazioni. Dopo aver verificato se tali raccomandazioni erano state concretizzate, ha pubblicato un secondo rapporto (del 9 novembre 2007) concernente la legalità ed efficacia del sistema Onyx. Nel documento la DelCG afferma che l'efficacia del sistema Onyx va verificata da uno degli uffici indipendenti dei servizi di informazione. Invita inoltre il Consiglio federale a incaricare il DDPS di rielaborare la strategia quinquennale sull'esplorazione radio. Le due Delegazioni continueranno a vigilare congiuntamente il progetto.

Sempre durante la seduta di agosto, la Delegazione delle Commissioni della gestione ha presentato le sue attività relative alla collaborazione tra i servizi di informazione, al Servizio di analisi e prevenzione (SAP) del DFGP e al Servizio informazioni strategico (SIS) del DDPS. Da anni la DelCG constata lacune di fondo nella gestione politica dei servizi di informazione e ritiene che sia necessario migliorare di molto la collaborazione, facendo ad esempio convergere i servizi in un solo Dipartimento. Al riguardo la DelCG ha depositato un'iniziativa parlamentare (07.404 Iv.Pa. Trasferimento dei compiti dei servizi informazioni civili a un dipartimento, Hoffmann Hans). Fondandosi su quanto a sua conoscenza, la Delegazione delle finanze ha sottoscritto il parere della DelCG e ne ha sostenuto l'invito a una maggiore collaborazione tra i servizi di informazione. Ha inoltre incontrato i capi del DFGP e del DDPS, i quali hanno esposto la loro visione del problema e le possibili soluzioni. La Delegazione delle finanze ha così appreso che il Consiglio federale segue attivamente la vicenda e intende discutere un rapporto che illustra la situazione e le possibili soluzioni. La Delegazione delle finanze analizzerà le decisioni sull'argomento non appena saranno state prese e, anche in futuro, discuterà con la DelCG le questioni che di volta in volta si presenteranno.

La Delegazione delle finanze e la DelCG hanno deciso di raccogliere ulteriori esperienze concernenti la loro convenzione di collaborazione e di verificare in seguito l'opportunità di adeguamenti.

In collaborazione con la Delegazione delle Commissioni della gestione, la Delegazione delle finanze vigilerà attentamente le attività dei servizi d'informazione relative alla protezione dello Stato, considerato che questo settore beneficia di consistenti finanziamenti. Si aspetta inoltre che il Consiglio federale utilizzi con oculatezza i fondi pubblici destinati a tale settore.

5.5.7 Sistema di informazione e di condotta delle Forze terrestri

I crediti d'impegno stanziati nei programmi d'armamento 2006 e 2007 per il sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri (SIC FT) ammontano a circa 700 milioni di franchi. I costi totali previsti per il progetto vanno da 1,5 a 1,8 miliardi di franchi (stato di pianificazione nel 2006). Nel maggio 2007 la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale ha chiesto alla Delegazione delle finanze di incaricare il CFD di verificare il progetto e chiarire le seguenti questioni: analisi utilità-costi; analisi dei rischi; analisi delle sinergie; controllo della sicurezza IT; confronto con standard internazionali; costi di manutenzione annui e vulnerabilità in periodi di crisi.

In una nota del 21 giugno 2007 il CDF ha rilevato la complessità di questo sistema e la necessità di disporre di approfondite conoscenze tecniche e assistenza esterna per poter svolgere le analisi richieste. Ogni analisi richiede infatti almeno 30 giorni di test, e molti di più per rispondere a questioni puntuali. Il CDF ha sottolineato che un incarico del genere sarebbe estremamente impegnativo. Prima ancora di iniziare si dovrebbe condurre uno studio di fattibilità. Sarebbe inoltre utile che venisse definito

un chiaro capitolato degli oneri, contenente una descrizione dettagliata delle domande che necessitano una risposta.

Sulla base di questa prima valutazione del CDF la Delegazione delle finanze ha analizzato la proposta della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale. La Delegazione ritiene che i punti da analizzare siano in effetti molto complessi e richiedano un considerevole dispendio di energie da parte del CDF. Per la Delegazione delle finanze è fondamentale rispettare l'iter parlamentare. Si deve inoltre tener conto delle competenze delle singole commissioni e delle regole del sistema bicamerale. Le analisi richieste dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale rientrano nell'ambito di competenze delle Commissioni della politica di sicurezza (CPS). Secondo la Delegazione delle finanze, quindi, sta alle CPS analizzare l'utilità del sistema.

La Delegazione delle finanze ha pertanto invitato le Commissioni della politica di sicurezza e la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati a valutare se sia necessario e opportuno incaricare il CDF di verificare con un approfondito studio di fattibilità cosa comporterebbe la realizzazione di un simile progetto e se vi andrebbe associato un controllo parallelo.

Sia la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati sia le Commissioni della politica di sicurezza hanno raccomandato alla Delegazione delle finanze di non attribuire al CDF, almeno per il momento, l'incarico di cui sopra. La Delegazione ha sottoscritto questo parere, ma ha deciso di continuare a seguire il progetto esercitando la vigilanza concomitante. A questo scopo, chiederà regolarmente al DDPS di aggiornarla sugli sviluppi della situazione.

5.6 Dipartimento federale delle finanze

5.6.1 Visita informativa della Sezione 1 all'Amministrazione federale delle dogane a Kaiseraugst

Nell'agosto 2007 la Sezione 1 ha effettuato una visita informativa all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) a Kaiseraugst. In questa occasione ha chiesto chiarimenti riguardanti la cooperazione dell'AFD con le organizzazioni partner, con l'Unione europea (UE) e con il Cantone di Argovia, i controlli relativi alla circolazione ferroviaria internazionale, l'organizzazione, il personale e i mandati di prestazioni dell'AFD.

Cooperazione con l'Unione europea

Secondo l'AFD, l'Accordo di Schengen con l'UE non comporterà, in pratica, sostanziali modifiche a livello di controlli. La Svizzera potrà continuare a effettuare controlli di persone; d'altro canto in passato non sono mai stati effettuati controlli sistematici a causa del flusso massiccio di immigranti.

Secondo la cosiddetta regola delle 24 ore, stabilita dall'UE nel dicembre 2006, le merci che attraversano i confini dell'UE vanno dichiarate alla dogana almeno 24 ore in anticipo. Poiché una misura del genere pregiudica enormemente le esportazioni, il Consiglio federale ha incaricato la Direzione generale delle dogane di convenire con l'UE una soluzione alternativa che potrebbe rivelarsi vantaggiosa anche per l'UE.

Cooperazione con la polizia cantonale di Argovia

Nel 1999 il Cantone di Argovia ha stipulato la prima convenzione di cooperazione con il Corpo delle guardie di confine (Cgcf), rinnovandola poi nel 2006 sulla base del modello di convenzione della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS). Nel frattempo questo modello è stato adottato anche da altri Cantoni.

Il sistema di radiocomunicazione Polycom⁴ è molto apprezzato dagli utenti ed è ritenuto una condizione essenziale ai fini di una cooperazione efficiente tra il Corpo delle guardie di confine e le istituzioni locali e cantonali. Il Corpo delle guardie di confine richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che la dotazione tecnica delle gallerie va notevolmente migliorata ai fini dell'utilizzo del sistema.

Controlli in ambito di circolazione ferroviaria internazionale

Il Corpo delle guardie di confine è responsabile dei controlli doganali del traffico turistico sulle reti ferroviarie svizzere. Nel novembre 2006 il Consiglio federale ha deciso di sostenere in modo duraturo il Cgcf con fondi del DDPS per affidargli i controlli sulla rete ferroviaria internazionale. Il Corpo delle guardie di confine è inoltre stato autorizzato a stipulare contratti con i Cantoni affinché gli venissero delegati tutti i controlli di persone nel traffico ferroviario internazionale e regionale, sia nelle zone di frontiera che nel territorio nazionale.

Il Cgcf ritiene che la delega di questi compiti sia giustificata dalla frequente insufficienza di polizia cantonale sui treni e dalle approfondite conoscenze di cui dispone il Cgcf in materia di migrazione illegale.

Resta aperta la questione di come strutturare un futuro corpo di polizia ferroviaria. A questo proposito la Delegazione delle finanze si chiede se il Cgcf dovrebbe effettuare anche i controlli nell'ambito della sicurezza, il che potrebbe però far sorgere problemi a livello di politica interna. D'altro canto, il Corpo delle guardie di confine è un organo di controllo armato attivo su tutto il territorio nazionale che, tra l'altro, ha accesso ai dati segnaletici.

I rappresentanti dell'AFD si rallegrano del fatto che sempre più attività cantonali di controllo nel settore del traffico ferroviario vengano trasferite al Corpo delle guardie di confine. A medio termine si dovrà verificare se mantenere il principio vigente secondo cui queste prestazioni non sono fatturate ai Cantoni.

Mandati di prestazioni dell'AFD

L'AFD ritiene che, considerata la scarsità di personale, sia sempre più difficile attenersi al suo mandato di prestazioni. Queste difficoltà incidono sugli standard qualitativi. L'AFD rileva che, se la tendenza persiste, a medio termine saranno probabilmente ridotti i controlli e, di conseguenza, le entrate.

⁴ Cfr. 5.5.2 Polycom

Nel 2008 la Delegazione delle finanze continuerà a seguire con attenzione gli sviluppi relativi alle mansioni di polizia assunte dal Corpo delle guardie di confine.

5.6.2 Lavori di ristrutturazione e risanamento di Palazzo federale

I lavori di ristrutturazione di Palazzo federale sono costati 13 milioni di franchi in più rispetto a quanto preventivato. La Delegazione delle finanze ha pertanto incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di verificare se siano state violate disposizioni di diritto di credito. Nel rapporto fornito, il CDF spiega che il credito aggiuntivo riguarda prestazioni supplementari dettate in buona parte da più ampie esigenze degli utenti. L'inesattezza nella valutazione delle effettive necessità è da ricondurre a un'organizzazione lacunosa del progetto. Il CDF ha pertanto stabilito che le disposizioni giuridiche in materia di bilancio è stata rispettata, ma ha menzionato opinioni divergenti in materia di responsabilità tra i Servizi del Parlamento (SP) e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL).

La Delegazione ha discusso l'andamento dei lavori di ristrutturazione con il capo del DFF e con il direttore dell'UFCL. Dal colloquio è emerso che, in alcuni settori, le competenze della Confederazione in ambito di gestione dei progetti di costruzione non sono in effetti ben definite. Già in passato sono emerse divergenze, ad esempio in occasione del risanamento del Bernerhof.

Nei dipartimenti – in cui si applica in linea di principio l'ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione (OILC; RS 172.010.21) – funge da interlocutore la Segreteria generale (SG) e, in caso di divergenze inconciliabili, decide il capo del DFF. Con i tribunali si è trovata una soluzione bilaterale. Non facendo parte dell'Amministrazione federale, i Servizi del Parlamento non sottostanno all'OILC e manca di conseguenza una normativa che definisca le competenze e la classificazione gerarchica delle autorità. Questa mancanza di chiarezza ha dato adito a diverse interpretazioni della situazione giuridica.

Il capo del DFF esaminerà la possibilità di modificare l'OILC. Va in particolare chiarito chi ha potere decisionale nel caso in cui aumentino le esigenze degli utenti durante un progetto di costruzione e nel caso di controversie tra l'UFCL e un committente non appartenente all'Amministrazione federale (ad es. tribunali o Parlamento).

Durante la prima seduta ordinaria del 2008 la Delegazione delle finanze ha discusso una proposta della Delegazione amministrativa (DA), cui compete la direzione suprema dei Servizi del Parlamento (art. 20 dell'ordinanza del 3 ottobre 2003 sull'amministrazione parlamentare; RS 171.115). La proposta riguardava un ulteriore credito aggiuntivo di 3,5 milioni di franchi per il progetto di ristrutturazione di Palazzo federale. Il credito richiesto doveva servire alla costruzione di una sala riunioni sufficientemente grande per il gruppo dell'Unione democratica di centro, il cui numero di deputati è aumentato in seguito all'elezione del Consiglio nazionale dell'ottobre scorso. La Delegazione delle finanze ha riconosciuto all'unanimità la necessità di un credito aggiuntivo per l'ingrandimento della sala riunioni, ma ha

verificato con attenzione se fossero completamente soddisfatte le condizioni per dichiarare urgente il credito in questione e se occorresse veramente adeguare le installazioni tecniche (del resto ancora utilizzabili) alle nuove dimensioni della sala.

La Delegazione delle finanze è giunta alla conclusione che l'urgenza del credito fosse giustificata da varie ragioni. Con un'esigua maggioranza ha pertanto appoggiato la richiesta della DA, condividendone anche l'argomentazione secondo cui parallelamente all'ingrandimento della sala è opportuno modificare anche le strutture tecniche e quelle per l'interpretazione simultanea. Ha tuttavia provocato discussioni la decisione della Delegazione amministrativa di sottoporre la richiesta direttamente alla Delegazione delle finanze, senza passare per il Consiglio federale, il quale è competente in materia ai sensi dell'articolo 27 della legge sulle finanze della Confederazione.

La Delegazione delle finanze ritiene indispensabile che il diritto di proposta per qualsiasi credito aggiuntivo resti di competenza del Consiglio federale. Per ragioni giuridiche, di coerenza in materia di politica finanziaria e di gestione dei crediti, si oppone quindi categoricamente alla possibilità che possano essere stanziati crediti urgenti secondo modalità non conformi alla legge sulle finanze.

5.6.3 Centrale d'annuncio e d'analisi per la sicurezza dell'informazione (MELANI)

In occasione della seconda seduta ordinaria del 2007 la Delegazione delle finanze ha preso atto della decisione del Consiglio federale concernente la centrale d'annuncio e d'analisi per la sicurezza dell'informazione. Il compito della centrale consiste nel proteggere le infrastrutture svizzere di informazione e di comunicazione che rivestono un'importanza cruciale (ad es. imprese di approvvigionamento energetico o di telecomunicazione, banche, ecc.). A questo scopo la centrale si propone di ridurre il numero e la durata delle interruzioni di rete e di sistema, di limitarne l'estensione e le ripercussioni dannose e di assicurarne la gestione. La Delegazione delle finanze ha voluto approfondire diverse questioni, come la natura vincolante del contratto e la possibilità di disdirlo, la riservatezza dei dati, la conservazione delle conoscenze acquisite, le funzioni del personale della centrale, il finanziamento dei posti e la trasparenza dei costi. Ha quindi incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di presentarle un rapporto.

Nella risposta del giugno 2007 il DFF sostiene che, per svolgere i compiti summenzionati, la centrale deve comunicare immediatamente i problemi identificati ai gestori delle infrastrutture e fornire loro l'assistenza necessaria, in ossequio al principio di sussidiarietà. Il ruolo della centrale è di fornire le conoscenze e i mezzi che i singoli membri della comunità di utenti non sarebbero in grado di procurarsi sul mercato. Per quanto riguarda le domande puntuali della Delegazione delle finanze, il DFF ritiene che il vincolo contrattuale a lungo termine non impedisca di tenere conto di cambiamenti tecnici o economici delle condizioni quadro. Le possibilità di disdetta sono disciplinate in modo chiaro. Il personale che lavora presso la centrale è soggetto al segreto d'ufficio e a controlli in materia di sicurezza. La perdita delle conoscenze di un collaboratore quando questi lascia la centrale rappresenta un

problema di fondo, cui si sta cercando di porre rimedio con un'adeguata offerta formativa e buone condizioni di impiego (nel quadro della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale; RS 172.220.1). Due nuovi posti di lavoro presso SWITCH sono finanziati dalla Confederazione con il credito «Crescita TIC». I costi totali sono perlopiù computati in questa voce di bilancio; i crediti sono assegnati ai servizi interessati.

Poiché nel frattempo la fase progettuale della centrale MELANI si è conclusa e il sistema è stato definitivamente introdotto, la Delegazione delle finanze ritiene che non sia più opportuno iscrivere il finanziamento della centrale a voci di bilancio del conto degli investimenti. La Delegazione propone inoltre di imputare a un solo servizio i costi complessivi in modo da migliorarne la trasparenza.

La Delegazione delle finanze ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze di verificare le modalità di finanziamento della centrale MELANI e ha chiesto di migliorare la trasparenza dei costi complessivi.

5.6.4 Cassa federale di compensazione: funzionalità e sicurezza delle applicazioni

La Cassa federale di compensazione (CFC) è annessa all'Ufficio centrale di compensazione (UCC) e funge da organo di esecuzione del primo pilastro per il personale dell'Amministrazione federale e delle aziende aventi stretti rapporti con la Confederazione; intrattiene inoltre relazioni amministrative con questi datori di lavoro (in particolare conteggi dei contributi).

Durante la seconda seduta ordinaria del 2007 il CDF ha riferito in merito ai controlli effettuati sulle nuove applicazioni informatiche «COTISATIONS» e «PRESTATIONS» installate presso la CFC. Compito del CDF era accertarne la funzionalità e sicurezza. Il CDF ha rilevato che i programmi, dopo circa tre anni di esercizio e considerevoli tentativi di miglioramento, restano incompleti e imperfetti, anche dopo aver messo in atto le raccomandazioni formulate in seguito alla revisione del 2004. Come in passato, continua a non soddisfare soprattutto l'applicazione «PRESTATIONS».

In una lettera del marzo 2007 la Delegazione delle finanze sosteneva l'invito del CDF all'UCC a prendere una decisione sul da farsi. La direttrice dell'UCC ha pertanto comunicato sia per scritto che durante un colloquio nell'ambito della terza seduta ordinaria del 2007 che, nel corso dei mesi di febbraio e marzo 2007, sono state prese decisioni di principio su come procedere. In uno studio comparativo sono state analizzate in modo più approfondito alcune soluzioni proposte internamente ed è stato condotto uno studio di fattibilità. Sulla base delle spiegazioni fornite dalla direttrice, l'UCC è giunto alla conclusione che la soluzione migliore fosse l'acquisto di un altro software. Una volta definite le esigenze di progetto, nell'aprile 2007 è stata quindi realizzata una gara d'appalto OMC.

Come da incarico, il Dipartimento delle finanze ha informato la Delegazione delle finanze (lettera del 14 dicembre 2007) circa l'attuazione del nuovo progetto. Durante la prima seduta del 2008 la Delegazione ha preso atto delle informazioni ricevute e ha deciso di chiedere al CDF raggugli sugli ulteriori sviluppi del progetto in sede di

rapporto sulla verifica del conto annuale 2007 della Cassa federale di compensazione.

Anche nel 2008 la Delegazione delle finanze seguirà con attenzione la realizzazione del nuovo progetto.

5.6.5 Organo strategia informatica della Confederazione: governo elettronico in Svizzera

Il governo elettronico (e-government) va inteso come strumento per aumentare l'efficienza dei processi amministrativi e adeguarli alle esigenze dei cittadini, per utilizzare le sinergie grazie a un miglior coordinamento, per aumentare gli standard qualitativi e sfruttare le possibilità offerte dalla struttura federalista della Svizzera. La strategia di governo elettronico funge da linea guida per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni che, su questa base possono elaborare strategie e misure personalizzate.

Gli obiettivi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni sono:

- offrire la possibilità agli ambienti economici di comunicare con le autorità per via elettronica;
- modernizzare i processi operativi delle autorità ed effettuare per via elettronica tutte le comunicazioni;
- dare la possibilità ai cittadini di sbrigare per via elettronica le pratiche ricorrenti o particolarmente laboriose.

Durante la seconda seduta ordinaria del 2007 la Delegazione delle finanze ha preso atto della decisione del Consiglio federale concernente la strategia di e-government Svizzera. Alla terza seduta ordinaria ne ha discusso con il capo del DFF e con il delegato ad interim dell'Organo strategia informatica della Confederazione (OSIC), per conoscere i dettagli della pratica.

La Confederazione ha sottoscritto una convenzione quadro con i Cantoni nella quale sono riportati gli elementi fondamentali del progetto. Ai termini della convenzione, un organo direttivo composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni e delle Città si occupa dell'attuazione e degli strumenti ad essa connessi e valuta regolarmente gli sviluppi. La presidenza è assunta dal capo del DFF. Viene inoltre istituito un consiglio costituito da un massimo di 9 esperti. Un ufficio di gestione, integrato nel DFF (OSIC), assume i compiti di coordinamento della Confederazione. Il progetto è realizzato con i crediti ordinari stanziati nel preventivo sfruttando le strutture a disposizione.

La Delegazione delle finanze ritiene che il progetto possa essere attuato con successo soltanto se alla base vi è una corretta gestione. Considera pertanto opportuno aggiornarsi annualmente sugli sviluppi.

5.6.6 Tesoreria federale

Nel 2005 la Delegazione delle finanze ha svolto una visita informativa alla Tesoreria federale. Oggetto della visita era la gestione della Tesoreria e il nuovo impianto organizzativo, in particolare delle nuove strutture di vigilanza e di controllo. Nel 2006 la Delegazione ha incontrato i responsabili dell'Amministrazione federale delle finanze e, sulla base di un rapporto del Controllo federale delle finanze, ha discusso il sistema dei rapporti standardizzati per l'analisi dei rischi (cosiddetto «risk-controlling reporting»), la pianificazione delle liquidità e la copertura dei rischi valutari. La Delegazione ha inoltre constatato che le nuove strutture e i nuovi processi di vigilanza sono operativi. Nel rapporto d'attività 2006 ha pertanto considerato sostanzialmente conclusa la fase di consolidamento della riforma della Tesoreria e ha previsto di continuare a verificarne le modalità operative anche in futuro, in collaborazione con il CDF e periti esterni.

All'inizio del 2007 la Delegazione delle finanze ha incaricato il CDF di elaborare un questionario per il settore Tesoreria federale, contenente una serie di domande sui processi e sulle strutture, sulla gestione dei rischi e della produttività. Le risposte dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) sono state discusse durante un colloquio con il capo del DFF e il direttore dell'AFF. La discussione è stata incentrata soprattutto sulla documentazione relativa ai processi, sullo svolgimento di analisi dinamiche, sull'istituzionalizzazione di una misurazione della produttività, sulla garanzia di liquidità e sul resoconto economico, soprattutto per quanto riguarda gli interessi passivi e la copertura dei rischi di cambio. La Delegazione delle finanze ritiene che il rapporto dell'AFF sia una base eccellente per le sue future verifiche.

5.6.7 Confederazione: procedimenti in corso

L'Amministrazione federale delle finanze ha informato la Delegazione delle finanze sui procedimenti in corso nei quali la Confederazione figura come attore o convenuto. La Delegazione ha in particolare chiesto approfondimenti sulla natura e la quantità dei procedimenti pendenti, sui valori litigiosi, sulla fase procedurale, sui rischi e sulle probabilità di successo.

In questo contesto è opportuno operare una distinzione tra casi riguardanti la responsabilità dello Stato e procedimenti civili. I primi sono riportate nella seguente tabella.

Sommario dei casi in materia di responsabilità dello Stato pendenti presso il DFF

Tipo di procedimento	N. casi	Valore litigioso (in CHF)
<i>Procedimento ai sensi dell'art. 10 cpv. 1 LResp:</i>		
– di prima istanza, decisione del DFF	18	328,9 mio.
– ricorsi dinanzi al Tribunale amministrativo federale	7	0,17 mio.
– ricorsi di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale	2	3,1 mio.
<i>Procedimento ai sensi dell'art. 10 cpv. 2 LResp:</i>		
– per parere al Consiglio federale	1	1 mia.
– azioni dinanzi al Tribunale federale	1	1 mio.
Totale	29	1,3 mia.
azioni dinanzi al Tribunale federale	64	10,8 mia.

La Confederazione è attore in quattro procedimenti civili dinanzi ai tribunali nazionali e convenuto in altri nove procedimenti. I primi concernono cause nell'ambito della legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI; RS 241). Tre dei secondi sono casi strettamente connesse con l'affare Swissair.

Dinanzi ai tribunali esteri la Confederazione è rappresentata dal DFAE e partecipa come attore in due procedimenti e come convenuto in nove.

5.7 Dipartimento federale dell'economia

5.7.1 Visita informativa della Sezione 1 all'Ufficio federale dell'agricoltura

Alla fine di agosto 2007 la Sezione 1 ha svolto una visita informativa all'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). In questa occasione sono stati discussi i pagamenti diretti, in particolare il programma di esecuzione e la collaborazione con i Cantoni.

Incarico, struttura e finanze dell'UFAG

La struttura organizzativa dell'UFAG riflette i processi e l'orientamento al cliente riproducendo in questo modo la catena alimentare. Fino al 2001 gli effettivi dell'UFAG sono aumentati in termini nominali, ma soltanto perché l'Ufficio ha integrato diversi settori di altri servizi (frutta e patate; importazioni ed esportazioni; ispettorato dell'Unione centrale dei produttori svizzeri di latte; Ufficio federale di controllo dei prezzi e Ufficio centrale svizzero per l'approvvigionamento del burro). Complessivamente, l'UFAG ha soppresso numerosi posti di lavoro, riuscendo tuttavia a mantenere la soddisfazione del personale al di sopra della media.

Pagamenti diretti: premesse e sviluppi

Per quanto riguarda le spese legate all'agricoltura e all'alimentazione, i pagamenti diretti ammontano a circa 2,5 miliardi di franchi all'anno e costituiscono la voce di bilancio di gran lunga più significativa (circa i $\frac{2}{3}$) nel preventivo dell'UFAG. In una prima fase la riforma della politica agricola si è concentrata sugli aspetti ecologici; nella seconda fase (dal 1998) l'accento è stato posto sulle misure di deregolamentazione del mercato, mentre l'obiettivo della terza fase (dal 2004) è l'aumento della competitività. Allo stato attuale, il Parlamento ha già trattato le parti 1 e 5 della Politica agricola 2011 (PA 2011) e ha dilatato i tempi per la conversione di una parte dei fondi di sostegno al mercato in pagamenti diretti indipendenti dai prodotti. L'attuazione del progetto è in fase di consultazione.

I pagamenti diretti rappresentano circa il 22 per cento dei ricavi lordi di tutte le aziende agricole in Svizzera. Nel programma di sgravio 2004 e nella PA 2011 i pagamenti diretti sono di nuovo assegnati in base alle dimensioni dell'azienda. Le aziende ricevono pertanto pagamenti diretti ridotti se superano determinate dimensioni. Questo approccio frena tuttavia le trasformazioni strutturali. La classificazione dei contributi in base a superficie e numero di animali ha riguardato quasi 9000 aziende nel 2005 e ha causato una riduzione di circa 37,5 milioni di franchi. I limiti di reddito e di patrimonio hanno intaccato circa 1200 aziende, per un importo pari a 9,4 milioni di franchi.

Il sistema svizzero è, in generale, relativamente complesso, ma semplice nel confronto internazionale. Dalla valutazione dei pagamenti diretti sono emersi risultati alquanto positivi, quindi il sistema in sé è effettivo ed efficiente. Gli obiettivi della politica agricola vengono per lo più raggiunti. Si pone però il problema dell'ambivalenza in ambito politico: idealmente, ogni obiettivo andrebbe gestito individualmente con un determinato strumento, ma questo amplierebbe la gamma di misure, contrapponendosi all'impegno teso a una maggiore semplificazione.

Programma di esecuzione e collaborazione con i Cantoni

L'UFAG si prefigge di migliorare i controlli. Questo obiettivo rispecchia le esigenze politiche (cfr. mozione Darbellay 04.3764, in cui si chiede di ridurre del 30% i compiti amministrativi delle aziende agricole) e trova espressione nel quinto piano d'azione della strategia della PA 2011 (semplificare l'amministrazione e coordinare meglio i controlli). A questo proposito sono state elaborate otto misure (incluse in un rapporto), una delle quali prevede la realizzazione di controlli in funzione dei rischi e un'altra il coordinamento dei controlli da parte dei Cantoni (costituzione di un servizio cantonale preposto al coordinamento). Un punto importante è il riconoscimento della necessità di costituire una banca dati nazionale contenente le informazioni relative ai controlli. Questo consentirebbe a chiunque sia interessato – e autorizzato – di consultare i risultati dei controlli sulle singole aziende. Il progetto si basa sulla constatazione che, attualmente, il panorama delle banche dati è molto eterogeneo. Una banca dati unica e coerente permetterebbe di ridurre gli oneri amministrativi e i costi complessivi, semplificherebbe l'esecuzione degli atti normativi, ottimizzerebbe la qualità dei dati, in sintesi, sarebbe d'utilità per tutti i soggetti coinvolti. Il progetto è inoltre in linea con la strategia di governo elettronico della Confederazione.

Prospettive

Sono attualmente in corso le deliberazioni sulla PA 2011 e sui relativi pacchetti di esecuzione. Con la mozione 06.3635 della Commissione dell'economia e dei tributi «Ulteriore sviluppo del sistema dei pagamenti diretti», l'UFAG è stato incaricato di presentare entro il 2009 un rapporto sullo sviluppo del sistema dei pagamenti diretti analizzando vari criteri (evoluzione di altri sistemi di pagamenti diretti; idoneità dell'indennizzo di prestazioni non commerciabili; utilizzo per quanto possibile mirato dei fondi; possibilità d'incentivare le aziende; criteri di acquisizione; esecuzione dai costi contenuti). I preparativi per l'elaborazione del rapporto sono in corso. In una prima fase è necessario definire chiaramente le prestazioni e fissare gli obiettivi; in una seconda fase vanno individuati gli strumenti per arrivare, infine, a costituire un sistema ottimale.

Un altro progetto consiste nell'accreditare la Divisione Pagamenti diretti dell'UFAG, in risposta alla richiesta di accreditare tutti gli organi adibiti al controllo dell'osservanza delle esigenze ecologiche. Il progetto si prefigge di uniformare l'alta vigilanza, di aumentarne il grado di accettazione da parte dei soggetti interessati, nonché di migliorare la sicurezza nel vigilare l'esecuzione.

La Sezione I valuta molto positivamente il progetto di accreditamento dei revisori e della Divisione Pagamenti diretti dell'UFAG. Ha inoltre preso atto dell'intenzione di creare una banca dati nazionale per raccogliere tutte le informazioni sui controlli. Raccomanda all'UFAG di aggiornare la Delegazione delle finanze a inizio 2009 sullo stato o eventualmente sulla conclusione dei due progetti e, in particolare, di spiegare se l'accreditamento può effettivamente consentire di uniformare la fase d'esecuzione nei Cantoni.

5.7.2 Ufficio federale dell'agricoltura. Sovvenzioni a organizzazioni di allevamento di animali

In occasione della terza seduta ordinaria, tenutasi nell'aprile 2007, il CDF ha informato la Delegazione delle finanze riguardo a una verifica effettuata presso l'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG). Oggetto della verifica erano l'utilizzo dei sussidi federali e il grado di efficienza nell'adempimento dei compiti da parte delle organizzazioni di allevamento di bestiame, nonché le procedure relative alle richieste di contributi, alle autorizzazioni e ai pagamenti. Il CDF ha così constatato che l'UFAG utilizza i mezzi finanziari a disposizione in modo opportuno e mirato e che i principali beneficiari di sovvenzioni danno prova di una gestione oculata dei costi. Si possono tuttavia apportare miglioramenti in ambito di riconoscimento delle organizzazioni di allevamento, di creazione di incentivi con indennizzi ad hoc e di controlli dei beneficiari da parte dell'UFAG.

In una lettera la Delegazione delle finanze ha chiesto al capo del DFE di rispondere ad alcune domande concernenti la prassi di riconoscimento delle organizzazioni, il sistema di incentivi e i controlli dei beneficiari delle sovvenzioni. Nella lettera di risposta, il capo del DFE ha segnalato che, nel frattempo, l'UFAG ha preparato una revisione totale dell'ordinanza del 14 novembre 2007 concernente l'allevamento di

animali (OAlle; RS 916.310), nella quale sono contemplate anche le modalità di attuazione delle raccomandazioni proposte dal CDF.

La nuova ordinanza prevede che il riconoscimento delle organizzazioni di allevamento abbia una durata di dieci anni e che i riconoscimenti rilasciati secondo il diritto previgente restino validi fino al 31 dicembre 2009. All'inizio del 2009 sarà inoltre introdotto un cosiddetto limite di promozione, con il quale si intende impedire che le organizzazioni di allevamento con effettivi di animali di dimensioni ridotte ricevano contributi federali. Fanno eccezione le organizzazioni di allevamento di razze svizzere, che saranno cofinanziate per i progetti volti a conservare tali razze. Con la nuova normativa si intende inoltre incentivare gli incrementi delle quantità soltanto laddove gli allevatori possano trarne un effettivo valore aggiunto. L'UFAG si è infine impegnato a presentare al CDF entro la fine del 2007 un progetto per aumentare quantitativamente e qualitativamente i controlli esterni.

5.7.3 Zuccherifici di Aarberg e Frauenfeld

In seguito a una comunicazione ricevuta dal Controllo federale delle finanze (CDF), nel primo semestre del 2007 la Delegazione delle finanze si è occupata di un rapporto dell'Ispettorato delle finanze (FISP) dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG) concernente gli zuccherifici di Aarberg e Frauenfeld (ZAF). Negli ultimi anni i due zuccherifici hanno utilizzato una parte dei contributi federali per costituire consistenti accantonamenti e riserve.

Nel suo rapporto il FISP ha rilevato che negli ultimi sette esercizi contabili (dal 1999/2000 al 2005/06) oltre 284 milioni di franchi sotto forma di sussidi federali sono confluiti nelle casse dei due zuccherifici che, nello stesso arco di tempo, hanno accumulato ricavi pari a 100 milioni di franchi. Secondo il CDF le riserve degli zuccherifici ammontano attualmente a oltre 170 milioni di franchi.

La situazione esposta mette in discussione l'importo dei sussidi stanziati ai due zuccherifici, trattati tra l'altro anche nel messaggio del 17 maggio 2006 sulla politica agricola 2011. In questo messaggio il Consiglio federale stabilisce che continueranno a essere stanziati contributi soltanto per la produzione e non più per la trasformazione o la valorizzazione di barbabietole da zucchero.

Il Consiglio degli Stati ha discusso la Politica agricola 2011 durante la sessione invernale 2006 e ha proposto di riformulare l'articolo 54 della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAg; RS 910.1), per fare in modo che il Consiglio federale versi agli ZAF un indennizzo sia per la produzione che per la trasformazione di barbabietole da zucchero. Il Consiglio nazionale ha invece sostenuto la posizione del Consiglio federale respingendo la proposta di continuare a indennizzare la trasformazione (e la valorizzazione) delle barbabietole da zucchero. Nel frattempo le Camere federali si sono accordate in una conferenza di conciliazione e hanno optato per la proposta del Consiglio federale, approvando quindi gli indennizzi soltanto per la produzione.

L'Ispettorato delle finanze dell'UFAG e il Controllo delle finanze ritengono che l'importo dei sussidi versati agli zuccherifici per gli anni di transizione 2007/08 e 2008/09 vada ridefinito. In una lettera al Consiglio federale la Delegazione delle finanze ha avallato questa posizione invitando il Consiglio federale a correggere l'importo dei sussidi federali per i periodi in questione. Il Consiglio federale dovrà

anche tener conto della voce sotto cui queste riserve sono iscritte nei bilanci e verificare se vi corrispondono posizioni all'attivo.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della Delegazione delle finanze secondo cui le riserve costituite con i sussidi federali non devono eccedere una somma strettamente necessaria all'azienda. Controllerà inoltre l'importo degli indennizzi sulla base del rapporto dell'Ispettorato delle finanze dell'UFAG.

La Delegazione delle finanze ha inoltrato la pratica alle Commissioni delle finanze delle due Camere affinché la esaminino nel quadro dei preventivi 2008 e 2009.

5.7.4 Segreteria di Stato dell'economia. Garanzia dei rischi delle esportazioni e assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni

Il 1° gennaio 2007 la garanzia dei rischi delle esportazioni (GRE) è stata sostituita dall'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE), un istituto federale di diritto pubblico. L'ASRE consente agli esportatori svizzeri di accettare più facilmente le ordinazioni provenienti dall'estero coprendo i rischi di mancati pagamenti causati da situazioni politiche o economiche instabili. L'ASRE ha ripreso l'offerta di prestazioni della GRE aggiungendovi l'assicurazione contro il rischio dell'acquirente privato (RAP). La copertura dell'ASRE è tuttavia sussidiaria a quella del mercato privato.

Nel 2006 la Delegazione delle finanze ha preso atto del rapporto del CDF sulla promozione delle esportazioni nonché della verifica, sempre da parte del CDF, del conto annuale della GRE. Per dar seguito al rapporto del CDF ha deciso di incontrare il Segretario di Stato dell'economia nel corso del 2007.

Durante la quarta seduta ordinaria del 2007 la Delegazione delle finanze ha preso atto dei risultati della verifica effettuata dal CDF sul conto annuale 2006 della GRE. Per informarsi in modo più approfondito sulla nuova veste della GRE e sull'importo delle riserve necessarie, ha incontrato il Segretario di Stato dell'economia e il presidente del consiglio d'amministrazione dell'ASRE in occasione della quinta seduta ordinaria del 2007.

Il capitale dell'ASRE ammonta a due miliardi di franchi, suddivisi in capitale sopportante i rischi (1,25 miliardi), capitale di base (700 milioni) – utilizzato come «ammortizzatore di rischio» – e riporto conto economico (74 milioni). L'ASRE è finanziariamente autonoma. Non sono pertanto previsti sussidi federali, eccetto prestiti a breve termine e a interessi di mercato per affrontare temporanee mancanze di liquidità.

L'ASRE dovrà in particolare raccogliere esperienze con la copertura del RAP e la conseguente possibilità di perdite. È necessario procedere ad analisi più approfondite dei rischi legati alla solvibilità e all'affidabilità del debitore. La politica di rischio di gestione sarà testata concretamente per 2–3 anni.

Secondo le cifre fornite dal presidente del Consiglio di amministrazione, l'impegno complessivo dell'ASRE a metà 2007 ammontava a 7,8 miliardi di franchi, vale a dire 100 milioni in più rispetto alla fine del 2006. Gli impegni di massima dell'assicurazione, pari a 1,6 miliardi di franchi, sono aumentati di 90 milioni, per un importo totale di 9,4 miliardi di franchi.

La Delegazione delle finanze si è soffermata in particolare sul rischio che, in caso di insolvenza dei debitori, la Confederazione debba effettuare i pagamenti.

Una delle priorità della Delegazione delle finanze per il 2008 sarà la gestione dei rischi della Confederazione e la relativa attuazione nel contesto del bilancio d'apertura secondo il NMC.

5.8 Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

5.8.1 Visita informativa della Sezione 2 all'Ufficio federale dei trasporti

Nell'agosto del 2007 la Sezione 2 della Delegazione delle finanze ha svolto una visita informativa all'Ufficio federale dei trasporti, in occasione della quale ha ottenuto ragguagli sul finanziamento del trasporto pubblico, sulla convenzione sulle prestazioni delle FFS e, in particolare, sul raccordo alla rete ad alta velocità (raccordo RAV).

Finanziamento del trasporto pubblico

Il settore del trasporto pubblico è sovvenzionato con contributi del preventivo ordinario della Confederazione, con il Fondo per i grandi progetti ferroviari (Fondo FTP) e, dal 2008, con il Fondo infrastrutturale per il traffico d'agglomerato (Fondo infrastrutturale). Per quanto riguarda l'infrastruttura sono previsti 5880 milioni di franchi per gli anni 2007–2010 nel quadro della convenzione sulle prestazioni delle FFS. Le ferrovie private usufruiscono attualmente del nono credito quadro (2007–2010) pari a circa 800 milioni di franchi. Il Fondo FTP prevede 30,5 miliardi di franchi per progetti nell'ambito della NFTA, della Ferrovia 2000, dell'inquinamento fonico e del raccordo alla rete ad alta velocità. Dal 2008 saranno stanziati con il Fondo infrastrutturale sei miliardi di franchi, destinati anche a progetti ferroviari.

Nel settore dei trasporti va operata una distinzione tra traffico viaggiatori regionale e traffico merci. La Confederazione e i Cantoni indennizzano le imprese di trasporto regionali per i costi pianificati non coperti dell'offerta di trasporto che ordinano congiuntamente. La quota della Confederazione varia a seconda del Cantone e ammonta in media al 69 per cento, e a circa il 50 per cento con la NPF. Nel quadro delle misure d'accompagnamento decise dal Parlamento a sostegno del trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) incentiva il traffico combinato non accompagnato e l'autostrada viaggiante.

Convenzione sulle prestazioni tra la Confederazione svizzera e le Ferrovie federali svizzere (FFS) 2007–2010

La Convenzione sulle prestazioni per gli anni 2007-2010, stipulata tra il Consiglio federale e il consiglio d'amministrazione delle FFS, prevede un credito quadro di 5,8 miliardi di franchi. Il credito quadro è fissato di volta in volta dal Parlamento. La Convenzione definisce gli obiettivi e le prestazioni delle FFS, nonché la pianificazione dello sviluppo della rete ferroviaria a medio e lungo termine. I 5,8 miliardi di franchi sono destinati a coprire le spese di esercizio e d'infrastruttura delle FFS, ma non un eventuale deficit. L'UFT controlla se i mezzi finanziari impiegati per l'infrastruttura delle FFS sono utilizzati in modo efficace ed efficiente.

Il settore FFS Cargo continua a preoccupare sia le FFS che l'UFT. Nel confronto internazionale e alla luce dell'attuale congiuntura favorevole, il deficit di questo settore è da ricondursi a una gestione finanziaria lacunosa. Da un punto di vista strategico, tuttavia, la vendita del settore è fuori questione.

Raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (raccordo RAV)

Conformemente all'articolo 1 della legge federale del 18 marzo 2005 sul raccordo della Svizzera orientale e della Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (LRAV; RS 742.140.3), questo raccordo è volto a rafforzare la Svizzera in quanto piazza economica e Paese turistico nonché a trasferire per quanto possibile su rotaia il traffico internazionale stradale e aereo. Per il progetto è stato stanziato un credito d'impegno di 1090 milioni di franchi suddivisi fra 16 oggetti; tra gli organizzatori figurano comitati direttivi dei Paesi interessati, le FFS, la BLS e i gruppi di accompagnamento per la Svizzera orientale e occidentale. Alcuni progetti previsti per la Svizzera occidentale sono già in corso di realizzazione, mentre quelli per la Svizzera orientale sono per lo più in fase di pianificazione. Al momento della visita informativa, l'UFT stava elaborando le attività di controllo per i progetti dei raccordi alla rete ad alta velocità. Dopo aver constatato che questi controlli andavano coordinati con quelli relativi al nuovo fondo infrastrutturale, l'UFT ha deciso di preparare una direttiva generale sul controlling.

La responsabilità principale della sorveglianza del progetto è assunta dalla Confederazione ed esercitata dall'UFT. Intervengono inoltre comitati direttivi misti, formati da rappresentanti tedeschi e francesi, organi di direzione con la partecipazione delle FFS e della BLS per i grandi progetti, nonché gruppi di accompagnamento per la Svizzera orientale e occidentale. L'esecuzione dei singoli progetti è oggetto di convenzioni con le FFS e la BLS. Gli ostacoli maggiori si constatano nei negoziati contrattuali con i Paesi vicini, complicati soprattutto dall'avvicinarsi dei ministri, che condiziona di volta in volta la rete di relazioni stabilita.

La Delegazione delle finanze constata che il finanziamento del trasporto pubblico poggia su una base solida. Raccomanda all'UFT di prestare la massima attenzione alla trasparenza dei costi anche nel settore dei raccordi alla rete ad alta velocità e di sottoporle, una volta che sarà stata approvata, la nuova direttiva sul controlling (presumibilmente nell'estate 2008). La Delegazione delle finanze prevede inoltre di farsi aggiornare regolarmente dal DATEC sugli sviluppi nel settore FFS Cargo.

5.8.2

Ufficio federale delle strade. Nuove strutture per far fronte alla Nuova impostazione della perequazione finanziaria

Con l'entrata in vigore della Nuova perequazione finanziaria (NPC) il 1° gennaio 2008, la proprietà delle strade nazionali passa alla Confederazione e l'Ufficio federale delle strade (USTRA) subentra ai Cantoni assumendone i compiti legati alla sistemazione, alla manutenzione e all'esercizio delle strade nazionali. Per questa ragione, l'USTRA, che dal 1° gennaio 2007 opera come ufficio GEMAP, si sta arricchendo di nuove strutture in tutta la Svizzera. Obiettivo della NPC sono risparmi annuali nell'ordine di 100 milioni di franchi.

Considerata la sua competenza in ambito di vigilanza finanziaria concomitante, la Delegazione delle finanze ha deciso, durante la seconda seduta ordinaria del 2007, di seguire più da vicino questo vasto progetto NPC. In occasione di un incontro con il direttore dell'USTRA si è informata in merito al processo di riorganizzazione e ha constatato che è in fase di realizzazione. Ha in particolare appreso che l'USTRA sta completando la definizione dei processi operativi, mettendo a punto e collaudando nuovi strumenti, trasferendo i dati e, in concertazione con i Cantoni, sta riprendendo i progetti in corso. Per quanto riguarda l'assunzione del personale, nei limiti del possibile viene data la priorità ai collaboratori dei Cantoni in modo da preservare le conoscenze acquisite.

La Delegazione delle finanze continuerà a seguire la creazione delle nuove strutture dell'USTRA in vista della NPC e prevede di discutere con l'Ufficio un primo rapporto sullo stato dei lavori nel aprile 2008.

5.8.3

Swisscom. Liquidazione degli immobili

In seguito a una richiesta della CdG-N la Delegazione delle finanze ha invitato il DATEC a riferirle in merito alle vendite immobiliari operate da Swisscom negli anni 2000–2001. Premura principale della Delegazione era sapere in che misura la Segreteria generale del DATEC fosse al corrente delle decisioni del consiglio di amministrazione di Swisscom e dello svolgimento delle vendite, nonché come la Segreteria valutasse le transazioni.

Nella sua risposta, la Segreteria generale del DATEC ha osservato che il Consiglio federale definisce gli obiettivi di Swisscom ai sensi della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione delle telecomunicazioni della Confederazione (RS 784.11). Conformemente agli statuti, inoltre, il Consiglio federale ha nominato un rappresentante ufficiale nel consiglio d'amministrazione di Swisscom (costituito da nove membri) che aggiorna il DFF e il DATEC sulle pratiche in esame. I due Dipartimenti si riuniscono anche regolarmente con una delegazione allargata (composta dal presidente del consiglio di amministrazione, dei rappresentanti ufficiali e dei membri della direzione) che li informa sui principali affari di Swisscom.

Il consiglio d'amministrazione di Swisscom aveva deciso di ridurre il suo patrimonio immobiliare, molto consistente per un'azienda di telecomunicazioni, per potersi

concentrare sulle attività principali («core business»). La vendita degli immobili di proprietà e il passaggio a contratti d'affitto dovevano consentire all'azienda di procurarsi rapidamente i mezzi necessari per gli investimenti nel settore tecnico-operativo e di ridurre i costi grazie alla maggiore flessibilità offerta dai contratti d'affitto.

Secondo i principi strategici fissati dal Consiglio federale, il consiglio d'amministrazione di Swisscom sceglie autonomamente gli immobili necessari all'esercizio aziendale. Il DATEC e il DFF hanno appreso la decisione del consiglio d'amministrazione e il programma di vendita immobiliare durante la visita informativa. Sulla base delle informazioni ricevute, non sussisteva alcuna ragione per chiedere un intervento del Consiglio federale per il tramite del suo rappresentante nel consiglio d'amministrazione. Secondo il DATEC, la decisione e il programma adottati non offrono motivi di critica.

La Delegazione delle finanze considera chiusa la pratica; ha quindi inoltrato alla CdG la risposta del DATEC e le risposte di Swisscom alle 14 domande puntuali formulate dalla Commissione.

5.8.4 Aumento del credito per i controlli di polizia del traffico pesante dal 2008

Durante la quarta seduta ordinaria del 2007 la Delegazione delle finanze ha preso atto della decisione del Consiglio federale di aumentare, dal 2008, il credito per i controlli di polizia del traffico pesante utilizzando i proventi della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Ha quindi chiesto al capo del DFF di spiegarle perché il Consiglio federale ha deciso di stanziare soltanto una metà scarsa del credito chiesto dal DATEC e se un aumento dei controlli di polizia del traffico pesante comporti un aumento dei ricavi. Ha inoltre sottoposto al DATEC una serie di domande sulla medesima pratica.

Il DFF ha spiegato che, in linea di massima, un aumento dei controlli comporta normalmente entrate supplementari e anche maggiore sicurezza, ma che, prima o poi, il beneficio ottenuto si riduce dato che i soggetti sottoposti ai controlli rispondono alle misure implementate. A questo proposito, il DFF ritiene che si debba evitare di sconfinare nell'ingiustizia, punendo, a causa di qualche mela marcia, chi in realtà compie il proprio dovere. Prendere in considerazione questi aspetti nella definizione della densità controlli è in effetti molto delicato.

Il DATEC osserva inoltre che questi controlli, come la maggior parte delle misure adottate nel contesto del trasferimento del traffico dalla strada alla ferrovia, non comportano un ritorno d'investimento per la Confederazione perché il ricavo delle multe confluisce nelle casse cantonali. Né tanto meno aumentano gli introiti della TTPCP, perché i controlli riguardano soprattutto lo stato tecnico dei veicoli, il carico e la capacità del guidatore di condurre un veicolo. L'utilità delle misure traspare più che altro in termini di costi indiretti e di economia generale. Maggiori controlli del traffico pesante significano maggiore sicurezza stradale, che, da un punto di vista di economia globale, significa a sua volta un enorme potenziale di risparmio, se si

pensa che i costi sociali per gli incidenti stradali ammontano ogni anno a 13 miliardi di franchi.

L'aumento dei controlli sul traffico pesante colloca strada e rotaia su un piano di parità, dato che i trasportatori non possono più approfittare della maggiore competitività ottenuta violando le norme. In ultima analisi, il DATEC considera che la diminuzione dei versamenti nel Fondo FTP in seguito all'incremento dei contributi federali per i controlli del traffico pesante sia di importanza secondaria alla luce del volume complessivo del Fondo FTP.

La Delegazione delle finanze ha infine preso atto del fatto che la decisione del Consiglio federale si basa su una ponderazione degli interessi tra la portata di una misura e i mezzi a disposizione per attuarla. L'incremento dei crediti consente di sovvenzionare i controlli nei nuovi centri e, in futuro, i controlli mobili, anche se non più nella misura attuale.

6 Conclusioni

Va innanzitutto ribadito quanto constatato dalla Delegazione delle finanze nel rapporto dello scorso anno: uno dei principali punti di forza della Delegazione è la sua competenza in termini di alta vigilanza concomitante, che le consente di intervenire presso il Consiglio e l'Amministrazione federali durante il processo di gestione finanziaria e di correggere, laddove sia ancora in tempo, un'evoluzione indesiderata o costosa. Negli ultimi anni, gli interventi tempestivi della Delegazione delle finanze hanno dato i loro frutti. A questo contribuisce il fatto che la Delegazione delle finanze si è sempre mostrata molto rigorosa nelle decisioni adottate e nell'apprezzamento degli affari che le sono stati sottoposti.

Nei rapporti annuali la Delegazione delle finanze tratta in primis gli affari che hanno dato luogo a correzioni o raccomandazioni. La Delegazione ringrazia il Consiglio federale e l'Amministrazione per la buona gestione delle finanze e per l'impiego complessivamente efficace e parsimonioso delle risorse pubbliche.

Estende inoltre questa riconoscenza a tutti i collaboratori della sua segreteria per l'instancabile impegno e al Controllo federale delle finanze per l'alta vigilanza esercitata sulle finanze della Confederazione. Come di consueto, il CDF ha svolto le sue mansioni con efficacia, lungimiranza e abnegazione, al servizio dei cittadini del nostro Paese.

