



Fideiussioni nella navigazione marittima

Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali

del 26 giugno 2018

L'essenziale in breve

Contesto

Al fine di garantire l'approvvigionamento di beni vitali in caso di guerra o di crisi d'altro genere, sin dal 1959 la Confederazione ha sostenuto l'acquisto di navi d'alto mare accordando fideiussioni ad armatori svizzeri. Tuttavia dal 2008 il settore della navigazione d'alto mare attraversa un'importante crisi che ha colpito anche le compagnie svizzere. La Confederazione ha dovuto onorare le fideiussioni per 13 navi d'alto mare che poi sono state vendute. A questo scopo a maggio 2017 il Consiglio federale ha dovuto chiedere al Parlamento un credito supplementare di 215 milioni di franchi.

In tale contesto è venuto alla luce che fino a giugno 2015 l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico (UFAE) non ha informato in modo adeguato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) sui problemi da risolvere. Il Dipartimento ha in seguito avviato diverse misure senza tuttavia riuscire ad evitare che più compagnie venissero soffocate dalle difficoltà finanziarie, rendendo necessario il credito aggiuntivo di cui sopra. Il Parlamento ha approvato il credito il 15 giugno 2017.

Il 4 luglio 2017, di fronte alle elevate perdite, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG-N/S qui di seguito «CdG») hanno istituito un gruppo di lavoro (qui di seguito «gruppo di lavoro») incaricandolo di esaminare se fosse necessario l'intervento dell'alta autorità di vigilanza parlamentare. In base ai primi accertamenti, il 25 settembre le CdG hanno deciso di avviare un'ispezione incentrata principalmente sulle questioni riguardanti la vigilanza da parte del DEFR nei confronti dell'UFAE, la vigilanza da parte del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) nei confronti dell'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM), l'informazione del Consiglio federale; hanno al contempo cercato di valutare come avvalersi delle esperienze fatte, sia in caso di fideiussioni in altri ambiti sia per quel che riguarda la gestione del rischio della Confederazione. Oggetto dell'ispezione è stato inoltre il ruolo del Controllo federale delle finanze (CDF) che nel 2010 e nel 2014 aveva svolto verifiche presso l'UFAE e, dopo che la problematica era venuta alla luce, nell'aprile 2016 era stato incaricato dal DEFR di svolgere un'inchiesta amministrativa su quanto accaduto.

L'esame delle operazioni di vendita e l'analisi delle procedure e delle responsabilità nell'UFAE non erano invece oggetto dell'ispezione delle CdG, poiché portate avanti da altri organi. Quanto successo nell'UFAE è stato dunque valutato nel contesto dell'inchiesta amministrativa del CDF, mentre la Delegazione delle finanze (DelFin) dalla metà del 2015 si occupa delle fideiussioni e in particolare delle operazioni di vendita delle navi.

Decorso

Durante l'esame il gruppo di lavoro ha sentito diverse persone, in particolare il capo del DEFR e il segretario generale del DEFR; ha anche ascoltato rappresentanti attivi e non più attivi dell'UFAE e del CDF. Inoltre ha analizzato le indicazioni legali rilevanti e numerosi documenti, come ad esempio i verbali di riunioni del DEFR con l'UFAE, note informative dell'UFAE destinate al DEFR e del DEFR destinate al Consiglio federale nonché le mappe dei rischi riportate nel rapporto sui rischi della Confederazione.

Risultati principali

L'analisi ha mostrato che l'UFAE non ha reagito per tempo alla crisi delle fideiussioni, che ha fornito solo informazioni insufficienti al Dipartimento e dunque non ha adempiuto i propri compiti nei suoi confronti. Tuttavia per le CdG sono anche decisivi il comportamento a lungo passivo del Dipartimento nei confronti dell'Ufficio e l'insufficiente analisi delle attività di quest'ultimo nell'ambito dei compiti dipartimentali di vigilanza. Lo si deduce in particolare dal fatto che fino all'acuirsi della crisi a giugno 2015 l'argomento non è mai stato trattato durante i colloqui sulla gestione e che si è tenuto scarso conto dei riferimenti contenuti nelle note informative e nel rapporto sui rischi. Per queste ragioni per lungo tempo non ci si è accorti che le procedure concernenti le fideiussioni nell'UFAE erano carenti. In questo contesto le Commissioni ritengono inoltre importante che l'UFAE, i vertici dipartimentali e la direzione dell'Ufficio abbiano interpretato in modo diverso le competenze e le responsabilità: questo potrebbe aver contribuito all'insorgere dei problemi con le fideiussioni per la navigazione d'alto mare.

Le CdG ritengono tuttavia che, dopo essersi reso conto della portata della crisi a giugno 2015, il DEFR abbia migliorato la vigilanza sull'UFAE e abbia informato il Consiglio federale in modo adeguato.

D'altronde una conseguenza positiva della crisi delle fideiussioni nella navigazione d'alto mare è stata che anche in altri settori si è potuto correre ai ripari, come ad esempio con le misure per tenere meglio conto dei rischi delle fideiussioni e di altri vincoli analoghi nel quadro della gestione del rischio della Confederazione.

Un'altra deduzione critica dalle indagini condotte dalle CdG riguarda il CDF e come ha svolto l'inchiesta amministrativa presso l'UFAE. Le CdG ritengono che il CDF non avrebbe avuto il diritto di svolgere l'inchiesta amministrativa a causa di relazioni di dipendenza. In più, secondo le CdG l'inchiesta è stata svolta in modo lacunoso perché si è rinunciato a coinvolgervi il capo dello stato maggiore 1991–2012 e la delegata 2006–2015. Le CdG non comprendono la decisione del CDF di non sentire queste due persone. Secondo le Commissioni, il fatto che il CDF ritenga giusto ancor oggi il proprio modo di procedere e neghi che esista un problema a causa delle relazioni di dipendenza solleva la questione di fondo dell'idoneità del CDF quale organo inquirente in un'inchiesta amministrativa. In tale contesto deve essere tuttavia criticato anche il DEFR perché a quanto pare ha sottovalutato la problematica della dipendenza.

Gli accertamenti sul ruolo del CDF mostrano tra l'altro che nel quadro dell'inchiesta amministrativa vi è stata anche una sovrapposizione delle indicazioni della OLOGA riguardanti le inchieste amministrative con quelle della LCF riguardanti il CDF. In futuro una sovrapposizione di tal genere di norme applicabili dovrà essere evitata.

In base a queste constatazioni le CdG hanno indirizzato otto raccomandazioni al Consiglio federale invitandolo ad esprimere un parere entro il 1° ottobre 2018. Hanno invitato anche il CDF ad esprimersi entro questa data sulle constatazioni che lo riguardano.

Indice

L'essenziale in breve	5254
1 Introduzione	5259
1.1 Contesto	5259
1.2 Oggetto dell'inchiesta	5260
1.3 Modo di procedere	5261
1.4 Struttura del rapporto	5262
2 Basi legali	5262
2.1 Gestione e vigilanza nei dipartimenti	5262
2.1.1 Nel contesto più ampio e in particolare riguardo al DEFR	5263
2.1.2 Gestione del rischio	5265
2.2 Inchiesta amministrativa	5267
2.2.1 Diritto di essere sentiti	5267
2.2.2 Indipendenza	5267
3 Situazione generale	5268
3.1 Gestione e vigilanza del Dipartimento nei confronti dell'UFAE	5268
3.1.1 Osservazioni introduttive	5268
3.1.2 Struttura organizzativa dell'UFAE	5268
3.1.3 Prima fase: fino a giugno 2015	5271
3.1.4 Seconda fase: da giugno 2015	5278
3.2 Informazione del Consiglio federale	5282
3.3 Gestione e vigilanza del DFAE sull'USNM	5283
3.3.1 Vigilanza del DFAE sull'USNM	5283
3.3.2 Futura cooperazione tra l'UFAE e l'USNM	5284
3.4 Ruolo del CDF	5285
3.4.1 Introduzione	5285
3.4.2 Diritto di essere sentiti	5286
3.4.3 Indipendenza degli organi incaricati di un'inchiesta amministrativa	5289
3.5 Insegnamenti tratti dall'affare per le fideiussioni e per obblighi analoghi della Confederazione	5292
3.5.1 Fideiussioni e obblighi analoghi	5293
3.5.2 Insegnamenti tratti dalla Confederazione	5295
4 Valutazione	5296
4.1 Gestione e vigilanza del Dipartimento nei confronti dell'UFAE	5296
4.1.1 Prima fase: fino a giugno 2015	5296
4.1.2 Seconda fase: a partire da giugno 2015	5303
4.2 Informazione del Consiglio federale	5304

4.3	Gestione e vigilanza del DFAE nei confronti dell'USNM	5305
4.3.1	Scambi di informazioni del DFAE sulla navigazione d'alto mare	5305
4.3.2	Futura cooperazione tra l'UFAE e l'USNM	5305
4.4	Ruolo del CDF	5306
4.4.1	Attribuzione di un mandato d'inchiesta amministrativa	5306
4.4.2	Diritto di essere sentiti e scopo di un'inchiesta amministrativa	5308
4.4.3	Indipendenza dell'organo d'inchiesta	5312
4.4.4	Altre raccomandazioni	5316
4.5	Insegnamenti tratti in materia per le fideiussioni e per obblighi analoghi della Confederazione	5317
5	Conclusioni	5318
6	Seguito della procedura	5320
	Elenco delle abbreviazioni	5321
	Elenco delle persone sentite	5323

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

In passato il trasporto via mare di materie prime ed altri beni di consumo di massa era particolarmente importante. Al fine di garantire l'approvvigionamento di beni fondamentali in Svizzera, durante la Seconda guerra mondiale la Confederazione ha assunto il ruolo di armatore. Nel 1947 ha venduto le proprie quattro navi ad armatori svizzeri: la flotta mercantile svizzera passò in mano privata. Dal 1948 al 1959 la Confederazione ha concesso mutui a tasso agevolato per finanziare la disponibilità di carico. Dal 1959 si è limitato a sostenere la navigazione marittima e l'acquisto di navi d'alto mare con le fideiussioni. Questo passo, dovuto a motivi di politica di approvvigionamento e di sicurezza, ha permesso agli armatori svizzeri di finanziare le navi a condizioni molto favorevoli¹. Lo scopo di queste fideiussioni era garantire l'approvvigionamento economico del Paese assicurando i mezzi di trasporto (marittimi)².

Nel secolo scorso la flotta svizzera d'alto mare è stata sempre più potenziata e negli anni Novanta sostenuta con misure appropriate (introduzione di fideiussioni solidali; aumento dal 70 all'85 % della somma massima coperta da fideiussione). Nel 2002 il credito quadro a disposizione per le fideiussioni è stato portato a 600 milioni di franchi. L'ultimo aumento è stato concesso dal Parlamento nel 2008 ed ammontava a 500 milioni, portando l'importo totale a 1,1 miliardi di franchi³.

Agli inizi del 2000 il fabbisogno di disponibilità di carico era ancora in aumento per via dell'apertura dello spazio economico cinese⁴, ma nel 2008 il settore, e dunque anche gli armatori svizzeri, conobbero la «crisi del secolo». Per 13 navi si fece ricorso alle fideiussioni e le navi vennero in seguito vendute⁵. Interventi statali e la speranza che il mercato potesse riprendersi rapidamente hanno ritardato la tanto necessaria quanto urgente riduzione del numero degli armatori, che iniziò in parte solo nel 2016⁶. Per permettere alla Confederazione di onorare gli obblighi che le derivano dalle fideiussioni nel settore della navigazione marittima, il Parlamento ha approvato il 15 giugno 2017 un credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi.

¹ Messaggio del 16 maggio 2017 concernente il credito aggiuntivo per onorare le fideiussioni della Confederazione con il credito quadro e garantire una flotta adeguata che batte bandiera svizzera, n. 11, www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Crediti aggiuntivi > Credito aggiuntivo la / 2017 (stato: 16 luglio 2018).

² Art. 27, 36 e 37 della legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP; RS 531); art. 22 cpv. 1 vLAP.

³ Messaggio, n. 13

⁴ Messaggio, n. 12

⁵ Lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 1 seg.

⁶ Messaggio, n. 12

Già nell'estate 2015 il DEFR aveva deciso di non concedere più nuove fideiussioni, a parte in casi eccezionali, in particolare quando ne erano state concesse in precedenza, prima della costruzione della nave. In base ad un rapporto del DEFR⁷ e dato che l'importanza della navigazione marittima per la sicurezza dell'approvvigionamento della Svizzera⁸ si era ridimensionata, il Consiglio federale ha deciso alla fine del 2016 di non presentare al Parlamento la richiesta di rinnovo del credito quadro per fideiussioni nel 2017⁹.

Inoltre il DEFR ha avviato ad aprile 2016 un'inchiesta amministrativa¹⁰ per chiarire la questione nel competente Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE), affidandola al Controllo federale delle finanze (CDF).

Date le elevate perdite di cui sopra, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG-N/S, qui di seguito «CdG») il 4 luglio 2017 hanno istituito un gruppo di lavoro ad hoc¹¹ (qui di seguito «gruppo di lavoro») con il compito di valutare se sia necessario l'intervento dell'alta autorità di vigilanza parlamentare. A tale scopo il gruppo di lavoro ha sentito i rappresentanti del DEFR e del CDF il 17 agosto 2017.

Visti i risultati dei colloqui, il 25 settembre 2017 le CdG hanno deciso di avviare un'ispezione.

1.2 Oggetto dell'inchiesta

Le CdG hanno deciso di far luce sui punti seguenti:

- 1) vigilanza del DEFR sull'UFAE; vigilanza e informazione del Consiglio federale;
- 2) vigilanza del DFAE sull'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM)¹²;
- 3) ruolo del CDF sulla base delle verifiche sull'UFAE che ha svolto nel 2010 e nel 2014;
- 4) insegnamenti ricavati dalla crisi per le altre fideiussioni della Confederazione e per la gestione del rischio della Confederazione.

⁷ DEFR: rapporto del 21 dicembre 2016 sulla valenza del trasporto marittimo per la politica dell'approvvigionamento, www.bwl.admin.ch > Temi > Logistica > Misure del settore logistica > Einsatz Schweizer Hochseeschiffe (solo in ted. e fr.)(stato: 20 giugno 2017).

⁸ Il Consiglio federale non rinnova il credito quadro a favore della flotta marittima svizzera, comunicato stampa del 21 dic. 2016.

⁹ Messaggio, n. 13

¹⁰ Controllo federale delle finanze: concessione e monitoraggio delle fideiussioni per la flotta d'alto mare svizzera, inchiesta amministrativa, versione finale, 4 apr. 2017 (solo in ted., non pubblicato).

¹¹ Composto dalla consigliera nazionale Yvonne Feri (presidente), dai consiglieri nazionali Martin Candinas, Thomas de Courten, Michael Töngi (da marzo 2018, successore di Louis Schelbert) ed Erich von Siebenthal, dalla consigliera agli Stati Géraldine Savary e dai consiglieri agli Stati Andrea Caroni, Joachim Eder, Hans Stöckli e Beat Vonlanthen.

¹² Dato che il CDF nel rapporto del 28 febbraio 2017 (cfr. n. 3.3) ha criticato anche l'attività dell'USNM a proposito della navigazione marittima, le CdG hanno deciso di integrare nella loro ispezione anche la vigilanza del DFAE sull'USNM.

La verifica non si estende invece a quanto successo all'interno dell'UFAE stesso, dato che se ne è già occupata l'inchiesta amministrativa del CDF. Né si estende all'analisi delle operazioni di vendita e dell'interazione tra USNM e UFAE, il cui chiarimento è stato affidato alla Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin)¹³.

Quali organi politici dell'alta vigilanza parlamentare sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, nel seguente rapporto le CdG esprimono una valutazione della situazione di cui sono a conoscenza. Per garantire la separazione dei poteri, mantengono la maggior discrezione possibile riguardo ai punti sottoposti a procedimenti giudiziari non ancora conclusi.

Dato che le CdG non dispongono di dati significativi antecedenti il 2009, incentrano la propria ispezione sugli anni successivi. Ricostruire gli avvenimenti di un periodo di tempo così lungo ha rappresentato una sfida; il gruppo di lavoro ha cercato di colmare le lacune nelle informazioni scritte con audizioni (cfr. più avanti al n. 1.3).

1.3 Modulo di procedere

Il gruppo di lavoro si è riunito nove volte e ha sentito diverse persone: il capo del DEFR, il segretario generale del DEFR, l'ex capo del DFE e l'ex segretario generale del DFE, rappresentanti attivi e non dell'UFAE e rappresentanti dell'AFF, del CDF e del DFAE. Inoltre il gruppo di lavoro ha chiesto a varie autorità federali dossier e informazioni scritte che ha poi analizzato. In base a questi dati ha potuto farsi un'idea più chiara. Ulteriori documenti e audizioni non avrebbero aggiunto informazioni rilevanti.

Le persone invitate ad esprimersi hanno ricevuto gli estratti del protocollo che le riguardano. Nell'ambito della consultazione amministrativa sono stati loro sottoposti i capitoli che li concernono affinché possano esprimersi in merito (correzione di errori formali e materiali). Infine le risposte, sia della consultazione sia dell'audit, sono state elaborate dal gruppo di lavoro e il rapporto è stato adeguato laddove necessario.

Nella riunione del 26 giugno 2018 le CdG hanno adottato il rapporto sull'ispezione, in base ai risultati dell'analisi del gruppo di lavoro, per presentarlo al Consiglio federale e hanno deciso di pubblicarlo.

Riguardo al rapporto che segue e alle valutazioni e conclusioni che vi sono riportate è necessario tener presente che queste in linea di massima non si riferiscono all'analisi delle procedure interne all'UFAE, in conformità al mandato di cui sopra, poiché questo argomento è già stato trattato nell'inchiesta amministrativa del CDF.

¹³ Lettera delle CdG alla DelFin del 25 sett. 2017.

1.4 **Struttura del rapporto**

La struttura del rapporto è la seguente: il secondo capitolo presenta le basi legali fondamentali. Il terzo illustra i fatti determinanti, suddividendoli in vari elementi a seconda della questione analizzata. Il quarto capitolo si concentra sulla valutazione e sulle risposte alle domande principali poste dall'ispezione con riferimento al terzo capitolo. Il capitolo conclusivo riporta le deduzioni essenziali.

2 **Basi legali**

L'inchiesta riguarda in particolare la gestione e la vigilanza del DEFR nei confronti dell'UFAE e il presente capitolo riporta le disposizioni più importanti in materia, dapprima nel contesto generale e in relazione al DEFR. Quindi vengono spiegati gli elementi propri all'Ufficio laddove necessario per la comprensione del rapporto. Inoltre è spiegata la gestione del rischio, dato che anche questo elemento rientra nell'analisi.

Sono brevemente chiarite infine determinate basi legali rilevanti per l'ispezione per quel che riguarda l'istituto dell'inchiesta amministrativa, dato che un capitolo del presente rapporto è dedicato al ruolo svolto dal CDF.

2.1 **Gestione e vigilanza nei dipartimenti**

La Costituzione federale (Cost.)¹⁴, fondamento di ogni altra legge, prevede il Consiglio federale quale suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione¹⁵. Il collegio governativo dirige l'Amministrazione federale, provvede a un'organizzazione appropriata e al corretto adempimento dei compiti¹⁶. Sorveglia inoltre l'Amministrazione federale¹⁷.

A parte le norme di diritto speciale, le disposizioni principali sulla gestione e sulla vigilanza nell'Amministrazione federale si trovano nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)¹⁸ e nell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)¹⁹. Rilevanti per il presente rapporto sono altri atti (seguono maggiori informazioni).

¹⁴ Costituzione federale (Cost.; RS **101**).

¹⁵ Art. 174 Cost. (RS **101**).

¹⁶ Art. 178 cpv. 1 Cost. (RS **101**).

¹⁷ Art. 187 cpv. 1 lett. a Cost. (RS **101**).

¹⁸ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**).

¹⁹ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**).

2.1.1 Nel contesto più ampio e in particolare riguardo al DEFR

a) In generale

In virtù dell'articolo 8 capoverso 3 LOGA, il Consiglio federale quale organo collegiale vigila costantemente e sistematicamente sull'Amministrazione federale. Con tale vigilanza, che deve essere svolta non solo dal Consiglio federale ma anche dai dipartimenti, si vuole garantire che vengano adempiuti i compiti costituzionali e legali²⁰.

Ciascun membro del Consiglio federale è al contempo capo di un dipartimento²¹. Il capo del dipartimento definisce gli obiettivi dell'Amministrazione federale e fissa le priorità²². Deve valutare periodicamente le prestazioni dell'Amministrazione federale e controllare gli obiettivi stabiliti²³.

Le unità amministrative sono tenute a controllare periodicamente e sistematicamente i loro compiti, le loro prestazioni, le loro procedure e la loro organizzazione²⁴.

Il capo di dipartimento dirige il dipartimento e ne assume la responsabilità politica²⁵. Definisce gli orientamenti generali della sua direzione e organizza il dipartimento conformemente alle disposizioni della LOGA; determina inoltre la struttura di base degli uffici²⁶. Il Consiglio federale emana un'ordinanza sull'organizzazione di ogni dipartimento che disciplina tra l'altro gli obiettivi, i principi e le competenze dei dipartimenti e degli uffici²⁷. Inoltre ogni dipartimento emana un regolamento²⁸ in cui possono essere disciplinati in particolare i principi di direzione e l'organizzazione dipartimentale²⁹.

Per quel che riguarda i mezzi di gestione, il capo del dipartimento dispone di diritti illimitati di emanare istruzioni, di svolgere controlli e di intervenire direttamente, fermo restando che sono fatte salve disposizioni di leggi speciali³⁰.

Le unità dell'Amministrazione federale centrale sono subordinate a un dipartimento alle cui istruzioni sono vincolate³¹.

Ogni dipartimento deve avere la propria segreteria generale. Il segretario generale è il capo dello stato maggiore del dipartimento³². La segreteria generale sostiene il capo nelle decisioni dipartimentali e nella pianificazione, nell'organizzazione e nel

²⁰ Art. 24 cpv. 1 OLOGA (RS 172.010.1).

²¹ Art. 35 cpv. 2 LOGA (RS 172.010).

²² Art. 36 cpv. 1 LOGA (RS 172.010).

²³ Art. 36 cpv. 3 LOGA (RS 172.010).

²⁴ Art. 27 cpv. 1 OLOGA (RS 172.010.1).

²⁵ Art. 37 cpv. 1 LOGA (RS 172.010).

²⁶ Art. 37 cpv. 2 lett. a e c LOGA; art. 43 cpv. 4 LOGA (RS 172.010).

²⁷ Art. 28 lett. a e b OLOGA (RS 172.010.1).

²⁸ Art. 29 OLOGA (RS 172.010.1); art. 16 dell'ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (Org-DEFR; RS 172.216.1).

²⁹ Art. 29 cpv. 1 lett. a e b OLOGA (RS 172.010.1).

³⁰ Art. 38 LOGA (RS 172.010).

³¹ Art. 7 cpv. 3 OLOGA (RS 172.010.1).

³² Art. 41 cpv. 1 e 2 LOGA (RS 172.010).

coordinamento delle attività dipartimentali³³. Assume compiti di vigilanza conformemente alle istruzioni del capo di dipartimento³⁴. La segreteria generale del DEFR (SG-DEFR) svolge i compiti conformemente a quanto previsto nell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (Org-DEFR)³⁵ secondo l'articolo 42 LOGA e assume le funzioni cosiddette «centrali»³⁶ (tra l'altro il sostegno al capo del Dipartimento; strategia, pianificazione, controlling e coordinamento; raccolta di informazioni)³⁷. I dipartimenti stabiliscono una supervisione interna³⁸ e documentano le loro attività con una gestione sistematica degli atti³⁹. Per quel che riguarda la gestione e l'archiviazione dei documenti si rimanda alle spiegazioni al n. 4.1.1.

b) Subordinazione dell'UFAE

Per quel che riguarda l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese, l'Org-DEFR rinvia da una parte alla legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP)⁴⁰, dall'altra all'ordinanza sull'approvvigionamento economico del Paese (OAEP)⁴¹. Anche l'ordinanza sostituita dall'Org-DEFR, l'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia (Org-DFE), rinviava alla vecchia LAP come pure l'ordinanza sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese⁴² (sostituita dall'OAEP)⁴³.

L'ordinanza sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese e la LAP dell'8 ottobre 1982 sono rimaste in vigore fino al 2017, quando vennero sostituite da nuove disposizioni. Con l'entrata in vigore dell'OAEP il 1° giugno 2017, le disposizioni sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese hanno subito lievi adeguamenti. Le disposizioni seguenti tuttavia erano valide già prima.

Il Consiglio federale nomina un delegato all'approvvigionamento economico del Paese. Il delegato è un esponente del mondo economico⁴⁴. Dirige a titolo accessorio⁴⁵ l'intera organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (di cui fa parte anche l'UFAE⁴⁶). Inoltre la precedente ordinanza sull'organizzazione

³³ Art. 42 cpv. 1 LOGA (RS 172.010).

³⁴ Art. 42 cpv. 2 LOGA (RS 172.010).

³⁵ Ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (RS 172.216.1).

³⁶ Art. 4 cpv. 1 Org-DEFR (RS 172.216.1).

³⁷ Art. 4 cpv. 1 lett. a-c Org-DEFR (RS 172.216.1).

³⁸ Art. 21 cpv. 3 OLOGA (RS 172.010.1).

³⁹ Art. 22 cpv. 1 OLOGA (RS 172.010.1).

⁴⁰ Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP; RS 531).

⁴¹ Ordinanza del 10 maggio 2017 sull'approvvigionamento economico del Paese (OAEP; RS 531.11).

⁴² Ordinanza del 6 luglio 1983 sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11).

⁴³ Art. 9 Org-DEFR (RS 172.216.1); art. 9 Org-DFE, stato: 1° aprile 2007 (RS 172.216.1).

⁴⁴ Art. 58 cpv. 1 LAP (RS 531); art. 53 cpv. 1 vLAP.

⁴⁵ Art. 2 OAEP; art. 3 dell'ordinanza del 6 luglio 1983 sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11).

⁴⁶ Art. 2 cpv. 2 OAEP; art. 4 lett. a dell'ordinanza del 6 luglio 1983 sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11).

dell'approvvigionamento economico del Paese prevedeva che la direzione dell'intera organizzazione doveva seguire le istruzioni del capo del Dipartimento⁴⁷. Il delegato stabilisce gli obiettivi e le priorità dell'organizzazione, coordina le attività degli organi e impartisce loro istruzioni (nella versione precedente, le istruzioni *potevano* essere impartite)⁴⁸. Inoltre la vLAP stabiliva che il delegato fosse sottoposto al Dipartimento⁴⁹.

Nella vigente OAEP è stabilito che l'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese sottostà al Dipartimento⁵⁰ (fino alla revisione di cui sopra, l'organizzazione sottostava al *capo* del Dipartimento⁵¹).

2.1.2 Gestione del rischio

Per quel che riguarda la gestione e la vigilanza dal punto di vista finanziario, sono determinanti in prima linea la legge sulle finanze della Confederazione (LFC)⁵² e l'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC)⁵³. Sono inoltre state emanate Istruzioni⁵⁴ del Consiglio federale sulla politica del rischio e Direttive⁵⁵ sulla gestione del rischio; l'AFF ha pubblicato un manuale⁵⁶.

Nel quadro della gestione finanziaria a livello amministrativo, il Consiglio federale deve prendere le misure necessarie per garantire il controllo interno⁵⁷. Il sistema di controllo interno (SCI) comprende misure regolative, organizzative e tecniche. I direttori delle unità amministrative sono responsabili dell'introduzione, dell'impiego e della sorveglianza del sistema di controllo nel loro settore di competenza⁵⁸. I dipartimenti e la Cancelleria federale (CaF) devono gestire i rischi che rientrano nella loro sfera di competenza conformemente alle istruzioni del Consiglio federale⁵⁹. Dall'entrata in vigore della revisione della LFC e della OFC queste disposizioni non sono state modificate.

47 Art. 8 cpv. 3 dell'ordinanza del 6 luglio 1983 sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11).

48 Art. 5 cpv. 1 OAEP; art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza del 6 luglio 1983 sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11).

49 Art. 53 cpv. 1 vLAP (RS 531).

50 Art. 1 OAEP (RS 531.11).

51 Art. 2 dell'ordinanza del 6 luglio 1983 sull'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11).

52 Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).

53 Ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01).

54 Istruzioni del 24 settembre 2010 sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi (FF 2010 5759), qui di seguito: Istruzioni sulla politica dei rischi

55 Direttive del 3 marzo 2016 dell'Amministrazione federale delle finanze sulla gestione dei rischi presso la Confederazione, www.efv.admin.ch > Temi > Politica finanziaria, basi > Politica dei rischi e delle assicurazioni (stato: 29 nov. 2016), qui di seguito: Direttive dell'AFF.

56 Handbuch der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 28. September 2017 zum Risikomanagement Bund, www.efv.admin.ch > Temi > Politica finanziaria, basi > Politica dei rischi e delle assicurazioni (stato: 29 nov. 2017), qui di seguito: manuale 2017 dell'AFF (solo in ted. e fr.).

57 Art. 39 LFC (RS 611.0).

58 Art. 36 cpv. 3 OFC (RS 611.01).

59 Art. 50 cpv. 1 OFC (RS 611.01).

Il 3 dicembre 2004 il Consiglio federale ha adottato per la prima volta le basi necessarie alla gestione del rischio⁶⁰. Il 24 settembre 2010 ha emanato le Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, in sostituzione delle basi del 2004 di cui sopra, in cui si stabilisce che la gestione del rischio è uno strumento di direzione, «costituisce parte integrante dei processi commerciali e di gestione e contribuisce a un adempimento dei compiti accurato ed economico»⁶¹. Obiettivi della gestione dei rischi sono tra l'altro la tutela del patrimonio e della reputazione della Confederazione⁶² nonché l'impiego efficace ed economico dei mezzi finanziari disponibili⁶³. Tali obiettivi devono essere raggiunti anche con «l'adozione delle necessarie misure a seguito della rilevata esposizione ai rischi»⁶⁴. Le misure adeguate per evitare o ridurre i rischi devono essere «decise e attuate ... conformemente alla situazione e al livello gerarchico»⁶⁵. «La gestione dei rischi comprende l'adeguata gestione delle emergenze, delle crisi e della continuità»⁶⁶. Il Consiglio federale, i dipartimenti, la CaF e l'AFF devono controllare periodicamente la politica dei rischi⁶⁷. I dipartimenti sono responsabili dei rischi che rientrano nel loro settore ed «eseguono periodicamente un esame completo della loro esposizione ai rischi»⁶⁸.

Conformemente al numero 6 capoverso 1 delle Istruzioni sulla politica dei rischi, l'AFF ha emanato le Direttive sulla gestione dei rischi nelle quali è stabilito che i dipartimenti devono verificare i rischi essenziali delle unità amministrative⁶⁹ e che deve essere approntato un elenco delle misure⁷⁰. Nel rapporto sui rischi devono essere illustrate le misure di riduzione del rischio che devono essere prese o che sono già attuate⁷¹.

Inoltre l'AFF ha elaborato, per la prima volta nel 2011⁷², un manuale in cui sono riportate informazioni particolareggiate e indicazioni su come strutturare la gestione del rischio della Confederazione. Vi sono anche descritti gli ausili di lavoro. Il manuale è stato sottoposto a revisione due volte⁷³, ma le indicazioni che seguono non sono state modificate. Per quel che riguarda la procedura di gestione del rischio,

⁶⁰ Nuove istruzioni del Consiglio federale sulla politica dei rischi della Confederazione, comunicato stampa dell'AFF del 24 sett. 2010.

⁶¹ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 4 cpv. 1.

⁶² Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 3 cpv. 1 lett. c.

⁶³ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 3 cpv. 1 lett. d.

⁶⁴ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 3 cpv. 2 lett. c.

⁶⁵ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 4 cpv. 5.

⁶⁶ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 4 cpv. 6.

⁶⁷ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 4 cpv. 8.

⁶⁸ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 5 cpv. 4 lett. a e c.

⁶⁹ Direttive dell'AFF, n. 3, pag. 6.

⁷⁰ Direttive dell'AFF, n. 4.4, pag. 11.

⁷¹ Direttive dell'AFF, n. 4.6, pag. 11.

⁷² Handbuch der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 21. Nov. 2011 zum Risikomanagement (non più pubblicato in Internet), qui di seguito: manuale 2011 dell'AFF.

⁷³ Handbuch der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 29. Apr. 2013 zum Risikomanagement (non più pubblicato in Internet), qui di seguito: manuale 2013 dell'AFF; in vigore, manuale 2017 dell'AFF.

nel quadro della risoluzione di problemi il manuale prevede che le misure debbano essere descritte con precisione e se necessario suddivise in singole fasi. Inoltre stabilisce che deve essere nominato un responsabile e fissato un termine ultimo per l'attuazione⁷⁴.

2.2 Inchiesta amministrativa

Come spiegato, il DEFR ha incaricato il CDF di svolgere un'inchiesta amministrativa con cui chiarire il contesto delle fideiussioni nella navigazione marittima in seno all'UFAE⁷⁵. Qui di seguito verranno dunque esposte in breve le basi legali concernenti due aspetti importanti nel contesto delle inchieste amministrative, ossia la questione del diritto di essere sentiti e quella dell'indipendenza delle persone incaricate di svolgere le indagini. Maggiori informazioni sono fornite al numero 4.4.

2.2.1 Diritto di essere sentiti

Per chiarire i fatti l'organo d'inchiesta si attiene ai mezzi di prova di cui all'articolo 12 PA⁷⁶, ma non può ricorrere a testimoni⁷⁷. Gli impiegati della Confederazione e delle autorità coinvolte nell'inchiesta devono collaborare all'accertamento dei fatti⁷⁸. Hanno il diritto di consultare i fascicoli del caso, di esprimere il proprio parere al riguardo⁷⁹ e di essere sentiti⁸⁰.

2.2.2 Indipendenza

Oltre ad adempiere requisiti personali, professionali e tecnici⁸¹, le persone cui è affidata un'inchiesta amministrativa non lavorano nell'ambito di attività sotto inchiesta⁸². Le disposizioni di cui all'articolo 10 PA (Ricusazione) valgono per analogia⁸³ e non riguardano l'autorità stessa, ma solo le persone fisiche che agiscono per suo conto⁸⁴.

⁷⁴ Manuale 2017 dell'AFF, n. 3.5.2, pag. 30.

⁷⁵ Cfr. n. 1.1.

⁷⁶ Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).

⁷⁷ Art. 27g cpv. 1 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

⁷⁸ Art. 27g cpv. 2 OLOGA (RS 172.010.1).

⁷⁹ Art. 27g cpv. 4 OLOGA (RS 172.010.1) con riferimento agli art. 26–28 PA (RS 172.021).

⁸⁰ Art. 27g cpv. 5 OLOGA (RS 172.010.1) con riferimento agli art. 29–33 PA (RS 172.021).

⁸¹ Art. 27d cpv. 1 lett. a OLOGA (RS 172.010.1).

⁸² Art. 27d cpv. 1 lett. b OLOGA (RS 172.010.1).

⁸³ Art. 27d cpv. 4 lett. b OLOGA (RS 172.010.1).

⁸⁴ Breitenmoser, Stephan / Spori Fedail, Marion (2016): art. 10 (N 33). In: Waldmann, Bernhard / Weissenberger, Philippe (a cura di): Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG). Zurich: Schulthess Juristische Medien AG.

3 Situazione generale

Il presente capitolo illustra la fattispecie rilevante per l'inchiesta, come dedotta da svariato materiale in possesso delle CdG e da indicazioni delle persone sentite. La valutazione è riportata al capitolo 4.

3.1 Gestione e vigilanza del Dipartimento nei confronti dell'UFAE

3.1.1 Osservazioni introduttive

Il capitolo 3.1.2 illustra in una prima parte le particolarità organizzative dell'UFAE al fine di completare il quadro delle spiegazioni legali⁸⁵ al riguardo. Questo per capire meglio la situazione generale; inoltre le CdG esprimono una valutazione anche riguardo alla struttura organizzativa.

Quindi (n. 3.1.3 e 3.1.4) viene illustrata in modo concreto la fattispecie vera e propria, suddivisa in due fasi: la prima comprende il periodo dal 2009⁸⁶ a giugno 2015, quando l'UFAE ha chiesto al DEFR assistenza per affrontare la problematica delle fidejussioni nella navigazione marittima. Fino ad allora il dossier rientrava nelle competenze dell'UFAE; in seguito il capo del DEFR ha incaricato il segretario generale del Dipartimento di assumere la direzione delle misure volte a risolvere la crisi⁸⁷. La seconda fase, dal giugno 2015 fino all'attuazione delle raccomandazioni del CDF nel 2017, può essere suddivisa a sua volta in due tempi: fino alla conclusione dell'inchiesta amministrativa e il periodo successivo, in cui si è trattato di attuare le raccomandazioni scaturite dall'inchiesta amministrativa.

3.1.2 Struttura organizzativa dell'UFAE

Il segretario generale del DEFR ha comunicato che ritiene l'UFAE un ente regolare «circondato» tuttavia da un «sistema di milizia»; la delegata proviene da questo sistema. Secondo il segretario generale, dopo aver riflettuto su un'eventuale riorganizzazione dell'UFAE, il DEFR è arrivato alla conclusione che, per quel che riguarda l'approvvigionamento economico del Paese, questo tipo di organizzazione è adeguato e opportuno anche in previsione del futuro, riconoscendo l'importanza sia di una «forma ibrida» tra Stato e imprese sia dell'impegno dell'ambiente economico. Tuttavia nelle suddette riflessioni non si è tenuto conto di una fusione con altre unità amministrative del DEFR⁸⁸.

Il capo del DEFR, quello del DFE nel quadriennio dal 2006 al 2010 e il segretario generale del DFE nel periodo dal 2003 al 2010 hanno fatto notare che grazie all'organizzazione specifica all'UFAE è stato possibile trarre vantaggio da un vasto

⁸⁵ Cfr. n. 2.1.1.

⁸⁶ Cfr. n. 1.2.

⁸⁷ Lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 2 seg.

⁸⁸ Verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 15.

know-how⁸⁹. Il capo e il segretario generale del DFE hanno inoltre sottolineato come per motivi di organizzazione l'attuale struttura dell'UFAE sia economicamente più vantaggiosa di quella di un ufficio federale⁹⁰.

La delegata in carica dal 2006 al 2015 ha affermato di non poter immaginare un altro modello poiché in caso di crisi l'economia può garantire l'approvvigionamento del Paese solo con il sostegno di persone che conoscono l'ambiente. Ha aggiunto inoltre di aver conosciuto varie situazioni in cui l'organizzazione ha potuto essere attivata senza difficoltà⁹¹. Il direttore supplente dell'UFAE ha dichiarato che il senso del sistema è proprio servirsi di un'organizzazione di milizia allo scopo di coinvolgere gli ambienti economici e di rendere attendibili le misure e le attività⁹². Il capo dello stato maggiore nel periodo dal 1991 al 2012 ha sostenuto che i rappresentanti dell'organizzazione di milizia hanno sì un impiego nell'economia privata, oltre alla loro attività per l'approvvigionamento economico del Paese, ma che sia la delegata 2006–2015 sia i membri dirigenti dell'organizzazione di milizia sapevano bene di dover essere a disposizione dell'UFAE in caso di crisi. Ha poi continuato affermando che se la Svizzera dovesse affrontare una «crisi gigantesca» forse il sistema di milizia potrebbe non esserne all'altezza, ma che una tale eventualità non è probabile nei tempi attuali⁹³. Per quel che riguarda l'idoneità del sistema di milizia e in merito all'aumento del credito di fideiussione nel 2007, il segretario generale del DEFR ha dichiarato che l'organizzazione di milizia non vi era coinvolta e che è stato lo stato maggiore dell'UFAE ad assumerne la responsabilità. Inoltre, ha continuato, si può addurre l'argomento che non si sarebbe giunti a questa situazione (nota delle CdG: l'aumento del credito di fideiussione deciso dal Parlamento) se il coinvolgimento fosse stato maggiore dato che l'organizzazione di milizia avrebbe potuto opporsi in modo più efficace al predominio di determinate persone⁹⁴. Queste affermazioni sono contestate dall'ex capo dello stato maggiore dell'UFAE⁹⁵.

⁸⁹ Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 7; verbale dell'audizione del capo del DFE 2006–2010, pag. 4; verbale dell'audizione del segretario generale del DFE 2003–2010, pag. 2.

⁹⁰ Verbale dell'audizione del capo del DFE 2006–2010, pag. 4; verbale dell'audizione del segretario generale del DFE 2003–2010, pag. 2.

⁹¹ Verbale dell'audizione dell'ex delegata per l'approvvigionamento economico del Paese 2006–2015 (qui di seguito: verbale dell'audizione della delegata 2006–2015), pag. 11 seg.

⁹² Verbale dell'audizione del direttore supplente dell'UFAE, pag. 10.

⁹³ Verbale dell'audizione del capo dello stato maggiore 1991–2012, pag. 7.

⁹⁴ Verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 14.

⁹⁵ Nel quadro della consultazione amministrativa svolta dal gruppo di lavoro a proposito del presente rapporto, l'ex capo dello stato maggiore dell'UFAE ha affermato che l'organizzazione di milizia è stata coinvolta nella procedura di aumento del credito di fideiussione e che era favorevole a quanto proposto dall'UFAE. Ha contestato dunque un predominio dello stato maggiore UFAE che non avrebbe rispettato l'organizzazione di milizia.

Per quel che riguarda la separazione delle competenze nei confronti dell'UFAE, la delegata 2006–2015 ha affermato che il capo del DEFR «è anche a capo dell'UFAE»⁹⁶, ma la persona in questione ha respinto questa affermazione⁹⁷. La delegata ha continuato dichiarando che il direttore supplente dell'UFAE era incaricato di svolgere i compiti operativi ed era responsabile dell'attuazione di decisioni. Inoltre la vigilanza sullo Stato maggiore dell'UFAE e su tutti gli altri impiegati superiori spettava a lui. La delegata era invece incaricata di occuparsi della strategia. Per quel che riguarda le funzioni nell'UFAE, il capo del DEFR dal 2006 al 2010 ha spiegato che il delegato era responsabile della strategia e il direttore supplente ricopriva la funzione di direttore operativo⁹⁸. Il segretario generale del DFE dal 2003 al 2010 ha messo a verbale, in relazione alla funzione di delegato, che quest'ultimo da una parte assume la responsabilità delle procedure nell'Ufficio, dall'altra è responsabile anche delle questioni strategiche⁹⁹. Il capo dello stato maggiore 1991–2012 ha affermato che la delegata 2006–2015 faceva parte dell'organizzazione di milizia e che la concessione di fideiussioni e il controllo rientrano in linea di massima nel settore operativo dell'UFAE, ossia nell'ambito di responsabilità del direttore supplente¹⁰⁰.

In merito alla funzione di delegato, il direttore supplente dell'UFAE ha dichiarato che la suddivisione dei ruoli «nella costellazione attuale» è molto buona e funziona. Per quel che riguarda il ruolo del delegato in generale, ha aggiunto che la persona in questa posizione in una situazione di crisi sarebbe richiesta sia presso la Confederazione sia nella propria ditta; lo stesso vale anche per gli altri 250 rappresentanti del sistema di milizia¹⁰¹. Il tasso di occupazione della delegata 2006–2015 era del 25 per

⁹⁶ Verbale dell'audizione della delegata 2006–2015, pag. 7. Nel quadro della consultazione amministrativa svolta dal gruppo di lavoro a proposito del presente rapporto, l'ex delegata 2006–2015 ha affermato che le competenze decisionali in merito all'approvvigionamento economico del Paese spettano per il lato materiale al DEFR, per il lato personale al capo del Dipartimento e per il lato istituzionale al Consiglio federale. Inoltre ha fatto notare che l'UFAE, nonostante la denominazione, non sia un ufficio nel senso materiale del termine, bensì un organo che assume compiti di stato maggiore per il DEFR e che la delegata non ha mai assunto la funzione di una direttrice d'ufficio e di conseguenza non può esservi paragonata. La delegata ha dunque dovuto decidere ed operare in base alle istruzioni del capo del DEFR.

⁹⁷ Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 8. Nella consultazione amministrativa a proposito del presente rapporto il capo del DEFR ha fatto notare che ha diretto l'UFAE in base agli stessi principi con cui dirige gli altri uffici, che la delegata disponeva delle competenze necessarie per dirigere un ufficio e che ne ha anche fatto uso. Il DEFR ha fatto notare che le ampie competenze della delegata hanno reso necessario ritirarle la responsabilità operativa del dossier allo scoppio della crisi in giugno 2015 per affidarla al direttore supplente. Il DEFR ha d'altronde indicato che le convenzioni annuali sugli obiettivi conclusi con l'ex delegata, proposte da quest'ultima, costituivano come negli altri uffici la base per definire l'orientamento generale e le priorità nella direzione dell'Ufficio. Che il Dipartimento non abbia prestato la necessaria attenzione al problema delle fideiussioni nella navigazione marittima è dipeso in larga misura dal fatto che la delegata ha scelto di non affrontare concretamente il problema con il capo del DEFR nel quadro delle convenzioni annuali.

⁹⁸ Verbale dell'audizione del capo del DFE 2006–2010, pag. 5.

⁹⁹ Verbale dell'audizione del segretario generale del DFE 2003–2010, pag. 6.

¹⁰⁰ Verbale dell'audizione del capo di stato maggiore 1991–2012, pag. 4.

¹⁰¹ Verbale dell'audizione del direttore supplente dell'UFAE, pag. 11.

cento¹⁰², il delegato attuale è operativo al 40 per cento per l'approvvigionamento economico del Paese¹⁰³. Il capo del DEFR ha affermato che alle tariffe proposte il Dipartimento non trova persone specializzate che desiderino occuparsi dell'UFAE per più della metà del proprio tempo¹⁰⁴.

3.1.3 Prima fase: fino a giugno 2015

a) Reazione del Dipartimento alle note informative dell'UFAE

Note informative

Prima che la crisi assumesse dimensioni notevoli a giugno 2015, l'UFAE tra il 2011 e il 2015 ha fatto pervenire al DEFR nove note informative sulla situazione delle fidejussioni nella navigazione marittima. Da queste si evince che l'UFAE ha informato il DEFR a partire da novembre 2011 (prima di novembre 2011 non sono state inviate note informative a questo proposito)¹⁰⁵. Nella prima nota del 10 novembre 2011 l'Ufficio descriveva le difficoltà finanziarie di una società armatrice A¹⁰⁶. Nelle altre note sono descritti i problemi finanziari di un'altra società B¹⁰⁷.

Nelle note informative dell'UFAE si fanno notare i problemi insorti: ad esempio già nella prima si legge che senza le necessarie misure la società in questione potrebbe fare fallimento e che perciò potrebbe essere necessario far ricorso a fidejussioni¹⁰⁸. Nella nota del 4 settembre 2012 si accenna per la prima volta ad una ricerca di investitori in corso per la società B; questa e le difficoltà connesse sono menzionate anche in varie note successive¹⁰⁹. In quella del 27 novembre 2014 infine l'Ufficio ammette che i segnali che avevano lasciato supporre un miglioramento della situazione finanziaria degli armatori non si erano avverati¹¹⁰. Dai documenti consultati dalle audizioni non risulta che il DEFR abbia reagito¹¹¹.

¹⁰² Lettera della delegata 2006–2015 del 15 gen. 2018, pag. 2.

¹⁰³ Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 7.

¹⁰⁴ Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 7.

¹⁰⁵ Note informative dell'UFAE al DEFR del 10 nov. 2011, 20 apr. 2012, 4 sett. 2012, 14 dic. 2012, 18 giu. 2013, 19 sett. 2013, 25 feb. 2014, 27 nov. 2014, 23 gen. 2015.

¹⁰⁶ Nota informativa dell'UFAE del 10 nov. 2011 al DEFR, pag. 1 seg.

¹⁰⁷ Cfr. ad es. la nota informativa dell'UFAE del 14 dic. 2012 al DEFR.

¹⁰⁸ Nota informativa dell'UFAE del 10 nov. 2011 al DEFR, pag. 3.

¹⁰⁹ Nota informativa dell'UFAE del 4 sett. 2012 al DEFR, pag. 1 seg.; note informative dell'UFAE al DEFR del 14 dic. 2012, 18 giu. 2013, 19 sett. 2013, 25 feb. 2014.

¹¹⁰ Nella nota informativa del 14 dic. 2012 ad es. è riportato che la ricerca di investitori non ha (finora) avuto successo; in quella del 18 giu. 2013 che rappresenta una notevole sfida.

¹¹¹ Nota informativa dell'UFAE del 27 nov. 2014 al DEFR, pag. 1 seg.

¹¹¹ Nella consultazione amministrativa concernente il presente rapporto il DEFR ha affermato al riguardo che nella nota informativa del 23 gen. 2015 trasmessa a complemento di quella del 27 nov. 2014 l'Ufficio aveva aggiunto che l'accordo di fidejussione scadeva definitivamente il 7 giu. 2015 dopo 15 anni di validità e che non erano possibili altre misure immediate. La questione era già stata discussa con l'AFF e con la banca. La banca creditrice avrebbe deciso a marzo 2015 se intervenire in caso di ricorso a fidejussioni. Per il DEFR questo avrebbe chiarito i passi successivi e l'eventuale margine di manovra nonché se era necessario intervenire o meno.

Ciononostante l'Ufficio lascia intendere ripetutamente di poter ancora risolvere i problemi: la ricerca di investitori ad esempio, fino ad allora infruttuosa, può ancora riuscire¹¹² e le ripercussioni per la Confederazione possono essere contenute. In una nota fa notare che la Confederazione, pur non potendo evitare di subire perdite in caso di realizzazione del pegno, sarebbe comunque diventata proprietaria delle navi e avrebbe avuto il tempo necessario per trovare una soluzione ottimale per le perdite¹¹³.

Nel 2013 il Dipartimento ha posto alcune domande in seguito alla nota informativa del 18 giugno 2013 dell'UFAE chiedendo se fosse necessario un intervento dipartimentale¹¹⁴, ma l'Ufficio ha risposto che per il momento non lo era¹¹⁵. A quanto pare non ci sono state altre reazioni alle note informative dell'Ufficio.

Il capo del DEFR, parlando dello scopo delle note informative in generale, ha dichiarato che queste nella prassi vengono utilizzate per informarlo di una determinata situazione, senza che per questo sia necessario intervenire. Ha quindi precisato che poteva prendere una *decisione* solo se precedentemente era stata inoltrata una richiesta¹¹⁶.

Informazioni fornite dalle persone sentite

Le persone sentite confermano in linea di massima le informazioni qui riportate, ricavate dalla documentazione messa a disposizione. Il segretario generale del DEFR ha affermato che il capo del Dipartimento ha subito chiesto in che modo il Dipartimento poteva intervenire quando in una nota informativa l'UFAE ha «lanciato un allarme»¹¹⁷, ma che l'Ufficio aveva risposto che al momento non era necessario. La nota successiva, ricevuta alcuni mesi dopo, aveva dato l'impressione che la situazione fosse migliorata¹¹⁸. Il direttore supplente dell'UFAE ha confermato questa descrizione dei fatti¹¹⁹. La delegata 2006–2015 non ricordava gli avvenimenti, ma riteneva improbabile aver rifiutato assistenza¹²⁰. Il capo del DEFR ha affermato che il Dipartimento in una situazione di questo genere ha sempre chiesto approfondimenti all'ufficio in questione¹²¹.

b) Reazione del Dipartimento al rapporto sui rischi dell'UFAE

Mappa dei rischi

Come illustrato al n. 2.1, i dipartimenti elencano i propri rischi maggiori in una cosiddetta mappa dei rischi in cui li classificano in base alle ripercussioni che possono avere e la probabilità che si avverino¹²². Queste riskmap comprendono diverse

¹¹² Nota informativa dell'UFAE del 18 giu. 2013 al DEFR, pag. 1 seg.

¹¹³ Nota informativa dell'UFAE del 18 giu. 2013 al DEFR, pag. 2.

¹¹⁴ E-mail della SG-DEFR del 25 giu. 2013 all'UFAE.

¹¹⁵ E-mail dell'UFAE del 26 giu. 2013 al DEFR.

¹¹⁶ Lettera del DEFR del 21 giu. 2018, pag. 2.

¹¹⁷ Dal dossier concernente le note informative si evince che questo valeva per il 2013.

¹¹⁸ Verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 11.

¹¹⁹ Verbale dell'audizione del direttore supplente dell'UFAE, pag. 6.

¹²⁰ Verbale dell'audizione della delegata 2006–2015, pag. 10.

¹²¹ Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 4.

¹²² Manuale 2017 dell'AFF, allegato 1, pag. 56.

voci, tra cui le eventuali *ripercussioni* già citate e il relativo *livello di probabilità*, la *descrizione* del rischio, la *causa* e le relative *misure*.

L'UFAE ha classificato nel 2009 per la prima volta le fideiussioni nella navigazione marittima quali uno dei maggiori rischi dell'Ufficio e le ha integrate nel rapporto sui rischi. Alla voce *descrizione* l'Ufficio ha indicato che la Confederazione era responsabile nei confronti della banca se un armatore svizzero non era in grado di rimborsare il mutuo. Ha inoltre segnalato eventuali pretese di regresso della Confederazione nei confronti del mutuatario e il diritto di pegno, puntualizzando che il valore e la copertura non erano ancora chiare¹²³. Alla voce *cause* era inoltre menzionato che la Confederazione è responsabile quale garante se un armatore non è più in grado di onorare i propri obblighi nei confronti di una banca e che ne sarebbero potuti derivare pagamenti considerevoli (fino a 30 milioni di franchi)¹²⁴.

Anche sulle *misure* attuate erano state fornite informazioni: numerose misure di sicurezza e controllo, in particolare l'esame permanente della solidità finanziaria da parte della banca, l'obbligo di notifica della banca, il controllo permanente sia economico sia finanziario da parte dell'UFAE, le ispezioni delle navi da parte dell'UFAE, le garanzie della Confederazione (diritto di pegno sulla nave, cessione delle pretese dalle polizze di assicurazione sulla nave)¹²⁵.

Nel 2009 le eventuali ripercussioni sono state definite moderate e l'eventualità che si avverassero molto esigua¹²⁶. Nel 2012 le due voci sono state aggiornate a essenziali (per le ripercussioni) e possibile (per l'eventualità). Nonostante questa rivalutazione nel 2012 i dati riguardanti la *descrizione*, le *cause* e le *misure* non sono stati modificati¹²⁷.

In linea di principio va osservato che le spiegazioni riguardanti la *descrizione* e le *cause* sono rimaste in parte invariate per molti anni e solo alcune parti sono state appena adeguate. Quelle relative alle *misure* sono addirittura rimaste invariate, anche nel rapporto sui rischi del 2015.

Informazioni ricevute dalle persone sentite e altre fonti

Il direttore supplente dell'UFAE ha affermato che il suo Ufficio ha fatto pervenire il rapporto sui rischi alla sezione delle finanze e della logistica della SG-DEFER e che non è a conoscenza del seguito¹²⁸. La delegata 2006–2015 da parte sua ha comunicato di non aver mai ricevuto una reazione da parte del Dipartimento ai cinque rapporti inviati tra il 2010 e il 2015¹²⁹.

¹²³ Mappa dei rischi dell'UFAE del 15 ott. 2009, pag. 3.

¹²⁴ Mappa dei rischi dell'UFAE del 15 ott. 2009, pag. 3. Secondo la CdG la somma è intesa per un'unica nave.

¹²⁵ Mappa dei rischi dell'UFAE del 15 ott. 2009, pag. 3.

¹²⁶ Mappa dei rischi dell'UFAE del 15 ott. 2009, pag. 3.

¹²⁷ Mappa dei rischi dell'UFAE del 6 nov. 2012, pag. 3.

¹²⁸ Verbale dell'audizione del direttore supplente dell'UFAE, pag. 7.

¹²⁹ Verbale dell'audizione della delegata 2006–2015, pag. 9. Si noti inoltre che il termine «rapporto» indica il rendiconto sui rischi redatto annualmente. Ciononostante le fideiussioni nella navigazione marittima vi sono menzionate solo a partire dal 2009 (mappa dei rischi ottobre 2009).

Per quel che riguarda la procedura relativa alla gestione del rischio nel Dipartimento, il segretario generale del DEFR ha affermato che i questionari sul rischio (mappe dei rischi) sono compilati dall'Ufficio e quindi «trattati» nel settore Risorse e logistica della segreteria generale ed esaminati da collaboratori specializzati in materia¹³⁰. Il segretario generale supplente rende quindi attendibile la procedura per quanto riguarda il rischio. In ultima istanza tutte le mappe dei rischi sono sottoposte al segretario generale, responsabile del dossier¹³¹. A causa dei numerosi rischi, il capo del Dipartimento non può consultare tutte le mappe dei rischi¹³².

Nell'ambito dell'ispezione il capo del DEFR ha ammesso l'esistenza di una gestione del rischio insufficiente e inadeguata tanto nell'Ufficio quanto nel Dipartimento fino allo scoppio della crisi in giugno 2015. Egli stesso si è reso conto della portata dei rischi solo il 25 giugno 2015 dopo aver ricevuto le relative indicazioni da parte dell'UFAE¹³³. Fino a quel momento né lui né la SG-DEFR si erano resi conto delle dimensioni dei rischi e del potenziale danno che poteva scaturire dalle fidejussioni¹³⁴. Con il senno di poi ha però l'impressione di non essere stato informato correttamente dalla delegata 2006–2015¹³⁵.

Inoltre ha sottolineato che non erano stati svolti importanti accertamenti preliminari, rilevanti per valutare i rischi (riguardo al ricavato dalla vendita all'asta delle navi; condizioni quadro legali). La valutazione dei rischi finanziari tuttavia è cambiata in modo sostanziale dalla fine di giugno 2015¹³⁶.

Il capo del DFE 2006–2010 ha affermato che il rapporto sul rischio è stato discusso con l'Ufficio almeno una volta all'anno a partire dal 2007 o dal 2008¹³⁷. Il segretario generale del DFE 2003–2010 ha aggiunto che per quel che riguarda la gestione del rischio erano applicati approcci dall'alto («top-down») e dal basso («bottom-up»). Le unità individuavano e valutavano i propri rischi (approccio bottom-up) e il Dipartimento ne valutava l'attendibilità (approccio top-down). Si trattava in particolare di determinare se i rischi erano individuati in modo completo, se erano stati definiti in modo coerente a paragone dell'anno precedente o se ci fossero stati cambiamenti. Questa valutazione era compito dei collaboratori specializzati che secondo il parere del segretario generale del DFE 2003–2010 disponevano del know-how necessario allo scopo¹³⁸.

¹³⁰ Il segretario generale del DEFR ha tuttavia fatto notare che la SG-DEFR non è esperta né dispone di esperienza in materia (verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 11). Il capo del DEFR ha rilasciato dichiarazioni analoghe affermando che i collaboratori specializzati non hanno una formazione specifica nell'analisi delle mappe dei rischi (lettera del DEFR del 21 gen. 2018, pag. 4).

¹³¹ Secondo indicazioni del DEFR il segretario generale esamina ora sistematicamente ogni mappa dei rischi personalmente (lettera del DEFR del 21 gen. 2018, pag. 7).

¹³² Verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 11 seg.

¹³³ Lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 7 seg.

¹³⁴ Lettera del DEFR del 30 nov. 2017, pag. 3.

¹³⁵ Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 5 seg.

¹³⁶ Lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 8.

¹³⁷ Verbale dell'audizione del capo del DFE 2006–2010, pag. 3.

¹³⁸ Verbale dell'audizione del segretario generale del DFE 2003–2010, pag. 4.

Da parte sua l’AFF ha dichiarato al gruppo di lavoro di occuparsi di determinare gli standard metodologici e le esigenze minime nella gestione del rischio e di offrire formazioni. Inoltre si avvale di un’applicazione informatica specifica e deve redigere un rapporto¹³⁹. Una volta all’anno ha luogo un incontro con i dipartimenti allo scopo di aggiornare e controllare l’attendibilità dei rischi notificati; se l’AFF si accorge dell’esistenza di un problema, lo sottopone alla Conferenza dei segretari generali e, a partire da un determinato grado, viene discusso in seno al Consiglio federale («rischi del Consiglio federale»). L’AFF non può tuttavia controllare il contenuto delle informazioni fornite dai dipartimenti perché non dispone delle necessarie conoscenze tecniche, disponibili invece presso le unità amministrative¹⁴⁰. Nel quadro della valutazione del rapporto sui rischi svolta a dicembre 2012, l’AFF ha chiesto al DEFR se nel contesto delle fideiussioni nella navigazione marittima la descrizione delle probabilità che i rischi si avverino con le relative ripercussioni fosse stata illustrata in modo corretto. Ne è conseguita una nuova valutazione dei rischi¹⁴¹. Per quel che riguarda le informazioni rimaste invariate nei diversi rapporti sui rischi, i rappresentanti dell’AFF hanno sottolineato come spesso quando le informazioni rimangono identiche per più di dieci anni questo indichi che i rischi non sono presi sul serio¹⁴².

c) Incontri sulla gestione tra il Dipartimento e l’Ufficio

Il capo del DEFR ha affermato che la vigilanza sull’UFAE si è svolta in base ad una normale relazione di gestione e che aveva incontrato i colleghi dell’Ufficio regolarmente, ossia quattro volte all’anno. Questi ultimi si erano presentati agli incontri sempre ben preparati, ma senza l’evidenza di una direzione rigorosa da parte dell’Ufficio. Ha comunque ammesso che la gestione o la vigilanza dipartimentale nei confronti dell’UFAE durante il suo mandato sono state insufficienti¹⁴³.

Il segretario generale del DEFR ha dichiarato che il Dipartimento svolge riunioni con gli uffici nel quadro della gestione e della vigilanza (nota: incontro del capo del Dipartimento ed altri responsabili della SG-DEFR con il direttore ed eventualmente con altri rappresentanti di un ufficio). Queste riunioni hanno luogo ad intervalli che dipendono dalle dimensioni dell’ufficio in questione. Per quel che riguarda l’UFAE queste riunioni avevano luogo inizialmente all’incirca una volta ogni trimestre anche se la delegata le ha disdetto più volte per mancanza di un ordine del giorno; di conseguenza il collaboratore specializzato presso il DEFR era intervenuto¹⁴⁴. La delegata 2006–2015 ha dichiarato di non potersi esprimere al riguardo e di non capire queste informazioni fornite dal segretario generale del DEFR¹⁴⁵.

Il capo del DFE 2006–2010 e il segretario generale del DFE 2003–2010 sostengono che l’UFAE (come altri uffici del Dipartimento) sia stato seguito con attenzione, tra l’altro per mezzo di riunioni con la direzione dell’Ufficio. Queste riunioni avevano

¹³⁹ Rapporto dell’AFF dell’11 ott. 2017, pag. 2.

¹⁴⁰ Verbale dell’audizione dei rappresentanti dell’AFF, pag. 2.

¹⁴¹ Come citato precedentemente, nel 2012 la voce «ripercussioni» è stata definita «essenziale» e quella «livello di probabilità» «possibile».

¹⁴² Verbale dell’audizione dei rappresentanti dell’AFF, pag. 1 seg.

¹⁴³ Verbale dell’audizione del capo del DEFR, pag. 1 seg.

¹⁴⁴ Verbale dell’audizione del segretario generale del DEFR, pag. 12 seg.

¹⁴⁵ Verbale dell’audizione della delegata 2006–2015, pag. 8.

luogo ogni due settimane e vi partecipava anche l'ex delegata¹⁴⁶. Il capo del DFE 2006–2010 ha aggiunto che il collaboratore specializzato competente si metteva in contatto con l'Ufficio almeno una volta alla settimana¹⁴⁷.

Secondo le indicazioni del DEFR non è più possibile appurare le date degli incontri prima del 2009 né consultare i verbali antecedenti al 2013¹⁴⁸. Il capo del DFE 2006–2010 ha tuttavia dichiarato che i verbali sono stati redatti ad ogni riunione¹⁴⁹.

A partire dal 2013 i verbali sono redatti sotto forma di messaggi elettronici che il DEFR inviava ai collaboratori che avevano partecipato alla riunione con l'Ufficio (ed eventualmente ad altri). Da questo carteggio si evince che dalla prima verbalizzazione documentabile nel 2009 fino all'acuirsi della crisi nel giugno 2015 le fidejussioni nella navigazione marittima non sono mai state discusse in queste riunioni¹⁵⁰.

Il direttore supplente dell'UFAE ha fatto notare che per motivi di segretezza la delegata 2006–2015 non voleva discutere le note informative sulla navigazione d'alto mare durante le sedute con l'Ufficio, ma in incontri bilaterali al margine di *rapporti dei direttori degli uffici* (incontri del capo del Dipartimento e del segretario generale con i direttori di tutti gli uffici dipartimentali). Tuttavia non sa se l'ha realmente fatto¹⁵¹. La delegata 2006–2015 dal canto suo ha contestato questa versione dei fatti¹⁵².

Il capo del DEFR ha sostenuto che la delegata non gli ha parlato chiaramente della questione né durante le riunioni con l'Ufficio né durante altri incontri bilaterali come ad esempio i colloqui annuali con i collaboratori¹⁵³.

Inoltre ha aggiunto che gli argomenti trattati durante le riunioni con gli uffici erano stabiliti in primo luogo dagli uffici stessi (obbligo di proporre un ordine del giorno)¹⁵⁴.

d) Esame delle premesse nella navigazione marittima

Nell'ambito della sua audizione il capo del DEFR ha dichiarato che le premesse nella navigazione marittima, e più precisamente la necessità delle fidejussioni al fine di garantire l'approvvigionamento economico del Paese, non erano state esaminate sistematicamente da parte del DEFR. La delegata 2006–2015 ha concordato su questo punto di vista e ha rimandato al rapporto sull'orientamento strategico dell'approvvigionamento economico del Paese¹⁵⁵ approvato dal Dipartimento e pubblicato a novembre 2014. Secondo lei questa strategia intendeva garantire una

¹⁴⁶ Verbale dell'audizione del capo del DFE 2006–2010, pag. 3; verbale dell'audizione del segretario generale del DFE 2003–2010, pag. 2 e 6.

¹⁴⁷ Verbale dell'audizione del capo del DFE 2006–2010, pag. 3.

¹⁴⁸ Lista del DEFR del 5 ott. 2017 delle date delle riunioni con gli uffici.

¹⁴⁹ Verbale dell'audizione del capo del DFE 2006–2010, pag. 6.

¹⁵⁰ Lista del DEFR del 5 ott. 2017 delle date delle riunioni con gli uffici.

¹⁵¹ Verbale dell'audizione del direttore supplente dell'UFAE, pag. 5.

¹⁵² Lettera della delegata 2006–2015 del 15 gen. 2018, pag. 2.

¹⁵³ Lettera del DEFR del 30 nov. 2017, pag. 3.

¹⁵⁴ Lettera del DEFR del 21 gen. 2018, pag. 3.

¹⁵⁵ Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese: Orientamento strategico dell'approvvigionamento economico del Paese, novembre 2014, www.bwl.admin.ch > L'UFAE > Strategia (solo in ted. e fr.) (stato: 17 gen. 2018).

flotta sufficiente di imbarcazioni d'alto mare con bandiera svizzera¹⁵⁶. Il direttore supplente dell'UFAE ha fatto notare come nel 2013 fossero stati avviati, senza essere portati a termine, i preparativi per un'analisi delle esigenze fondate sulla politica di approvvigionamento; sono stati ripresi solo nel 2016¹⁵⁷. A tale proposito il capo del DEFR ha confermato che solo gli accertamenti svolti nel 2016 e nel 2017¹⁵⁸ hanno permesso di constatare che i rischi di penuria nell'approvvigionamento economico del Paese non erano da ricercarsi nella flotta d'alto mare, ma erano piuttosto dovuti alla redistribuzione della merce su strada. Il Dipartimento non si era reso conto che la capacità delle navi era sovradimensionata¹⁵⁹. La delegata 2006–2015 ha indicato che in genere per il capo del DEFR era centrale che il mandato fosse adempiuto grazie alla disponibilità permanente di mezzi logistici navali efficienti in modo che gli ambienti economici fossero in grado di svolgere i compiti affidati loro e garantire l'approvvigionamento del Paese in caso di crisi¹⁶⁰.

Il segretario generale del DFE 2003–2010 ha sostenuto che né il Consiglio federale né il Dipartimento avevano messo in dubbio che la Svizzera volesse una propria flotta d'alto mare. Le *fideiussioni* invece sono state messe in dubbio ad intervalli regolari. A quell'epoca tuttavia ci si aspettava che lo Stato intervenisse maggiormente (programmi ad hoc, crediti alberghieri)¹⁶¹.

Per quel che riguarda il messaggio del Consiglio federale sull'aumento del credito per le fideiussioni nel 2007, il capo del DFE 2006–2010 e il segretario generale del DFE 2003–2010 hanno affermato che non ci sono state discussioni in merito in seno al Collegio governativo. Solo il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha chiesto in un corapporto di rinunciare alle fideiussioni e di lasciare che le aziende coinvolte agissero secondo le leggi del mercato¹⁶².

Il capo del DEFR ha dichiarato al gruppo di lavoro che già allora si sarebbe dovuti giungere alla conclusione (nota delle CdG: probabilmente il Dipartimento o il Consiglio federale) che l'aumento del credito non era necessario; tuttavia all'epoca questi dati non erano disponibili¹⁶³.

¹⁵⁶ Lettera della delegata 2006–2015 del 15 gen. 2018, pag. 5 seg.

¹⁵⁷ Verbale dell'audizione del direttore supplente dell'UFAE, pag. 6.

¹⁵⁸ Il rapporto indicato è con ogni probabilità il seguente: Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca: rapporto sulla valenza del trasporto marittimo per la politica dell'approvvigionamento (solo in ted. e fr.), 21 dic. 2016, www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale non rinnova il credito quadro a favore della flotta marittima svizzera (stato: 19 dic. 2017).

¹⁵⁹ Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 5.

¹⁶⁰ Lettera della delegata 2006–2015 del 15 gen. 2018, pag. 8.

¹⁶¹ Verbale dell'audizione del segretario generale del DFE 2003–2010, pag. 3.

¹⁶² Verbale dell'audizione del capo del DFE 2006–2010, pag. 5; verbale dell'audizione del segretario generale del DFE 2003–2010, pag. 2.

¹⁶³ Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 2.

3.1.4 Seconda fase: da giugno 2015

a) Introduzione

Nel giugno 2015 l'UFAE ha informato il DEFR della situazione della navigazione marittima e dei problemi connessivi con due note informative¹⁶⁴.

Nella nota del 23 giugno l'Ufficio ha comunicato che la situazione era divenuta più grave, che la posizione finanziaria del gruppo di imprese C era grave e che il rischio che si dovesse ricorrere a fideiussioni stava aumentando notevolmente. L'AFF e la banca coinvolta avevano respinto una richiesta di rivalutazione, ossia di aumento del mutuo garantito nel quadro dell'ammortamento già avvenuto¹⁶⁵. Nel complesso il ricorso a fideiussioni sarebbe ammontato a circa 200 milioni di franchi. Per quel che riguarda il gruppo B gli sforzi di risanamento continuavano a rimanere infruttuosi. L'USNM, che assume la vigilanza sulle navi d'alto mare che battono bandiera svizzera¹⁶⁶, aveva chiesto al gruppo B, a proposito di quattro società che ne facevano parte, di mantenere il proprio capitale ad un livello minimo stabilito nell'ordinanza sulla navigazione marittima, ossia all'8 per cento. Altrimenti le società rischiavano di essere radiate dal registro delle navi svizzere¹⁶⁷. Nel complesso le garanzie statali per il gruppo di imprese B avrebbero potuto ammontare a quasi 100 milioni di franchi¹⁶⁸.

Nella nota informativa del 24 giugno 2015, definita quale richiesta di sostegno urgente, l'UFAE ha aggiunto che, per quel che riguardava il gruppo di imprese C, la Confederazione doveva calcolare un notevole importo scoperto dato il mancato versamento di ammortamenti dal 2009 e il valore molto modesto delle navi. In caso di fallimento questo valore poteva ridursi ulteriormente visto che non sarebbe stato più possibile servirsene per mancanza di liquidità. L'UFAE aveva proposto di rivalutare i crediti, ma una delle banche coinvolte esigeva una dichiarazione di risarci-

¹⁶⁴ Per quel che riguarda la nota informativa dell'UFAE al DEFR di fine giugno 2015, è stato fatto riferimento in parte ad una nota dell'UFAE del 25 giu. 2015. Si è parlato anche di versioni differenti di questa nota. Le CdG non hanno potuto chiarire tutti i dubbi in proposito, tuttavia non li ritengono fondamentali dato che si riferiscono soprattutto a operazioni interne all'Ufficio che non sono oggetto dell'ispezione, come indicato al n. 1.2. Per le CdG l'essenziale è che il DEFR abbia colto la portata della crisi a partire dalla fine di giugno 2015.

¹⁶⁵ Cfr. messaggio, n. 21, pag. 20.

¹⁶⁶ Art. 8 cpv. 2 della legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (RS 747.30).

¹⁶⁷ Nel quadro della consultazione amministrativa svolta dal gruppo di lavoro a proposito del presente rapporto, l'ex capo di stato maggiore dell'UFAE ha spiegato che la valutazione giuridica dell'USNM sul capitale proprio del gruppo di imprese B si era rivelato erroneo e che l'USNM aveva fatto marcia indietro a proposito della minaccia di radiarlo dal registro delle navi svizzere. Nella risposta che ha inviato al gruppo di lavoro, l'USNM ha smentito quanto affermato dall'ex capo di stato maggiore: i fondi propri necessari per le navi erano chiaramente definiti all'art. 5e cpv. 3 dell'ordinanza sulla navigazione marittima (RS 747.301); secondo questa definizione, i prestiti con relegazione a un grado inferiore non sono considerati fondi propri. Dunque non è esatto affermare che la valutazione dell'USNM e del direttore supplente dell'UFAE non era corretta. [...] Le ragioni per cui l'USNM ha rinunciato al ritiro dell'atto di nazionalità conformemente all'art. 27 cpv. 2 della legge sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (RS 747.30) sono altre [nel frattempo le disposizioni relative ai fondi propri erano di nuovo soddisfatte].

¹⁶⁸ Nota informativa dell'UFAE del 23 giugno 2015 al DEFR, pag. 1 seg.

mento che avrebbe oltrepassato il limite da rispettare. Ha perciò chiesto al DEFR di mettersi in contatto con la banca in questione per cercare di convincerla¹⁶⁹.

b) Misure prese dal DEFR a partire da giugno 2015

Il capo del DEFR ha affermato di aver preso le decisioni riportate qui di seguito in base ad un'analisi delle note informative del 23 e del 24 giugno 2015 (qui di seguito n. 1–3):¹⁷⁰

1) evitare il collasso incontrollato

La decisione del DEFR di evitare il collasso incontrollato¹⁷¹ si riferisce al superamento della crisi e al contenimento delle perdite per la Confederazione. La decisione riguarda soprattutto le operazioni di vendita che rientrano nel mandato di alta vigilanza della DelFin. Le CdG hanno dunque comunicato alla DelFin di rinunciare ad esaminare queste operazioni visti i lavori in corso della DelFin in questo ambito¹⁷². L'argomento non viene perciò approfondito nel presente rapporto.

2) esaminare la politica delle fideiussioni nella navigazione marittima

In seguito ad una proposta del DEFR, il 1° luglio 2015 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento di esaminare la politica volta ad assicurare un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera e in particolare lo strumento delle fideiussioni¹⁷³. Il 18 dicembre 2015 il DEFR è stato incaricato di controllare entro dicembre 2016 la politica della Confederazione relativa alla flotta. In base al relativo rapporto¹⁷⁴ del DEFR il Consiglio federale ha deciso il 21 dicembre 2016 di tenere conto del notevole calo di importanza della flotta svizzera per la politica di approvvigionamento e di non sottoporre all'Assemblea federale la proposta di rinnovo del credito quadro fideiussorio¹⁷⁵.

3) indagare sulla crisi delle fideiussioni nella navigazione marittima

Il capo del DEFR ha inoltre deciso di far analizzare la crisi delle fideiussioni nella navigazione marittima. L'inchiesta amministrativa del CDF ha preso il via da questa decisione. L'inchiesta ha analizzato in particolare la correttezza delle procedure e dei procedimenti nell'UFAE riguardo alle fideiussioni nella navigazione marittima.

Il capo del DEFR ha aggiunto che il CDF aveva condotto a termine con successo una precedente inchiesta del DEFR e dunque il Dipartimento aveva deciso di assegnargli anche il mandato di svolgere l'inchiesta amministrativa. Sia il capo del DEFR sia il suo segretario generale hanno sostenuto che questa decisione scaturiva

¹⁶⁹ Nota informativa dell'UFAE del 24 giugno 2015 al DEFR, pag. 1 seg.

¹⁷⁰ Lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 3.

¹⁷¹ S'intende l'insolvenza di determinate società armatrici e la conseguente, eventuale perdita totale per la Confederazione (lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 3).

¹⁷² Lettera delle CdG alla DelFin del 25 sett. 2017.

¹⁷³ Lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 4 seg.

¹⁷⁴ DEFR: rapporto del 21 dicembre 2016 sulla valenza del trasporto marittimo per la politica dell'approvvigionamento (solo in ted. e fr.), www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale non rinnova il credito quadro a favore della flotta marittima svizzera (stato: 19 dic. 2017).

¹⁷⁵ Lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 4 seg.

anche da ragioni finanziarie poiché il Dipartimento, che aveva già fatto svolgere un'inchiesta a persone esterne, non aveva più le risorse per finanziarne una seconda¹⁷⁶. L'inchiesta amministrativa del CDF è illustrata al n. 4.4.

4) altre misure

Il capo del DEFR ha dichiarato di aver deciso il 9 luglio 2015, riguardo ai problemi interni concernenti le risorse di personale¹⁷⁷, di affidare la responsabilità strategica dei progetti connessi alle navi di alto mare e quella della rivalutazione della politica delle fidejussioni nella navigazione marittima al segretario generale del DEFR e quella operativa al direttore supplente dell'UFAE. La delegata 2006–2015 aveva l'incarico di portare a termine la revisione della legge sull'approvvigionamento del Paese. Il contratto di lavoro con quest'ultima era stato disdetto per la fine del 2015¹⁷⁸. La delegata ha fatto notare che la responsabilità della flotta d'alto mare non le era stata ritirata a giugno dato che non le era mai stata affidata¹⁷⁹.

Dai verbali delle sedute svolte dopo il mese di giugno 2015 risulta che a partire da quel momento la questione della flotta svizzera d'alto mare è stata discussa tra il DEFR e l'UFAE.

Allo scoppio della crisi, il rapporto sui rischi dell'UFAE ha subito alcuni adeguamenti¹⁸⁰, in particolare nel 2016. Un rappresentante dell'AFF ha dichiarato durante l'audizione che la direzione del Dipartimento dava prova di una maggiore sensibilità per l'argomento¹⁸¹. Il capo del DEFR ha precisato che ormai il Dipartimento stabilisce una mappa dei rischi a partire da quella degli uffici. La mappa dei rischi del Dipartimento viene discussa di nuovo e ponderata. Ha sottolineato che le discussioni sono più accurate di prima¹⁸².

Inoltre sono stati introdotti nuovi strumenti come il rapporto sull'osservazione del mercato e quello settimanale¹⁸³, redatto da giugno 2016 dall'UFAE, completato dalla SG-DEFR e trasmesso al capo del Dipartimento. Offrono una panoramica sul corso dei lavori di superamento della crisi per quel che riguarda le società armatrici coinvolte¹⁸⁴. Il rapporto sull'osservazione del mercato è una misura dell'UFAE e scaturisce dalle raccomandazioni del CDF contenute nel rapporto sull'inchiesta amministrativa (sull'applicazione delle raccomandazioni del CDF vedi la lett. c).

¹⁷⁶ Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 9; verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 8.

¹⁷⁷ Il capo del DEFR si riferisce qui in particolare ad una nota della SG-DEFR dell'8 lug. 2015, in cui sono espressi pareri divergenti del direttore supplente e dell'ex delegata per l'approvvigionamento economico del Paese.

¹⁷⁸ Lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 5 seg.; lettera del DEFR del 30 nov. 2017, pag. 3. Nel quadro dell'audizione il capo del DEFR ha precisato di aver deciso la cessazione anticipata del contratto di lavoro (verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 9).

¹⁷⁹ Verbale dell'audizione della delegata 2006–2015, pag. 12.

¹⁸⁰ Rapporto dell'UFAE sul rischio 2015 e 2016.

¹⁸¹ Verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF, pag. 4.

¹⁸² Verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 6.

¹⁸³ Lettera del DEFR (elenco degli atti) del 20 ott. 2017, pag. 1.

¹⁸⁴ Lettera del DEFR (elenco degli atti) del 20 ott. 2017, pag. 3.

A partire dal mese di giugno 2015 il DEFR ha informato a più riprese il Consiglio federale in merito alla situazione della flotta svizzera d'alto mare (maggiori informazioni al riguardo al n. 3.2).

c) misure prese per attuare le raccomandazioni dell'inchiesta amministrativa

A novembre 2016¹⁸⁵ il CDF ha presentato al DEFR il rapporto sull'inchiesta amministrativa in cui sono presentate varie raccomandazioni al Dipartimento. Il rapporto non è stato pubblicato fino ad ora. Le raccomandazioni riguardano tra l'altro la vigilanza dell'Ufficio nel contesto delle fideiussioni, le condizioni quadro legali e le procedure interne nell'UFAE. Le raccomandazioni del CDF riguardano anche l'ambito del personale, in particolare per quel che riguarda la gestione dell'Ufficio e la posizione del direttore supplente¹⁸⁶. Il capo del DEFR è d'accordo con le raccomandazioni e ne ha ordinato l'attuazione¹⁸⁷.

In occasione dell'audizione del 17 agosto 2017 il segretario generale del DEFR e l'attuale delegato all'approvvigionamento economico del Paese¹⁸⁸ hanno presentato al gruppo di lavoro i progressi compiuti nell'attuazione di tali raccomandazioni. Il segretario generale del DEFR ha comunicato che il Dipartimento ha ordinato di attuare tutte le raccomandazioni del CDF. Oltre al rapporto settimanale, il capo del Dipartimento viene informato ogni mese degli sviluppi nell'attuazione¹⁸⁹. Il delegato ha comunicato al gruppo di lavoro che è stata formata un'organizzazione progettuale per l'attuazione delle raccomandazioni contenute nel rapporto sull'inchiesta amministrativa. L'attuazione delle raccomandazioni è stata suddivisa in più progetti parziali. Lo scadenzario dell'attuazione fino a metà 2017 ha potuto essere rispettato. Tra le altre misure, è stato elaborato un manuale della navigazione marittima, è stata adeguata l'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare¹⁹⁰, è stato completato il sistema di controllo interno, è stata creata la posizione «Recht & Compliance» ed è stato elaborato un regolamento procedurale sulla documentazione delle prove¹⁹¹.

¹⁸⁵ In seguito alla domanda di consultare il rapporto deposta da un giornalista che faceva appello alla legge sulla trasparenza da una parte e alle domande di modificazione inoltrate all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) da persone coinvolte nel rapporto sull'inchiesta amministrativa dopo l'audizione dall'altra, il rapporto è stato in parte adeguato dal CDF. La versione definitiva è quella del 4 apr. 2017 (qui di seguito: rapporto sull'inchiesta amministrativa).

¹⁸⁶ Rapporto sull'inchiesta amministrativa, pag. 49. Il delegato del DEFR ha comunicato il 18 ott. 2016 al CDF di fidarsi del direttore supplente dell'UFAE e di ritenerlo in grado di continuare ad espletare i suoi compiti. Anche il capo del DEFR aveva affermato di avere fiducia nel direttore supplente (verbale dell'audizione del capo del DEFR, pag. 19).

¹⁸⁷ Verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 3.

¹⁸⁸ Il delegato ha assunto l'incarico a gennaio 2016.

¹⁸⁹ Verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 3 (cfr. n. 4).

¹⁹⁰ Ordinanza del 14 giugno 2002 concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare (RS 531.44).

¹⁹¹ Verbale dell'audizione del delegato, pag. 5 seg.

3.2 Informazione del Consiglio federale

Il presente capitolo descrive a partire da quando e in quale misura il DEFR ha informato il Consiglio federale sugli eventi relativi alla flotta svizzera di navi d'alto mare. Come il numero 3.1, considera il periodo dal 2009 in poi. Al numero 3.1 i fatti sono stati suddivisi in due fasi (dal 2009 a giugno 2015 e da giugno 2015 al 2017). In questo capitolo, però, non è necessario procedere a una suddivisione simile, poiché il DEFR non ha informato il Consiglio federale sui problemi della flotta svizzera di navi d'alto mare prima del giugno 2015.

Il segretario generale del DEFR ha indicato al gruppo di lavoro che il Consiglio federale era stato informato oralmente subito dopo che i problemi sono stati fatti presente al DEFR nel giugno 2015¹⁹². Nell'arco di una settimana è stata modificata l'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare¹⁹³, per evitare l'immediato fallimento delle società interessate¹⁹⁴ (il DEFR ha presentato una corrispondente proposta al Consiglio federale)¹⁹⁵. Secondo il segretario generale, da allora il Consiglio federale è stato informato su tutti i cambiamenti più importanti presso le società armatrici¹⁹⁶ e ad ogni cambiamento è stata effettuata una ponderazione degli interessi. A questo proposito il segretario generale ha indicato che il DEFR aveva sì informato il Consiglio federale ma aveva prestato attenzione a non fornire troppi dati (come per la DelFin), per evitare eventuali indiscrezioni. A suo parere se talune informazioni fossero trapelate, i creditori delle società armatrici avrebbero potuto sequestrare le navi¹⁹⁷, provocando così il fallimento delle società interessate e una perdita integrale per la Confederazione; inoltre non sarebbe più stato possibile rivendere le navi¹⁹⁸.

I documenti del DEFR mostrano che dopo lo scoppio della crisi nel giugno 2015 il Consiglio federale è stato informato a più riprese dal DEFR. Innanzitutto nel giugno 2015 vi è stata la proposta di modifica dell'ordinanza sottoposta al Consiglio federale che l'ha approvata¹⁹⁹. In seguito il 1° luglio 2015 il DEFR ha proposto al Consiglio federale di riesaminare la politica volta a garantire un numero sufficiente di navi di alto mare battenti bandiera svizzera e in particolare lo strumento delle fideiussio-

¹⁹² Verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 13.

¹⁹³ Ordinanza del 14 giugno 2002 concernente le fideiussioni di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare (RS 531.44).

¹⁹⁴ Verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 13.

¹⁹⁵ Proposta del DEFR del 30 giu. 2015.

¹⁹⁶ Il DEFR conferma questo parere nella lettera (elenco degli atti) del 20 ott. 2017 alle CdG (pag. 5).

¹⁹⁷ Il sequestro è un provvedimento cautelare in base al quale il debitore del credito corrispondente non può più disporre provvisoriamente del bene sequestrato.

¹⁹⁸ Verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 13 seg. Il segretario generale ha comunicato in merito che ad es. nel caso si spegnesse il motore di una nave sequestrata, il carburante nelle tubature si solidificherebbe e tutti i tubi andrebbero in seguito smontati (verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 13 seg.).

¹⁹⁹ Decisione del Consiglio federale del 1° lug. 2015, n. 1. Il DEFR ha comunicato in merito che questa revisione introduceva una nuova regolamentazione concernente il rifinanziamento e le proroghe (a titolo eccezionale) della durata delle fideiussioni che la Confederazione può concedere (lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 3).

ni²⁰⁰. Anche questa proposta è stata approvata dal collegio governativo²⁰¹. In una nota informativa del 2 maggio 2016 il Consiglio federale è stato informato del progetto di inchiesta amministrativa; è stato in seguito informato sullo stato di questa inchiesta e sui relativi risultati nel novembre 2016²⁰². A partire dal giugno 2015 il DEFR ha altresì aggiornato il Consiglio federale sull'evoluzione della situazione nella quale versavano le società armatrici in difficoltà finanziarie; infine, a partire dal dicembre 2016 lo ha tenuto regolarmente al corrente dei progetti di vendita²⁰³.

3.3 Gestione e vigilanza del DFAE sull'USNM

Le CdG hanno deciso di estendere la loro ispezione anche alla direzione e alla vigilanza esercitata dal DFAE nei confronti dell'USNM, che sul piano organizzativo fa capo alla Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP)²⁰⁴. Di conseguenza il presente numero mostra brevemente gli scambi di informazioni all'interno del DFAE e la vigilanza esercitata dal Dipartimento sull'USNM. Presenta inoltre la cooperazione tra l'USNM e l'UFAE²⁰⁵.

Le CdG hanno altresì preso atto del rapporto del CDF del 28 febbraio 2017 concernente l'USNM, al quale non hanno nulla da aggiungere²⁰⁶.

3.3.1 Vigilanza del DFAE sull'USNM

Per quanto concerne gli scambi di informazione all'interno del DFAE, la segretaria generale supplente del Dipartimento ha spiegato che l'USNM è diretto dalla DDIP in modo rigoroso e che il capo dell'Ufficio è tenuto ad informare tempestivamente il direttore della DDIP in merito ad eventuali problemi. Ha aggiunto che dal canto suo la DDIP era tenuta agli stessi obblighi nei confronti della segreteria generale del DFAE e del capo del DFAE, obblighi che del resto aveva rispettato. La segretaria generale supplente del DFAE ha anche sottolineato che il Dipartimento, il suo segretario generale e il capo del Dipartimento avevano chiesto informazioni nell'ambito dell'informazione usuale nel Consiglio federale ed erano stati informati sullo stato

²⁰⁰ Decisione del Consiglio federale del 1° lug. 2015, n. 2; lettera del DEFR del 20 ott. 2017, pag. 4 seg.

²⁰¹ Decisione del Consiglio federale del 1° lug. 2015, n. 2. Questo mandato di riesame ha dato origine al rapporto già citato del DEFR del 21 dic. 2016.

²⁰² Nota informativa del DEFR del 2 mag. 2016, n. 4; nota di discussione del DEFR dell'8 nov. 2016, n. 5.

²⁰³ Cfr. i documenti seguenti: note informative del DEFR del 17 ago. 2015, 10 nov. 2015, 29 ago. 2016, 29 sett. 2016; nota di discussione del DEFR del 14 dic. 2016; note informative del 31 gen. 2017, 9 mar. 2017 e 22 mag. 2017.

²⁰⁴ Cfr. n. 1.2

²⁰⁵ Cfr. n. 3.3.2

²⁰⁶ Controllo federale delle finanze: Audit de l'octroi et de l'accompagnement de l'enregistrement de la flotte commerciale battant pavillon suisse – Direction du droit international public (DFAE), 28 feb. 2017 (soltanto in francese), www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Relazioni con l'estero (stato: 29 gen. 2018).

della situazione. Ha aggiunto che il direttore dell'USNM si reca una volta alla settimana a Berna per sedute dedicate allo scambio generale di informazioni²⁰⁷.

Il capo dell'USNM ha indicato alle CdG che a riguardo della flotta svizzera di navi d'alto mare l'Ufficio conduceva abitualmente colloqui bilaterali con il direttore della DDIP. Quest'ultima era quindi informata sugli eventi: ancora oggi l'USNM intrattiene stretti contatti con la DDIP per discuterne²⁰⁸.

3.3.2 Futura cooperazione tra l'UFAE e l'USNM

In linea di massima la cooperazione tra l'UFAE e l'USNM non è oggetto della presente inchiesta dato che se ne occupa già la Delfin²⁰⁹. Tuttavia, avendo ricevuto informazioni in merito, le CdG si esprimono brevemente, limitandosi perlopiù alle considerazioni qui appresso.

Le CdG hanno quindi appreso che, al fine di stabilire una strategia comune in materia di vigilanza, l'USNM e l'UFAE avevano firmato nell'agosto 2017 una convenzione di cooperazione in seguito ad una corrispondente raccomandazione emanata dal CDF il 28 febbraio 2017²¹⁰. La convenzione mira ai seguenti obiettivi: aumentare considerevolmente la frequenza delle ispezioni e disciplinare in modo vincolante la cooperazione tra l'USNM e l'UFAE²¹¹. Prevede inoltre che i due uffici discutano dei loro rapporti di ispezione e che ciascuno di essi adotti misure soltanto dopo essersi consultato con l'altro ufficio. L'USNM deve altresì informare l'UFAE su qualsiasi evento rilevante per il diritto di bandiera che concerne una nave finanziata con fideiussioni per la flotta svizzera di navi d'alto mare²¹².

Durante la sua audizione la segretaria generale supplente del DFAE ha dichiarato che le responsabilità dei due uffici sono diverse ma che si scambiano informazioni. A suo parere l'UFAE, più precisamente il DEFR, erano responsabili della gestione della crisi relativa alle fideiussioni per la flotta svizzera di navi d'alto mare. Per quanto concerne il capitale proprio di cui le società armatrici devono disporre, ha sottolineato che in caso di constatazione di lacune l'USNM poteva ritirare l'atto di nazionalità²¹³, ma che questo avrebbe comportato il sequestro immediato della nave. Qualsiasi sforzo del DEFR di risolvere la crisi e limitare i danni sarebbe stato vanificato²¹⁴, in contrasto con l'interesse della Confederazione. Il capo dell'USNM ha condiviso questo parere nella sostanza aggiungendo che il Consiglio federale, emanando l'ordinanza sulle fideiussioni per la flotta svizzera di navi d'alto mare, si era reso ostaggio delle società armatrici poiché di fatto questa ordinanza esclude le

²⁰⁷ Verbale dell'audizione della segretaria generale supplente del DFAE, pag. 2.

²⁰⁸ Verbale dell'audizione del capo dell'USNM, pag. 6.

²⁰⁹ Cfr. n. 1.2

²¹⁰ Rapporto di verifica del CDF del 28 feb. 2017, pag. 19.

²¹¹ Convenzione di cooperazione tra l'UFAE e l'USNM rispettivamente del 29 e del 31 ago. 2017 (non pubblicata), pag. 1, qui di seguito: convenzione di cooperazione.

²¹² Convenzione di cooperazione, n. 3.2 lett. e, pag. 2.

²¹³ L'atto di nazionalità di una nave è l'equivalente della licenza di circolazione di un autoveicolo; senza di essa una nave non può navigare sotto bandiera svizzera.

²¹⁴ Verbale dell'audizione della segretaria generale supplente del DFAE, pag. 1 seg.

possibilità di sanzione dell'USNM²¹⁵. Ha aggiunto di aver fatto notare questo problema sia alla DDIP sia all'UFAE ma il capo dello stato maggiore 1991–2012 gli aveva risposto che l'USNM doveva sopprimere la regola del capitale proprio per risolvere questo problema. Il capo dell'USNM non riteneva realistico proporre al Parlamento di modificare la legge in questo senso (soppressione dell'obbligo in materia di capitale proprio). Inoltre, a suo parere il Parlamento non avrebbe approvato il progetto²¹⁶.

3.4 Ruolo del CDF

3.4.1 Introduzione

Attribuzione del mandato di inchiesta

Il 20 maggio 2016 il CDF ha avviato la già menzionata inchiesta amministrativa incentrata sui fatti indicati il 9 maggio 2016 dal capo del DEFR²¹⁷. Il CDF ha chiuso le sue investigazioni il 30 giugno 2016²¹⁸.

L'inchiesta amministrativa è stata formalmente affidata alla direttrice supplente del CDF²¹⁹. Durante la loro audizione del 17 agosto 2017 i rappresentanti del CDF hanno precisato che l'inchiesta era stata eseguita sotto l'egida della direttrice supplente del CDF e sorvegliata dal direttore del CDF²²⁰. Dal mandato di inchiesta del DEFR emerge che la persona incaricata doveva esercitare le sue competenze in modo indipendente nell'ambito dell'inchiesta²²¹. Doveva altresì eseguire il mandato nell'ambito della sua attività e del budget ordinario del CDF²²². Per quanto concerne la comunicazione sull'inchiesta, il mandato prevedeva che la comunicazione spettasse alla SG DEFR e che il CDF coordinasse con la SG DEFR la comunicazione dei risultati del rapporto conformemente alla legge sul Controllo delle finanze (LCF)²²³. Quanto alle disposizioni legali, il mandato precisava che si applicavano la LCF e i relativi atti normativi su riserva delle disposizioni pertinenti relative alla condotta di un'inchiesta amministrativa²²⁴. Il direttore del CDF ha approvato il mandato di inchiesta²²⁵.

²¹⁵ Verbale dell'audizione del capo dell'USNM, pag. 4.

²¹⁶ Verbale dell'audizione del capo dell'USNM, pag. 5.

²¹⁷ Rapporto di inchiesta amministrativa, n. 1.1, pag. 4 segg.

²¹⁸ Rapporto di inchiesta amministrativa, n. 2.1, pag. 7.

²¹⁹ Mandato di inchiesta del DEFR del 7 mag. 2016, pag. 1.

²²⁰ Verbale dell'audizione del capo del CDF del 17 ago. 2017, pag. 5.

²²¹ Mandato di inchiesta del DEFR del 7 mag. 2016, n. 4, pag. 3.

²²² Mandato di inchiesta del DEFR del 7 mag. 2016, n. 6, pag. 3.

²²³ Mandato di inchiesta del DEFR del 7 mag. 2016, n. 10, pag. 4. Inoltre, il n. 7 del mandato di inchiesta prevede che la persona incaricata dell'inchiesta abbia il diritto di entrare in contatto in qualsiasi momento con altre persone che lavorano per il committente o con terzi nell'ambito della sua inchiesta.

²²⁴ Mandato di inchiesta del DEFR del 7 mag. 2016, n. 13, pag. 4.

²²⁵ Mandato di inchiesta del DEFR del 7 mag. 2016, pag. 5.

Oggetto dell'inchiesta

L'inchiesta amministrativa doveva permettere di chiarire diverse questioni riguardanti le fideiussioni per la flotta svizzera di navi d'alto mare. Si trattava in particolare di determinare come l'UFAE aveva controllato le condizioni di concessione di fideiussioni e come taluni eventi critici erano stati trattati²²⁶.

Le CdG hanno preso atto dell'inchiesta nell'agosto 2017. Alla lettura dei risultati si sono poste diverse questioni quanto alla procedura seguita e al ruolo del CDF. I due seguenti aspetti figuravano in primo piano:

- diritto di essere sentiti: per quale ragione il capo dello stato maggiore 1991–2012 [il cui comportamento era stato giudicato molto negativamente] e la delegata 2006–2015 [il cui comportamento è stato parimenti giudicato negativamente e che era inoltre la più alta responsabile nell'UFAE], entrambi citati nominalmente soprattutto nel rapporto, non sono stati coinvolti nell'inchiesta né sentiti, mentre altre persone giudicate meno negativamente sono state sentite?
- Indipendenza degli organi di controllo: sulla base di due controlli eseguiti dal CDF presso l'UFAE nel 2010 e nel 2014, qual è la situazione dell'indipendenza dei collaboratori del CDF che hanno preso parte all'inchiesta amministrativa?

Le Commissioni hanno discusso approfonditamente le questioni e presentano le loro riflessioni e conclusioni qui appresso.

3.4.2 Diritto di essere sentiti

Per l'esecuzione dell'inchiesta il CDF ha consultato diversi documenti e sentito varie persone²²⁷.

Dopo la conclusione dell'inchiesta amministrativa più persone hanno presentato al DEFR una domanda di consultazione del rapporto secondo la legge sulla trasparenza (LTras)²²⁸. Conformemente alle disposizioni della LTras quattro persone che sono state menzionate per nome nel rapporto di inchiesta hanno ottenuto dal DEFR la possibilità di esprimersi sull'accesso a questo documento. Tre di esse hanno preso posizione sul fondo comunicando il loro rifiuto a che i documenti fossero accessibili e chiedendo che venissero apportate correzioni al rapporto. Hanno in effetti affermato, tra le altre cose, che nell'ambito dell'inchiesta il CDF aveva violato il diritto di

²²⁶ Rapporto di inchiesta amministrativa, n. 1.3–1.4, pag. 5 seg.; n. 2.1, pag. 7.

²²⁷ Cfr. n. 3.4.1.

²²⁸ Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza, LTras; RS **152.3**).

essere sentiti. Il CDF ha infine proceduto a qualche modifica e apportato alcuni complementi che però, a suo parere, non hanno cambiato la sua valutazione²²⁹.

Nel suo rapporto il CDF ha indicato che una simile inchiesta non è condotta contro persone ma mira a chiarire fatti e a verificare se è necessario intervenire d'ufficio nell'interesse pubblico²³⁰. Ha anche sottolineato che il capo dello stato maggiore 1991–2012 e la delegata 2006–2015 erano *ex* impiegati federali contro i quali non può essere pronunciata alcuna misura disciplinare, motivo per cui non sono stati coinvolti nell'inchiesta²³¹. Durante l'audizione del 17 agosto 2017 i rappresentanti del CDF hanno dichiarato che quest'ultimo aveva fatto anche ricorso ad avvocati esperti in inchieste amministrative per determinare chi aveva il diritto di essere sentito²³². Il 22 gennaio 2018 hanno aggiunto che nell'ambito dell'inchiesta era loro chiaro che dovevano essere sentiti soltanto i collaboratori dell'UFAE e che la conformità di questo modo di procedere sul piano legale era stata appurata²³³.

A questo punto occorre precisare che nella lettera del 27 settembre 2017 inviata al gruppo di lavoro (versione tedesca: 25 ottobre 2017), il CDF aveva dichiarato, per quanto riguarda la concessione del diritto di essere sentiti nell'ambito di un'inchiesta amministrativa, di basarsi su una «perizia giuridica» di uno studio di avvocati e rinviava all'allegato 2 della lettera. Tuttavia tra gli allegati non è stata trovata alcuna perizia. Durante l'audizione del 22 gennaio 2018 i rappresentanti del CDF hanno precisato che non si trattava di una perizia giuridica, bensì di una nota allestita dallo studio in questione il 15 marzo 2017. Questa nota è stata trasmessa alle CdG dopo l'audizione²³⁴.

In seguito a una domanda di accesso al rapporto dell'inchiesta amministrativa il DEFR ha incaricato il CDF di esaminarne il contenuto e di procedere eventualmente agli adeguamenti necessari nel rapporto. Con lettera del 4 aprile 2017 il CDF ha preso posizione sulla domanda e ha dato diversi chiarimenti sul diritto di essere sentiti²³⁵. Ha ricordato al Dipartimento che secondo l'articolo 27g capoverso 1 OLOGA in combinato disposto con l'articolo 12 PA l'audizione di terzi è semplicemente una *possibilità* e non un obbligo. La decisione di sentire talune persone è lasciata all'organo incaricato dell'inchiesta. Nella fattispecie questa inchiesta verteva

²²⁹ Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza: raccomandazione secondo l'art. 14 della legge sulla trasparenza concernente il Dipartimento federale dell'economia della formazione e della ricerca DEFR / Controllo federale delle finanze CDF, 26 set. 2017, n. 2 seg., www.edoeb.admin.ch > Principio di trasparenza > Raccomandazioni > 2017 (stato: 18 gen. 2018).

²³⁰ Rapporto di inchiesta amministrativa, n. 1.2., pag. 4.

²³¹ Rapporto di inchiesta amministrativa, n. 2.4., pag. 8. Con lettera del 27 set. 2017 alle CdG il CDF ha preso posizione sulla questione relativa al diritto di essere sentiti.

²³² Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 17 ago. 2017, pag. 4.

²³³ Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 4. La validità della procedura è stata certamente chiarita dallo studio di avvocati specializzati al quale il CDF ha fatto ricorso.

²³⁴ Il CDF ha indicato nell'ambito della consultazione dell'amministrazione sul presente rapporto che la discussione sulla differenza tra una perizia giuridica e una nota scritta allestita da uno studio di avvocati nel quadro di una procedura [gli sembrava] molto teorica.

²³⁵ Il CDF ha comunicato di aver incaricato uno studio di avvocati di esaminare la questione: quest'ultimo gli ha inviato una nota che il CDF ha validato e ripreso in seguito tale e quale nella sua lettera al DEFR (verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 4).

su *fatti*: non comportava quindi alcun diritto di partecipazione per gli impiegati della Confederazione e ancora meno per gli ex impiegati²³⁶. Questo concetto delle inchieste su fatti è stato confermato dal CDF con lettera del 27 settembre 2017²³⁷ alle CdG²³⁸. Tuttavia i rappresentanti del CDF hanno affermato durante l'audizione del 17 agosto 2017 che si era dovuto concedere al direttore supplente dell'UFAE il diritto di essere sentito²³⁹.

Con lettera del 27 settembre 2017 alle CdG il CDF ha comunicato che il diritto di essere sentiti avrebbe notevolmente complicato la procedura penale in corso, motivo per il quale il CDF aveva deciso di rinunciare a un'audizione²⁴⁰. Questa «procedura penale» si basa su una denuncia penale del CDF del 6 giugno 2016, presentata al Ministero pubblico della Confederazione (MPC) ai sensi dell'articolo 22a della legge sul personale federale (LPers)²⁴¹ contro, tra gli altri, il capo dello stato maggiore 1991–2012 nell'ambito delle fidejussioni per la flotta svizzera di navi d'alto mare. Questo argomento è stato reiterato dai rappresentanti del CDF durante la loro audizione del 22 gennaio 2018 che hanno anche precisato che la procedura sarebbe in effetti stata compromessa se il CDF avesse, ad esempio, presentato prove al capo dello stato maggiore 1991–2012 nell'ambito del suo diritto di essere sentito, privando così la fedpol [recte: il Ministero pubblico della Confederazione] della possibilità di fare lo stesso. Inoltre, il capo dello stato maggiore 1991–2012 avrebbe potuto così stabilire una strategia di difesa e questo avrebbe minato l'efficacia dell'inchiesta penale²⁴².

I rappresentanti del CDF hanno altresì sottolineato che il CDF aveva dovuto condurre l'inchiesta rapidamente poiché la concessione del diritto di essere sentiti al capo dello stato maggiore 1991–2012 e alla delegata 2006–2015 avrebbe frenato alquanto la procedura e avrebbe richiesto risorse ingenti²⁴³.

Nell'ambito della procedura relativa alle domande di accesso, due delle persone menzionate nel rapporto di inchiesta hanno proposto, fondandosi sulle disposizioni della LTras, che il rapporto non fosse reso accessibile. A sostegno della loro richiesta hanno addotto che la pubblicazione del rapporto finale dell'inchiesta amministrativa costituirebbe una violazione del loro diritto della personalità. Hanno criticato la versione dei fatti presentata dal rapporto e una di loro ha anche esplicitamente criticato il fatto che il suo diritto di essere sentita non era stato garantito nell'ambito dell'inchiesta amministrativa²⁴⁴.

²³⁶ Lettera del CDF al DEFR del 4 apr. 2017, pag. 3 seg.

²³⁷ Traduzione in tedesco: 25 ott. 2017.

²³⁸ Lettera del CDF del 27 set. 2017 (traduzione in tedesco: 25 ott. 2017), pag. 1.

²³⁹ Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 17 ago. 2017, pag. 4.

²⁴⁰ Lettera del CDF del 27 set. 2017 (traduzione tedesca: 25 ott. 2017), pag. 1. A tal proposito occorre precisare che in seguito alla denuncia presentata contro il capo dello stato maggiore 1991–2012 il MPC aveva pronunciato una decisione di non luogo a procedere e la aveva notificata al CDF nell'ott. 2016.

²⁴¹ Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1).

²⁴² Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 4.

²⁴³ Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 4.

²⁴⁴ Decisione incidentale del Tribunale amministrativo federale A-6908/2017 del 14 mag. 2018, pag. 2.

Questa situazione ha di conseguenza sollevato la questione sulla responsabilità della decisione in materia di domande di accesso. Le due persone menzionate sopra hanno deciso alla fine di rivolgersi al Tribunale amministrativo federale (TAF), il quale ha emanato due decisioni incidentali il 14 maggio 2018 e pronunciato una sentenza²⁴⁵. Il TAF ha deciso che spettava al DEFR, in qualità di committente dell'inchiesta amministrativa, statuire sulle suddette domande fondandosi sulle disposizioni della LTras, e non al CDF. Attualmente il TAF non ha ancora preso una decisione per quanto concerne le richieste formulate dai ricorrenti, ossia che il DEFR rinunci al trattamento di tutti i dati che li riguardino, che questi dati vengano distrutti e che il rapporto finale dell'inchiesta amministrativa non sia reso accessibile.

3.4.3 **Indipendenza degli organi incaricati di un'inchiesta amministrativa**

In qualità di organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione²⁴⁶ il CDF effettua controlli presso diversi organi della Confederazione e più precisamente nell'Amministrazione federale centrale. In questo ambito ha condotto due verifiche presso l'UFAE rispettivamente nel 2010²⁴⁷ e nel 2014²⁴⁸.

Verifica 2010

Nel 2010 il CDF ha eseguito una verifica presso l'UFAE per valutare la regolarità e la legalità della gestione finanziaria nonché le sue funzioni di controllo e di vigilanza nei differenti settori di attività, in particolare nel settore della flotta svizzera di navi di alto mare²⁴⁹.

Al contempo ha valutato la gestione finanziaria dell'UFAE e l'organizzazione del SCI, segnatamente dal punto di vista della regolarità delle contabilizzazioni, della pertinenza della gestione dei documenti da allestire, della pertinenza della definizione delle funzioni di controllo e della vigilanza nei diversi settori di attività e infine dell'attuazione delle disposizioni nella pratica²⁵⁰. Questa verifica assomiglia nei contenuti di taluni elementi all'inchiesta amministrativa.

²⁴⁵ Decisioni incidentali del Tribunale amministrativo federale A-6908/2017 e A-7102/2017 del 14 mag. 2018 nonché sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6211/2017 del 14 mag. 2018.

²⁴⁶ Articolo 1 della legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (RS 614.0).

²⁴⁷ Controllo federale delle finanze: Prüfung der finanziellen Führung und verschiedener Geschäftsfelder – Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung, sett. 2010, n. 10092, pubblicato nel giu. 2017, www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Economia e agricoltura (versione oscurata; stato: 9 gen. 2018), qui di seguito: rapporto di verifica 2010 del CDF.

²⁴⁸ Controllo federale delle finanze: Examen de la mise en œuvre de la stratégie pour l'approvisionnement économique du pays – Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays, 23 giu. 2014 (soltanto in francese; non pubblicato), qui di seguito: rapporto di verifica 2014 del CDF.

²⁴⁹ Rapporto di verifica 2010 del CDF, pag. 4.

²⁵⁰ Rapporto di verifica 2010 del CDF, pag. 4.

Il CDF è giunto alla conclusione, ad esempio, che per quanto concerne l'allestimento del conto annuale esisteva un SCI conforme alle disposizioni emanate dall'AFF²⁵¹. Ha inoltre constatato che anche se il ricorso alla flotta svizzera di navi d'alto mare poteva rappresentare un pericolo finanziario, erano state prese numerose misure di garanzia e di controllo, nonostante la probabilità che i rischi si realizzassero poteva essere ritenuta, secondo il parere del CDF, esigua²⁵². Il CDF giudicava che erano state prese misure adeguate per ridurre i rischi al minimo e che la valutazione dell'UFAE quanto alla probabilità di occorrenza era plausibile²⁵³. I bilanci e i conti economici delle società proprietarie erano stati controllati in modo approfondito e il CDF aveva affermato di essere persuaso che misure urgenti potevano essere avviate qualora le analisi avessero delineato eventuali problemi finanziari (ad esempio, scarsa liquidità). A suo parere il settore flotta svizzera di navi d'alto mare era gestito in maniera appropriata e professionale anche se talune procedure correnti non erano ancora sancite per scritto. Tuttavia questo andava fatto imperativamente anche perché il «capitano²⁵⁴ della flotta di navi d'alto mare dell'UFAE» lasciava il suo posto nei prossimi due anni. Siccome il capo dello stato maggiore aveva assicurato che la documentazione richiesta era stata allestita, il CDF aveva rinunciato a emanare un'apposita raccomandazione²⁵⁵.

Il CDF è altresì giunto alla conclusione che la motivazione addotta dall'UFAE per l'esistenza di una flotta svizzera di alto mare era coerente e che questa soluzione era economica per la Confederazione²⁵⁶.

I rappresentanti del CDF hanno informato le CdG che questa verifica era stata condotta in maniera lacunosa²⁵⁷: l'inchiesta non era stata eseguita sufficientemente a fondo e il CDF aveva lavorato basandosi su plausibilità, spesso tratte dalle interviste con il capo dello stato maggiore 1991–2012. I fattori esterni come il contesto economico del momento non erano stati considerati²⁵⁸. I rappresentanti del CDF hanno aggiunto che quest'ultimo aveva dovuto, a quel tempo, procedere alla verifica di tutto un ufficio entro 40 giorni e che oggi il CDF non procede più in questo modo,

251 Rapporto di verifica 2010 del CDF, pag. 6.

252 Rapporto di verifica 2010 del CDF, pag. 9.

253 Rapporto di verifica 2010 del CDF, pag. 10.

254 Si tratta del capo dello stato maggiore 1991–2012 [Verbale dell'audizione del capo del DFE (2006–2010), pag. 3].

255 Rapporto di verifica 2010 del CDF, pag. 11.

256 Rapporto di verifica 2010 del CDF, pag. 11.

257 Il CDF, nell'ambito della consultazione dell'amministrazione sul presente rapporto, ha fatto valere che questo punto era parimenti sottolineato in modo trasparente nel rapporto di inchiesta amministrativa.

258 Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 17 ago. 2017, n. 2.2, pag. 4. Anche nel rapporto di inchiesta amministrativa è sottolineato che la verifica 2010 non era stata condotta in modo approfondito e non aveva considerato il contesto economico (rapporto di inchiesta amministrativa, pag. 7).

ma conduce investigazioni approfondite per evitare che si ripeta una situazione simile a quella del 2010²⁵⁹.

Verifica 2014

In questa occasione il CDF ha controllato l'attuazione della strategia per l'approvvigionamento economico del Paese²⁶⁰ nella quale è stata menzionata anche la flotta di navi d'alto mare²⁶¹. Dunque l'audit ha compreso anche questo elemento. Il CDF ha tuttavia precisato alle CdG in questo merito che la flotta svizzera di navi di alto mare non era l'oggetto principale della verifica²⁶².

Nel rapporto di verifica 2014 il CDF ha constatato che l'attività di vigilanza esercitata dall'UFAE nel settore della flotta svizzera di navi d'alto mare consisteva da un lato in ispezioni delle navi e dall'altro in un'analisi dei documenti (tra cui il rapporto annuale dei proprietari delle navi che hanno ricevuto una fideiussione)²⁶³. Il CDF ha inoltre constatato che durante l'audit non sono stati trovati elementi tali da suggerire che la gestione dei rischi non era garantita in modo adeguato²⁶⁴. È quindi giunto alla conclusione che il ciclo quadriennale per il processo di strategia e di pianificazione dell'approvvigionamento economico del Paese presentava numerosi elementi positivi e che non aveva incontrato indizi che lasciassero ipotizzare che non fosse correttamente realizzato²⁶⁵.

Il CDF ha anche fatto presente alle CdG che i risultati della verifica del 2014 non erano né utilizzabili né rilevanti per l'inchiesta amministrativa, poiché il controllo non riguardava le fideiussioni per la flotta svizzera di navi d'alto mare²⁶⁶. I rappresentanti del CDF hanno aggiunto che la verifica aveva sì compreso a livello generale la gestione dei rischi, ma aveva soprattutto approfondito due ambiti in cui la flotta svizzera di navi d'alto mare non rientrava²⁶⁷.

Nell'ambito dell'audizione del 17 agosto 2017 il CDF ha inoltre fatto notare che un esaminatore che aveva partecipato all'inchiesta amministrativa aveva anche partecipato alla verifica del 2014, ma si era occupato di un'altra tematica²⁶⁸. Si trattava di un esperto in sovvenzioni²⁶⁹. Nell'audizione del 22 gennaio 2018 i rappresentanti

259 Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 3. Il CDF, nell'ambito della consultazione dell'amministrazione sul presente rapporto, ha fatto valere di aver pubblicato il suo rapporto 2010 nel giugno 2017 sul suo sito Internet con una precisazione: dal punto di vista odierno questo giudizio si fonda su una verifica troppo superficiale che non ha tenuto conto in particolare del contesto economico della navigazione di alto mare. Come lo indica il messaggio del 16 maggio 2017 concernente un credito aggiuntivo destinato a onorare le fideiussioni della Confederazione per le navi di alto mare, l'inchiesta amministrativa ha portato alla luce possibili irregolarità che hanno condotto nell'estate 2016 alla presentazione di una denuncia penale. Queste irregolarità sono emerse soltanto dopo il periodo di verifica dell'epoca.

260 Rapporto di verifica 2014 del CDF, pag. 5.

261 Orientamento strategico dell'approvvigionamento economico del Paese, pag. 13.

262 Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 17 ago. 2017, pag. 4.

263 Rapporto di verifica 2014 del CDF, pag. 13.

264 Rapporto di verifica 2014 del CDF, pag. 14.

265 Rapporto di verifica 2014 del CDF, pag. 2.

266 Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 17 ago. 2017, pag. 4.

267 Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 3.

268 Rapporto di inchiesta amministrativa, n. 2.2, pag. 7.

269 Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 17 ago. 2018, pag. 4.

del CDF hanno aggiunto che questo esperto non aveva appunto trattato le fidejussioni della flotta di navi d'alto mare nell'ambito della verifica 2014²⁷⁰. Era l'unico ad aver già esercitato un'attività legata all'UFAE; nessun altro dei partecipanti all'inchiesta amministrativa aveva avuto, in occasione di altre attività, a che fare con l'UFAE e il settore delle fidejussioni della flotta svizzera di navi d'alto mare²⁷¹.

Inchieste amministrative realizzate da membri dell'Amministrazione federale o da persone esterne all'Amministrazione federale

Per quanto riguarda la questione delle inchieste amministrative affidate a persone esterne all'Amministrazione federale, i rappresentanti del CDF hanno affermato nell'audizione del 22 gennaio 2018 di ritenere che le inchieste amministrative eseguite dal CDF (e non da una persona esterna all'Amministrazione federale) presentino vantaggi. Fondavano il loro parere sul fatto che il committente può sempre influenzare i risultati di un'inchiesta amministrativa affidata a una persona estera, ad esempio attraverso l'elenco delle domande da porre (incluso il mandato di inchiesta)²⁷². I rappresentanti del CDF hanno inoltre sottolineato in proposito che il CDF, contrariamente alle persone esterne, poteva trasmettere il suo rapporto di inchiesta amministrativa alla Delfin immediatamente e senza parti oscurate. Hanno aggiunto che anche le CdG avevano ricevuto il rapporto di inchiesta amministrativa²⁷³.

3.5 Insegnamenti tratti dall'affare per le fidejussioni e per obblighi analoghi della Confederazione

Il presente capitolo espone gli insegnamenti che possono essere tratti dalla problematica delle fidejussioni della flotta svizzera di navi d'alto mare. Si tratta in particolare di individuare le altre fidejussioni concesse dalla Confederazione e di esaminare se sono prese adeguatamente in considerazione nella gestione dei rischi della Confederazione²⁷⁴.

Le fidejussioni esistenti e gli obblighi analoghi nonché la loro considerazione nella gestione dei rischi sono presentati qui appresso (n. 3.5.1). In seguito sono esposti gli insegnamenti che la Confederazione ha già tratto (n. 3.5.2).

²⁷⁰ Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 4.

²⁷¹ Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 6.

²⁷² I rappresentanti del CDF hanno addotto che era anche possibile influenzare l'inchiesta attraverso il budget, ma che anche la scelta dell'esperto può indicare una dipendenza (verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 2). Il CDF ha indicato nella consultazione amministrativa in merito al presente rapporto che realizzando un'inchiesta amministrativa, il CDF poteva effettuare l'audizione sotto una forma diversa dall'audizione prevista all'UFAE. Secondo il CDF questa audizione serviva essenzialmente per dare seguito alla denuncia di irregolarità grave fatta il 19 apr. 2016 dal CDF al Consiglio federale in applicazione dell'art. 15 cpv. 3 LCF.

²⁷³ Verbale dell'audizione dei rappresentanti del CDF del 22 gen. 2018, pag. 2. Occorre sottolineare che le CdG hanno preteso il rapporto dal DEFR e non dal CDF.

²⁷⁴ La gestione dei rischi del DEFR in materia di fidejussioni per la flotta svizzera di navi d'alto mare è già stata oggetto del n. 3.1 e non è trattata qui.

3.5.1 Fideiussioni e obblighi analoghi

In generale

Innanzitutto occorre ricordare che le fideiussioni sono cosiddetti *impegni eventuali*²⁷⁵. Tra questi impegni eventuali figurano gli impegni di garanzia²⁷⁶. Il 90 per cento degli impegni eventuali della Confederazione è composto di fideiussioni o di impegni di garanzia²⁷⁷.

Panoramica delle fideiussioni e degli impegni di garanzia esistenti

Per quanto concerne le fideiussioni e gli impegni di garanzia, esistono impegni pendenti nei seguenti settori della Confederazione²⁷⁸.

Fideiussioni:

- costruzione di abitazioni sociali (unità competente: Ufficio federale delle abitazioni UFAB)
- imprese di trasporto operanti nel trasporto regionale di viaggiatori (Ufficio federale dei trasporti UFT)
- flotta svizzera di navi d'alto mare (UFAE)
- fondo per le tecnologie (Ufficio federale dell'ambiente UFAM)
- Eurofima (Società per il finanziamento di materiale ferroviario) (Segreteria generale del DATEC SG-DATEC)
- promozione della piazza economica (Segreteria di Stato dell'economia SECO)²⁷⁹

²⁷⁵ Stando al Consuntivo 2016 vi sono due tipi di impegni eventuali: «Un impegno possibile risultante da un evento del passato la cui esistenza deve essere confermata da un evento futuro (ad es. fideiussioni) oppure un impegno attuale risultante da un evento del passato che non è iscritto a bilancio a causa della scarsa probabilità di un deflusso di fondi o dell'impossibilità di stimare in modo affidabile la sua entità (i criteri per la contabilizzazione di un accantonamento non sono adempiuti, ad es. vertenza pendente con debole probabilità di soccombenza).» Se il deflusso di fondi deve essere considerato come probabile, non si tratta di un impegno eventuale, bensì di un accantonamento (Il Consiglio federale: Rapporto sul conto della Confederazione 2016 [Consuntivo], 22 mar. 2017, pag. 121, www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Consuntivo [stato: 5 feb. 2018]).

²⁷⁶ Rapporto sul conto della Confederazione 2016, pag. 121.

²⁷⁷ Rapporto dell'AFF alle CdG dell'11 ott. 2017, pag. 1.

²⁷⁸ L'AFF fa notare che altri settori prevedono la possibilità di concedere fideiussioni. Menziona ad esempio la promozione del cinema e della cultura, anche se attualmente non vi sono fideiussioni in questo settore. Altre fideiussioni potrebbero essere concesse in futuro, ad es. a favore del Parco svizzero dell'innovazione (rapporto dell'AFF dell'11 ott. 2017, pag. 3). Queste fideiussioni a favore del Parco svizzero dell'innovazione sono menzionate dal DEFR nella sua nota informativa del 26 giu. 2017 al Consiglio federale (sotto «Bürgschaften und Eventualverbindlichkeiten WBF»), nella quale il DEFR informa il Consiglio federale in particolare dell'effettivo delle fideiussioni e dei rischi finanziari che rappresentano.

²⁷⁹ Si opera una distinzione tra sistema di fideiussioni per le piccole e medie imprese e fideiussioni e contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane (Rapporto dell'AFF dell'11 ott. 2017, pag. 8).

Impegni di garanzia²⁸⁰:

- capitali di garanzia per le banche di sviluppo (DFAE)
- decreto sull'aiuto monetario (Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali SFI)
- garanzie di credito nei confronti della Banca nazionale svizzera (BNS) per prestiti al Fondo monetario internazionale (FMI) (SFI)
- assistenza reciproca in materia di prestazioni dell'assicurazione malattie (Ufficio federale della sanità pubblica UFSP)
- costituzione di scorte obbligatorie (UFAE)

Gli impegni eventuali e gli altri impegni più elevati sono nei settori *Eurofima* (circa 5.5 miliardi di franchi), *costruzione di abitazioni sociali* (quasi 3.3 miliardi di franchi, più la possibilità di altri impegni per un importo pari a 1.4 miliardi di franchi sulla base del credito quadro esistente), *imprese di trasporto operanti nel trasporto regionale di viaggiatori* (una volta dedotti gli ammortamenti versati di quasi 2 miliardi di franchi) e *capitali di garanzia per le banche di sviluppo* (8.3 miliardi di franchi)²⁸¹.

Gli impegni eventuali seguenti sono integrati nella gestione dei rischi degli uffici e dei dipartimenti interessati: costruzione di abitazioni sociali, navigazione d'alto mare, garanzie di credito nei confronti della BNS per prestiti al FMI, costituzione di scorte obbligatorie²⁸². Finora gli altri impegni eventuali non sono stati integrati, in particolare – secondo l'AFF – perché l'influenza della Confederazione sui rischi interessati è ridotta, perché gli impegni sono limitati oppure perché il rischio di perdita elevata è moderato²⁸³.

Nel suo rapporto di attività 2017²⁸⁴ la DelFin ha indicato che la somma di tutti gli impegni eventuali della Confederazione ammontava a circa 20 miliardi di franchi stando ai risultati di un mandato di verifica realizzato dal CDF²⁸⁵. Secondo il rapporto, per circa il 5 per cento di questi obblighi (1 miliardo di franchi) vi è una buona probabilità che debbano essere effettuati pagamenti da parte della Confederazione (tra cui evidentemente anche le fideiussioni rimanenti per la flotta di navi d'alto

²⁸⁰ Tra gli impegni di garanzia figura anche la dichiarazione di garanzia *Vera / Pevos*, sulla quale l'AFF ha fornito l'informazione seguente: «Una volta concluso, nell'anno in corso, il procedimento avviato contro la Confederazione, il credito di impegno potrà essere iscritto nel Consuntivo 2017». L'AFF ha in seguito deciso di non esprimersi più sull'argomento (Rapporto dell'AFF dell'11 ott. 2017, pag. 12).

²⁸¹ L'elenco dell'AFF e la nota informativa del DEFR contengono in parte dati divergenti. Ad esempio, il DEFR scrive, a proposito delle scorte obbligatorie, che la somma totalmente garantita è di 318 milioni di franchi (stato al 31 dic. 2016), mentre l'AFF riporta un «volume» di garanzie di quasi 296 milioni.

²⁸² Le informazioni dell'AFF non indicano chiaramente se il *decreto sull'aiuto monetario* è integrato nella gestione dei rischi della Confederazione.

²⁸³ Rapporto dell'AFF dell'11 ott. 2017, pag. 3 segg.

²⁸⁴ 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 2017 del 13 mar. 2018, n. 4.6.1

²⁸⁵ Rapporto del CDF all'attenzione della Delegazione delle finanze delle Camere federali del 1° febr. 2018, Rischi legati a fideiussioni e garanzie.

mare). Per il 20 per cento (4 miliardi di franchi) vi è una probabilità classificata come «media» che i rischi si verifichino realmente, per le restanti pratiche invece la probabilità che si verifichino è considerata ridotta.

3.5.2 Insegnamenti tratti dalla Confederazione

Nell'ambito dell'audizione condotta dalle CdG i rappresentanti dell'AFF si sono espressi in merito agli insegnamenti che la Confederazione ha tratto dalla crisi sulle fideiussioni per la flotta svizzera di navi d'alto mare come segue: l'AFF ha tratto insegnamenti a due livelli, da una parte a livello di esecuzione e dall'altra a livello di legislazione, quando vengono create basi legali per concedere nuove fideiussioni o chiesti al Parlamento nuovi crediti²⁸⁶.

A livello di *esecuzione* si tratta di prestare in futuro più attenzione ai rischi. Durante i colloqui annuali che conduce con i dipartimenti e le unità amministrative in merito al controllo della plausibilità, l'AFF tratterà la questione dei rischi in modo attivo. Per quanto concerne le fideiussioni Eurofirma, che attualmente non sono integrate nella gestione dei rischi, i rappresentanti dell'AFF hanno indicato che anche se partivano dal principio che i rischi interessati non erano molto importanti, l'AFF ne avrebbe comunque discusso con il DATEC²⁸⁷. In questo contesto i rappresentanti dell'AFF hanno anche menzionato l'aiuto alla costruzione di abitazioni: quest'ultima è sì integrata alla gestione dei rischi della Confederazione, ma l'AFF ritiene che l'importo del danno massimo di 50 milioni di franchi stimato dall'UFAB e dal DEFR sia relativamente basso e questo la spinge a discutere la tematica con l'UFAB e il DEFR²⁸⁸.

A livello di *legislazione*, in particolare le eventuali nuove basi legali che prevedono nuove fideiussioni o garanzie, i rappresentanti dell'AFF hanno sottolineato che la questione dei rischi deve essere presa maggiormente in considerazione. Auspicano presentare questi rischi in modo trasparente nei corrispondenti capitoli del messaggio del Consiglio federale per permettere al Parlamento di esaminare nuove basi legali per fideiussioni o crediti di impegno con cognizione di causa. Hanno aggiunto che sarebbe tuttavia un errore tralasciare semplicemente le fideiussioni e le garanzie, poiché a loro parere queste permettono talvolta di raggiungere obiettivi importanti in materia di promozione e di realizzare in parte risparmi. Ritengono che molte fideiussioni abbiano un buon rapporto costi-benefici e che finora le perdite non siano molto importanti²⁸⁹.

²⁸⁶ Verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 1° nov. 2017, pag. 3.

²⁸⁷ Verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 1° nov. 2017, pag. 3. Nel rapporto dell'11 ott. 2017 l'AFF ha comunicato alle CdG di ritenere giustificabile che le garanzie concesse a Eurofirma non figurino come rischi, poiché la capacità di influenza della Confederazione su Eurofirma è ridotta (questa dispone di riserve importanti e di una nota di credito di AA+) e poiché le FFS sono gestite dalla Confederazione attraverso la definizione di un obiettivo di indebitamento» (Rapporto dell'AFF dell'11 ott. 2017, pag. 7 seg.).

²⁸⁸ I rappresentanti dell'AFF hanno tuttavia sottolineato che vi erano buone ragioni per non rivalutare un aumento di questo importo massimo, poiché occorrerebbe veramente che i prezzi degli immobili crollassero affinché la Confederazione sia confrontata a un rischio più elevato (verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF, pag. 3).

²⁸⁹ Verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 1° nov. 2017, pag. 3 seg.

4 Valutazione

Per quanto concerne l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare, l'articolo 26 della legge sul Parlamento²⁹⁰ fa riferimento tra l'altro ai criteri di legalità e adeguatezza²⁹¹. Per quel che riguarda la legalità, si tratta di sapere se le autorità federali sottoposte all'alta vigilanza abbiano rispettato le prescrizioni legali nell'esercizio delle proprie attività; quanto all'adeguatezza, le CdG verificano se le misure adottate corrispondono agli obiettivi fissati²⁹².

In base ai fatti esposti al numero 3, le Commissioni si esprimono sui punti seguenti²⁹³.

4.1 Gestione e vigilanza del Dipartimento nei confronti dell'UFAE

4.1.1 Prima fase: fino a giugno 2015

a) Legalità della gestione e della vigilanza

Le basi legali concernenti la gestione e la vigilanza nei dipartimenti sono state illustrate al numero 2.1. È del tutto normale che la gestione e la vigilanza siano regolate in generale da disposizioni tendenzialmente di principio che lasciano ai capi dei dipartimenti un ampio margine di manovra. Vi sono tuttavia due punti (sviluppati qui di seguito) su cui è possibile muovere critiche.

Gestione del rischio

I dipartimenti e la CaF devono gestire i rischi nel proprio settore di competenza secondo le istruzioni del Consiglio federale²⁹⁴. Gli obiettivi perseguiti dalla gestione del rischio devono essere raggiunti tra l'altro mediante «l'adozione delle necessarie misure a seguito della rilevata esposizione ai rischi»²⁹⁵. Le misure per evitare o ridurre i rischi sono decise e attuate «conformemente alla situazione e al livello gerarchico»²⁹⁶. Il Consiglio federale, i dipartimenti, la CaF e l'AFF devono verificare periodicamente la politica dei rischi²⁹⁷. I dipartimenti si assumono la responsabili-

²⁹⁰ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

²⁹¹ Art. 26 cpv. 3 lettere a e c LParl (RS 171.10).

²⁹² Thomas Sägger (2014): Artikel 26 (N 35 und 39). In: Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz (a cura di): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Basilea: Helbing & Lichtenhahn.

²⁹³ In qualità di organi politici dell'alta vigilanza parlamentare sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, nel presente rapporto le CdG esprimono una valutazione dei fatti a loro conoscenza. A tutela del principio della divisione dei poteri, le CdG agiscono per quanto possibile con cautela in merito ai punti oggetto di procedimenti giudiziari in corso.

²⁹⁴ Art. 50 cpv. 1 OFC; cfr. n. 2.1.

²⁹⁵ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 3 cpv. 2 lett. c.

²⁹⁶ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 4 cpv. 5.

²⁹⁷ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 4 cpv. 8.

tà dei rischi nel proprio settore ed «eseguono periodicamente un esame completo della loro esposizione ai rischi»²⁹⁸.

Il rapporto sui rischi deve illustrare le misure già adottate e quelle da adottare finalizzate alla riduzione dei rischi²⁹⁹. Nel quadro della gestione dei problemi le misure devono essere descritte in modo chiaro e deve essere fissata una scadenza per la loro attuazione³⁰⁰.

Se le direttive dell’AFF non possono essere invocate per il periodo antecedente il 2016, le disposizioni della LFC e dell’OFC così come le istruzioni del Consiglio federale erano in vigore rispettivamente dal 2005–2006 e dal 2010 (cfr. sopra). Inoltre, i criteri stabiliti dal manuale dell’AFF erano già validi dalla fine del 2011.

Come illustrato in precedenza³⁰¹, fino al 2009 l’UFAE non ha integrato nei suoi rapporti sui rischi le fideiussioni per la navigazione d’alto mare. Dopo aver cominciato a farlo, per molti anni sono state fornite informazioni in parte invariate, in particolare per quanto riguarda le *misure* (che dal 2009 al 2015 sono rimaste identiche).

Per questa ragione le CdG ritengono che l’UFAE non abbia rispettato le prescrizioni concernenti la gestione del rischio e in particolare le istruzioni del Consiglio federale. In special modo non è comprensibile il motivo per cui la modifica delle «ripercussioni» e del «livello di probabilità» (entrambe aumentate) effettuata nel 2012 non abbia comportato anche un adeguamento delle altre voci (soprattutto la descrizione e le misure).

Secondo le CdG a questo proposito è emblematica la dichiarazione di un rappresentante dell’AFF, secondo il quale spesso la presenza di informazioni identiche nelle mappe dei rischi per più di dieci anni indica che un rischio non viene preso sufficientemente sul serio³⁰². Anche se nel caso specifico non sono state fornite informazioni identiche per più di *dieci* anni, questa prassi è durata comunque per diversi anni a partire dal 2009.

Tuttavia, questa valutazione non concerne soltanto l’UFAE ma anche il Dipartimento, il quale alla fine si assume la responsabilità dei rapporti sui rischi ed evidentemente non ha mai messo in discussione le informazioni che per anni sono rimaste invariate. Le Commissioni ritengono che l’assenza di un intervento, motivato dalle informazioni rimaste identiche per anni, sia una conferma del fatto che il DEFR fino al 2015 non si è interessato alla problematica della navigazione d’alto mare. Anche il capo del DEFR pare condividere questo punto di vista. Anche se l’UFAE non ha rispettato a sufficienza il proprio compito di informazione³⁰³, le CdG ritengono che la situazione sia grave perché, se il dipartimento competente non riflette sufficien-

²⁹⁸ Istruzioni sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 5 cpv. 4 lett. a e c.

²⁹⁹ Direttive dell’AFF, n. 4.6, pag. 11.

³⁰⁰ Manuale 2017 dell’AFF, n. 3.5.2, pag. 30; manuale 2013 dell’AFF, n. 3.5.2, pag. 27; manuale 2011 dell’AFF, n. 3.5.2, pag. 26.

³⁰¹ Cfr. n. 3.1.3.

³⁰² Cfr. n. 3.1.3.

³⁰³ Cfr. n. 3.1.3.

temente sui propri rischi e sulle informazioni contenute nel rapporto sui rischi, quest'ultimo non può adempiere il proprio scopo.

Le CdG hanno già sollevato questa problematica in precedenza; a gennaio 2018 hanno indirizzato al Consiglio federale un rapporto sulla questione completato da raccomandazioni³⁰⁴, chiedendo in particolare anche un aggiornamento periodico dei rischi³⁰⁵. Nel presente rapporto le Commissioni rinunciano pertanto a formulare una raccomandazione esplicita dello stesso tenore.

Gestione degli atti e archiviazione

È già stata menzionata la documentazione delle attività sotto forma di una gestione sistematica degli atti in virtù dell'articolo 22 capoverso 1 OLOGA³⁰⁶. Hanno un valore archivistico «i documenti che hanno un'importanza giuridica o amministrativa o un grande valore informativo»³⁰⁷. Secondo l'articolo 2 capoverso 1 della legge sull'archiviazione³⁰⁸ (LAr), i motivi per cui è possibile attribuire ai documenti un «valore» che ne giustifichi l'archiviazione sono diversi³⁰⁹. L'ordinanza sull'archiviazione³¹⁰ (OLAr) stabilisce che «i servizi tenuti ad offrire i loro documenti» devono adoperarsi affinché le loro attività possano essere verificate e comprovate sulla scorta dei loro documenti e prendere a tal fine i relativi provvedimenti³¹¹. Inoltre, l'articolo 3 capoverso 2 OLAr rinvia alle istruzioni³¹² del Dipartimento federale dell'interno (DFI) sulla gestione degli atti, le quali precisano in particolare che lo scopo della gestione degli atti consiste, tra l'altro, nel permettere all'Amministrazione di rendere conto a se stessa, al Consiglio federale, a terzi o al Parlamento³¹³. Le prescrizioni sull'archiviazione menzionate sono in vigore rispettivamente dal 1998 e dal 1999.

Come già menzionato, il DEFR non è potuto risalire ai verbali delle sedute con l'Ufficio antecedenti il 2013. Il capo del DFE 2006–2010 ha tuttavia indicato che in quel periodo tutte le sedute sono state verbalizzate³¹⁴. Il DFE, in seguito il DEFR, non ha quindi rispettato le prescrizioni sull'archiviazione menzionate alle quali, secondo le CdG, avrebbe dovuto provvedere.

Alla luce di quanto esposto, le CdG non comprendono il motivo per cui non si possa più risalire a tali verbali e constatano che il Dipartimento non ha ottemperato alle prescrizioni summenzionate.

³⁰⁴ Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale – punto della situazione, rapporto delle CdG del 30 gen. 2018 (FF **2018** 1197).

³⁰⁵ Cfr. n. 3.1 e raccomandazione 2 del rapporto menzionato nella nota 304.

³⁰⁶ Cfr. n. 2.1.1; nel 2013 è entrata in vigore una versione modificata dell'art. 22 cpv. 1 OLOGA, ma l'obbligo in questione è ancora valido.

³⁰⁷ Art. 3 cpv. 3 LAr (RS **152.1**).

³⁰⁸ Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (LAr; RS **152.1**)

³⁰⁹ Art. 2 cpv. 1 LAr (RS **152.1**).

³¹⁰ Ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione (ordinanza sull'archiviazione, OLAr; RS **152.11**).

³¹¹ Art. 3 cpv. 1 OLAr (RS **152.11**).

³¹² Istruzioni del 13 luglio 1999 del Dipartimento federale dell'interno sulla gestione degli atti nell'Amministrazione federale (FF **1999** 4679), in seguito: Istruzioni del DFI.

³¹³ Art. 2 cpv. 2 delle Istruzioni del DFI.

³¹⁴ Cfr. n. 3.1.3.

Le CdG ritengono inoltre che un'e-mail non rappresenti la forma adeguata per il verbale di una seduta tra i vertici del Dipartimento e la direzione dell'Ufficio.

Raccomandazione 1 Verbalizzazione e archiviazione adeguate dei colloqui sulla gestione

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

b) Adeguatezza

Esercizio della gestione e della vigilanza

Innanzitutto occorre rilevare che il capo del DEFR ha ammesso che la gestione e la vigilanza nei confronti dell'UFAE nel periodo in cui era in carica sono state insufficienti³¹⁵. Le CdG valutano positivamente questa autocritica e la considerano un presupposto importante per l'esame dei fatti concernenti la navigazione d'alto mare.

Le CdG ritengono tuttavia che sia importante approfondire qui di seguito alcuni punti.

Note informative dell'UFAE all'attenzione del DEFR

Dal 2011 l'UFAE ha attirato l'attenzione del DEFR sui problemi del settore della navigazione d'alto mare mediante note informative, tuttavia lasciando in parte anche intendere che si era prossimi a una soluzione³¹⁶. A parte una richiesta di chiarimenti indirizzata all'UFAE nel 2013 in merito a una di queste note, il DEFR pare non aver avuto altre reazioni al riguardo.

Le CdG ritengono che nelle sue note informative l'UFAE abbia adottato un atteggiamento a più riprese troppo ottimista, nonostante i problemi descrittivi, e abbia contribuito così alla mancanza di attenzione da parte del DEFR. Secondo le CdG l'UFAE non ha adempiuto sufficientemente il proprio obbligo di segnalare problemi («debito portabile»). Inoltre è perlomeno opportuno chiedersi se le valutazioni positive dell'Ufficio fossero oggettivamente giustificate alla luce dei problemi illustrati (ad esempio, per molto tempo la ricerca di investitori non ha chiaramente portato ai risultati auspicati, nonostante l'UFAE fosse in generale ottimista al riguardo). Di conseguenza il DEFR avrebbe dovuto reagire alle note informative (e non solo un'unica volta nel 2013). La spiegazione del capo del DEFR, secondo il quale nella prassi le note informative avevano lo scopo di informarlo su determinati fatti non implicando la necessità di intervenire, non cambia nulla a questa valutazione.

Le Commissioni ritengono che questa omissione – aggiunta al fatto che il tema della navigazione d'alto mare non è stato trattato nei colloqui sulla gestione – sia grave (cfr. qui di seguito). Per quanto riguarda il fatto che una reazione più rapida da parte

³¹⁵ Cfr. n. 3.1.3.

³¹⁶ Cfr. n. 3.1.3.

del Dipartimento avrebbe potuto contrastare la problematica delle fideiussioni, la questione resta aperta.

Rapporto sui rischi

Come già illustrato in precedenza, né l'UFAE né il Dipartimento hanno rispettato sufficientemente le prescrizioni del Consiglio federale concernenti la gestione del rischio³¹⁷. Non occorrono ulteriori precisazioni per poter giudicare questo modo di procedere come inadeguato. Per questa ragione le CdG chiedono di rispettare in modo più rigoroso le prescrizioni in materia di gestione del rischio e di verificare in modo più severo a livello di segreteria generale la plausibilità dei rapporti sui rischi stilati dagli uffici. Di conseguenza le Commissioni valutano positivamente il fatto che il segretario generale del DEFR attribuisca alla mappa dei rischi una maggiore importanza³¹⁸. Tale verifica non sostituisce tuttavia un'implicazione preliminare professionale a livello di segreteria generale (cfr. qui di seguito).

Come menzionato in precedenza, nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare l'adeguatezza si riferisce al rapporto tra gli obiettivi fissati e le misure adottate per raggiungerli.

Sia le note informative che le sedute con l'ufficio hanno in particolare lo scopo di far sì che l'unità amministrativa (nel caso specifico l'UFAE) informi il capo del dipartimento in merito allo stato attuale di affari importanti e a eventuali problemi. Solo in questo modo il capo del dipartimento può assumersi la propria responsabilità in materia di gestione e vigilanza. Secondo le CdG in questo contesto sussistono, da un lato, un «debito portabile» da parte dell'ufficio (la segnalazione di problemi) e, dall'altro, un «debito chiedibile» da parte del dipartimento (se necessario, la richiesta di informazioni più dettagliate). Affinché un dipartimento eserciti la gestione e la vigilanza nei confronti di un ufficio, occorre che vi sia uno scambio di informazioni costruttivo e che questo avvenga nei due sensi e non solo da parte dell'ufficio in direzione del dipartimento. Per le Commissioni è chiaro che il dipartimento deve poter fidarsi di determinate informazioni fornite dall'ufficio, senza dover mettere in discussione ogni singolo dettaglio. Questo presuppone tuttavia che non vi siano indizi riguardo all'esistenza di eventuali problemi, anche quando l'ufficio lo conferma. Tuttavia, è proprio questa la situazione che si è presentata: il DEFR ha mantenuto per troppo tempo un atteggiamento passivo nonostante avesse ricevuto, grazie ai rapporti sui rischi e alle note informative, segnalazioni riguardo a eventuali problemi. Le CdG ritengono pertanto che in questo caso specifico il DEFR non abbia agito nel modo adeguato.

Le Commissioni si aspettano che il Consiglio federale provveda affinché in tutti i dipartimenti la gestione e la vigilanza dipartimentali vengano assunte in maniera più attiva e non vengano considerate soltanto come mansioni passive.

In questo contesto le CdG ritengono che la gestione del rischio in seno ai dipartimenti debba essere professionalizzata. Il Consiglio federale deve provvedere in particolare affinché i dipartimenti attribuiscono la giusta importanza alla funzione

³¹⁷ Cfr. n. 4.1.1.

³¹⁸ Cfr. n. 3.1.3.

del «gestore dei rischi»³¹⁹ a livello dipartimentale e che i compiti legati a tale funzione vengano effettivamente assunti in modo efficiente. Secondo le direttive dell’AFF il «gestore dei rischi» non deve soltanto condurre e coordinare la procedura, ma è anche responsabile dell’analisi dei rischi sotto il profilo materiale e deve sostenere a livello specialistico la direzione del dipartimento affinché essa possa disporre di un rapporto sui rischi adeguato e delle necessarie basi decisionali e affinché venga migliorata la gestione del rischio in seno al dipartimento³²⁰.

In questo contesto le CdG rinunciano a formulare una raccomandazione al riguardo. Si occuperanno tuttavia di questa tematica nel quadro del loro gruppo di lavoro «Reporting sui rischi», in cui chiederanno i miglioramenti necessari e ne verificheranno l’attuazione.

Sedute tra il Dipartimento e l’Ufficio

Come già menzionato, il Dipartimento non è potuto risalire ai verbali delle sedute con l’Ufficio antecedenti il 2013 e, da allora, i verbali delle sedute sono stati stilati sotto forma di e-mail³²¹. Da tali verbali emerge che dal 2013 fino allo scoppio della crisi nel 2015 il tema delle fideiussioni per la navigazione d’alto mare non è mai stato trattato nelle sedute con l’Ufficio³²².

Da un lato, le CdG ritengono che l’UFAE avrebbe dovuto affrontare la problematica delle fideiussioni per la navigazione d’alto mare anche nel quadro delle sedute con l’Ufficio; questo in base alle note informative menzionate con cui l’UFAE ha segnalato i relativi problemi. Dall’altro, le Commissioni non comprendono il motivo per cui, prima dello scoppio della crisi a giugno 2015, il Dipartimento non abbia mai messo all’ordine del giorno di propria iniziativa questa problematica, nonostante le note informative dell’UFAE menzionate segnalassero l’esistenza di problemi a partire dalla fine del 2011.

Esame delle premesse della navigazione d’alto mare

Fino allo scoppio della crisi delle fideiussioni e alla pubblicazione del relativo rapporto a dicembre 2016³²³, il Dipartimento non ha mai messo in discussione la necessità della navigazione d’alto mare per l’approvvigionamento economico del Paese³²⁴. Secondo le CdG questa omissione riflette l’atteggiamento passivo del DEFR in merito alle note informative dell’UFAE. A favore del Dipartimento si può certamente considerare il fatto che ad esempio neanche il CDF, nella sua verifica del

³¹⁹ Istruzioni del 4 settembre 2010 sulla politica della Confederazione in materia di gestione rischi, sez. 5 (Funzioni nella gestione dei rischi), cpv. 4; Direttive dell’AFF sulla gestione dei rischi presso la Confederazione (versione del 31 mar. 2016).

³²⁰ Direttive dell’AFF sulla gestione dei rischi presso la Confederazione (versione del 31 mar. 2016), pag. 7

³²¹ Cfr. n. 3.1.3.

³²² Per quanto concerne la tematizzazione delle fideiussioni per la navigazione d’alto mare nei rapporti dei direttori di ufficio o a margine di questi ultimi, le CdG hanno ricevuto informazioni contraddittorie (cfr. n. 3.1.3). Non è possibile stabilire chiaramente se e come questo tema sia stato discusso. Sussistono inoltre discrepanze riguardo a eventuali annullamenti da parte del DEFR di sedute con l’Ufficio; le CdG non sono riuscite a chiarire questo punto nel quadro della loro ispezione.

³²³ Cfr. n. 3.1.4.

³²⁴ Cfr. n. 3.1.3.

2010, abbia messo in discussione la necessità del sistema delle fideiussioni per la navigazione d'alto mare³²⁵; inoltre non vi sono elementi in base ai quali si possa presumere che l'UFAE abbia proposto al DEFR di esaminare le premesse di tali fideiussioni. Tuttavia, ci si sarebbe potuto aspettare dal Dipartimento che valutasse di propria iniziativa e con una certa regolarità la necessità delle navi battenti bandiera svizzera per l'approvvigionamento economico del Paese nell'ambito delle sue attività di gestione e vigilanza.

Organizzazione dell'UFAE

Le CdG si sono inoltre chieste in che misura la struttura organizzativa dell'UFAE abbia potuto favorire l'emergere dei problemi legati alle fideiussioni per la navigazione d'alto mare. In questo contesto sono state valutate le dichiarazioni di persone sentite in merito alla struttura organizzativa³²⁶. Le CdG prendono atto del fatto che la maggior parte delle persone sentite consideri tale struttura come positiva o opportuna. Hanno sottolineato in particolare che l'economia deve essere coinvolta nell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese. Il segretario generale del DEFR ha fatto notare che erano già state compiute riflessioni in merito a un'eventuale riorganizzazione, ma che si era giunti alla conclusione che l'attuale struttura organizzativa fosse adeguata³²⁷.

Le Commissioni non mettono in dubbio la necessità di coinvolgere l'economia nell'ambito dell'approvvigionamento economico del Paese, obiettivo che attualmente viene perseguito, da un lato, mediante la funzione del delegato e, dall'altro, mediante le strutture di milizia a livello dei settori specialistici dell'Ufficio. Le CdG si chiedono se l'attuale struttura organizzativa non debba essere adeguata senza dover rinunciare al coinvolgimento dell'economia. Nel concreto le Commissioni ritengono che la direzione dell'UFAE e dell'organizzazione dell'approvvigionamento economico del Paese da parte di un delegato sia un'attività difficile da svolgere a titolo accessorio, come lo dimostra il caso in questione. In questo contesto le CdG prendono atto del fatto che il tasso di occupazione della funzione del delegato è stato aumentato al 40 per cento, ma dubitano che un posto al 40 per cento sia adeguato per adempiere tale compito.

Per questa ragione secondo le CdG è inevitabile chiedersi se al posto della funzione del delegato non sia meglio optare per la funzione a tempo pieno del direttore dell'Ufficio. Le CdG ritengono che l'intera responsabilità della gestione debba competere a una sola persona (sia sul piano strategico che su quello operativo). L'ispezione ha mostrato che talvolta la funzione e le competenze del delegato e del direttore supplente sono state interpretate in maniera diametralmente opposta, sia in seno all'Ufficio sia tra i vertici del Dipartimento e la direzione dell'Ufficio, cosa che

³²⁵ Cfr. n. 3.4.3.

³²⁶ Cfr. n. 3.1.2.

³²⁷ Cfr. n. 3.1.2.

potrebbe aver contribuito all'emergere dei problemi legati alle fideiussioni³²⁸. In questo contesto occorre chiarire la ripartizione delle competenze in seno all'Ufficio e tra la direzione dell'Ufficio e quella del Dipartimento.

Secondo le CdG varrebbe inoltre la pena valutare la possibilità di integrare l'UFAE, considerando le sue piccole dimensioni, in un altro ufficio (p. es. nella SECO).

Le CdG invitano pertanto il Consiglio federale a esaminare la struttura organizzativa dell'UFAE nel senso delle considerazioni di cui sopra e a presentare alle Commissioni il risultato di tale verifica.

Raccomandazione 2 Esame della struttura organizzativa dell'UFAE

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

Il Consiglio federale è inoltre invitato a esaminare in questo contesto l'opportunità di integrare l'UFAE in un altro ufficio.

4.1.2 **Seconda fase: a partire da giugno 2015**

Le principali decisioni del capo del DEFR sono già state illustrate in precedenza (evitare il collasso incontrollato, esaminare la politica delle fideiussioni per la navigazione d'alto mare e indagare sulla crisi delle fideiussioni)³²⁹. Secondo le CdG tali decisioni hanno svolto un ruolo importante in materia di gestione e hanno costituito la base necessaria per le misure adottate a partire da quel momento. Le Commissioni ritengono che agendo in questo modo il DEFR abbia potuto, da un lato, affrontare rapidamente i problemi più urgenti (gestione della crisi) e, dall'altro, occuparsi di altre questioni importanti (esaminare la politica delle fideiussioni per la navigazione d'alto mare e indagare sulla crisi delle fideiussioni).

Le CdG constatano inoltre che dallo scoppio della crisi il DEFR ha avviato misure su diversi livelli e in particolare ha modificato anche la percezione della vigilanza dipartimentale. Pertanto, le Commissioni prendono atto con soddisfazione che la navigazione d'alto mare viene ormai tematizzata regolarmente nel quadro delle sedute con l'Ufficio e che i rapporti sui rischi hanno subito determinate modifiche;

³²⁸ Cfr. n. 3.1.2. Al riguardo le CdG ritengono che l'argomento sollevato dalla delegata 2006–2015 nel quadro della consultazione sul presente rapporto (cfr. nota 96), secondo cui l'UFAE non è un ufficio nel senso materiale del termine, non è determinante. Indipendentemente dalla forma organizzativa dell'UFAE, la funzione della delegata o del delegato costituisce chiaramente una funzione di grado superiore e include pertanto una responsabilità di condotta.

³²⁹ Cfr. n. 3.1.4.

le CdG ritengono tuttavia che sia troppo presto per poter constatare un cambiamento a lungo termine nella gestione del rischio. In questo contesto le Commissioni valutano positivamente anche i rapporti settimanali sulla navigazione d'alto mare e quelli sull'osservazione del mercato. Nell'insieme si può constatare che la sensibilità nei confronti dei problemi legati alle fideiussioni per la navigazione d'alto mare, che nella prima fase è stata giudicata come insufficiente, è notevolmente aumentata a partire dallo scoppio della crisi a giugno 2015. Per le CdG è importante che vengano adottati i relativi provvedimenti a livello di dipartimento al fine di aumentare la sensibilità nei confronti dell'esercizio della vigilanza, ad esempio per quanto concerne la gestione del rischio. Al riguardo si veda il n. 4.1.1 in cui sono già state formulate raccomandazioni in questo senso. Considerando la valutazione della prima fase, le CdG non ritengono che sia necessario intervenire per quanto concerne la seconda fase.

Per quanto riguarda le raccomandazioni del CDF scaturite dall'inchiesta amministrativa, le CdG riconoscono gli sforzi intrapresi dal DEFR e dall'UFAE al fine di attuarle. Le Commissioni chiedono tuttavia che la struttura organizzativa venga verificata (cfr. raccomandazione 2)³³⁰.

Infine, le CdG valutano positivamente il fatto che a partire dall'estate 2015 il Consiglio federale sia stato informato regolarmente sull'evoluzione dell'affare concernente la navigazione d'alto mare (cfr. n. 4.2).

4.2 Informazione del Consiglio federale

Nell'esposizione dei fatti (cfr. n. 3.2) è stato illustrato che prima di giugno 2015 il DEFR non ha informato il Consiglio federale in merito ai problemi legati alla navigazione d'alto mare³³¹. Questa assenza di informazioni è dovuta al semplice fatto che il DEFR stesso non ne era consapevole prima di giugno 2015³³².

Nel quadro della loro funzione di alta vigilanza le CdG si limitano a fornire una valutazione generale sulla comunicazione tra il DEFR e il Consiglio federale. In questo contesto si può constatare che le Commissioni non dispongono di alcun elemento in base al quale si possa presumere che il Dipartimento non abbia informato il Consiglio federale con la regolarità necessaria o che l'abbia fatto in modo inadeguato.

Le CdG sono dell'avviso che il DEFR, dopo essere venuto a conoscenza dei problemi legati alla navigazione d'alto mare a giugno 2015, abbia informato il Consiglio federale molto rapidamente e nel modo adeguato e lo abbia tenuto al corrente sugli sviluppi della situazione nel modo opportuno. Le CdG considerano appropriato anche il fatto che a maggio 2016 il Consiglio federale sia stato informato rapidamente in merito all'inchiesta amministrativa pianificata.

Le CdG ritengono pertanto che non sia necessario intervenire.

³³⁰ Cfr. n. 3.4.3 per i dettagli concernenti l'attribuzione dell'inchiesta amministrativa al CDF.

³³¹ Cfr. n. 3.2.

³³² Cfr. n. 3.1.3 e 4.1.1.

4.3 Gestione e vigilanza del DFAE nei confronti dell'USNM

In questo capitolo le CdG valutano gli scambi di informazioni in seno al DFAE concernenti le fideiussioni per la navigazione d'alto mare e la collaborazione tra l'USNM e l'UFAE.

4.3.1 Scambi di informazioni del DFAE sulla navigazione d'alto mare

Nel quadro delle audizioni, sia la segretaria generale supplente del DFAE che il capo dell'USNM hanno dichiarato che i loro rispettivi superiori in seno al DFAE sono stati informati in merito ai principali eventi³³³.

Le Commissioni non dispongono di alcun indizio in base al quale si possa presumere che tali affermazioni non siano corrette. Partendo dal presupposto che gli scambi di informazioni sono garantiti anche quando cambiano i vertici del Dipartimento, le CdG ritengono che non sia necessario intervenire nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare.

4.3.2 Futura cooperazione tra l'UFAE e l'USNM

Le CdG valutano positivamente la convenzione di cooperazione stipulata ad agosto 2017 tra l'USNM e l'UFAE. Considerano opportune le disposizioni ivi contenute (in particolare quelle concernenti la consultazione che precede le misure da adottare e l'informazione relativa a eventi rilevanti) e sono dell'avviso che una loro applicazione coerente consenta un miglioramento della cooperazione.

Per le CdG sono particolarmente rilevanti le dichiarazioni dei rappresentanti del DFAE durante le loro audizioni, secondo cui nella prassi la possibilità prevista dalla legge di ritirare l'atto di nazionalità alle navi finanziate dalle fideiussioni della Confederazione non poteva essere applicata perché sarebbe stata contraria agli interessi della Confederazione. Le CdG riconoscono la problematica sollevata dai rappresentanti del DFAE, ma alla luce della crisi delle fideiussioni per la navigazione d'alto mare ritengono che stralciare le disposizioni concernenti i fondi propri necessari, presenti nella legislazione sulla navigazione marittima, lancerebbe un segnale sbagliato. Le CdG sono consapevoli del fatto che si potrebbe obiettare che, con l'obbligo vigente di disporre di fondi propri, la situazione non è ottimale in quanto non consente di adottare determinate misure coercitive (nel concreto il ritiro dell'atto di nazionalità). Tuttavia, le Commissioni considerano che la regolamentazione attuale rappresenti una soluzione migliore rispetto allo stralcio delle disposizioni concernenti i fondi propri. Occorre inoltre segnalare che nell'estate 2015 il DEFR ha deciso di concedere fideiussioni per la navigazione d'alto mare, in futuro, soltanto in casi eccezionali. Di conseguenza il problema è in linea di principio

³³³ Cfr. n. 3.3.1.

limitato alle fideiussioni per la navigazione d'alto mare ancora in corso³³⁴. Inoltre, considerata la cooperazione tra l'USNM e l'UFAE prevista nella loro convenzione, le CdG partono dal presupposto che in futuro le eventuali difficoltà finanziarie riscontrate dagli armatori potranno essere individuate più rapidamente e quindi anche affrontate in modo più efficace.

Alla luce di quanto esposto, al momento le CdG non ritengono che sia necessario intervenire nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare; segnalano tuttavia che sarà possibile fornire una valutazione definitiva soltanto quando la DelFin avrà concluso i suoi lavori in materia.

4.4 Ruolo del CDF

Questo capitolo tratta diverse questioni relative al ruolo del CDF nell'inchiesta amministrativa concernente l'UFAE.

Le CdG esaminano innanzitutto alcune questioni di fondo che sorgono nel quadro dell'inchiesta amministrativa; si tratta in particolare di chiarire chi può essere designato come mandatario di un'inchiesta amministrativa (n. 4.4.1). Valutano quindi la procedura seguita dal CDF per quanto concerne la concessione del diritto di essere sentiti (n. 4.4.2). Si occupano infine di questioni concernenti l'indipendenza dell'organo d'inchiesta e al riguardo si esprimono su eventuali differenze tra le inchieste amministrative realizzate da membri dell'Amministrazione federale e quelle affidate a persone esterne all'Amministrazione federale (n. 4.4.3).

Tali questioni sono valutate qui di seguito dalle CdG quale organo politico dell'Assemblea federale incaricato di esercitare l'alta vigilanza parlamentare sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale.

4.4.1 Attribuzione di un mandato d'inchiesta amministrativa

Secondo l'articolo 27d capoverso 1 OLOGA l'inchiesta amministrativa deve essere affidata a «persone». Infatti, il mandato d'inchiesta amministrativa in questione è stato formalmente affidato alla direttrice supplente del CDF, quindi a una persona fisica.

Tuttavia, l'impressione che emerge dal mandato d'inchiesta del DEFR è che di fatto tale mandato non sia stato affidato alla persona menzionata, bensì al CDF *quale autorità*: secondo il mandato in questione il mandatario aveva il compito di svolgere l'inchiesta nel quadro della propria attività e del budget ordinario del CDF. Il DEFR ha inoltre precisato che dovevano essere applicate le disposizioni della LCF quale

³³⁴ Il segretario generale del DEFR ha precisato che le fideiussioni ancora in corso si collocano tra i 520 e i 530 milioni di franchi (cfr. verbale dell'audizione del segretario generale del DEFR, pag. 17). Anche se le CdG non si esprimono in merito alle altre fideiussioni trattate al numero 3.5.1, si aspettano che in futuro esse siano sottoposte a un controllo meticoloso.

complemento nel caso in cui non fossero applicabili le norme pertinenti concernenti l'inchiesta amministrativa³³⁵. Le informazioni fornite dal DEFR e dal CDF nel quadro dell'ispezione lasciano inoltre intendere che sia il Dipartimento che il CDF ritengono che l'inchiesta amministrativa sia stata svolta dal CDF *quale autorità*³³⁶. Anche il TAF, nei considerandi che hanno portato alle decisioni incidentali e alla sentenza del 14 maggio 2018, parte dal presupposto che l'inchiesta sia stata svolta dal CDF e non dalla direttrice supplente del CDF. Le CdG si chiedono se tali modalità di attribuzione siano conformi alle prescrizioni dell'articolo 27*d* OLOGA³³⁷. Inoltre non è certo che sia consentita l'applicazione simultanea delle disposizioni concernenti l'inchiesta amministrativa (OLOGA) e quelle relative al controllo delle finanze (LCF)³³⁸. Secondo le CdG il TAF si è espresso a fondo su tale questione nelle decisioni menzionate e ha constatato che, anche se il CDF quale autorità federale dispone di poteri sovrani nel quadro delle proprie competenze, l'esecuzione dell'inchiesta amministrativa non rientra nel suo settore di attività come previsto dalla legge. Il CDF non ha pertanto svolto l'inchiesta in adempimento dei compiti conferitigli dalla LCF³³⁹. Inoltre, in questo quadro il CDF non disponeva in linea di principio di alcun potere sovrano³⁴⁰. Secondo le CdG occorre chiedersi al riguardo se il fatto che il CDF sia stato incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa non sia contrario al principio di legalità. Nel caso specifico il TAF ha infatti constatato che il mandato affidato al CDF da parte del DEFR non costituisce un mandato speciale ai sensi dell'articolo 1 LCF, la cui attribuzione dovrebbe essere oggetto di una decisione presa dall'intero Consiglio federale³⁴¹. Inoltre, alla luce di quanto esposto, le CdG ritengono inadeguato menzionare nel mandato d'inchiesta che nel quadro dell'inchiesta amministrativa la LCF è applicabile in modo sussidiario alle disposizioni della LOGA e dell'OLOGA.

³³⁵ Cfr. n. 3.4.

³³⁶ La lettera del DEFR del 10 ott. 2017 indica ad esempio che l'inchiesta amministrativa è stata affidata al «CDF»; vengono tematizzate anche le raccomandazioni formulate dal CDF nella lettera del 20 ott. 2017 (pag. 6). Inoltre, nella lettera del 4 apr. 2017 indirizzata al DEFR, il CDF parla del mandato affidato al CDF (pag. 1).

³³⁷ Il TAV non si esprime esplicitamente su tale questione nella sua sentenza A-6211/2017 del 14 mag. 2018. Al consid. 3.4.2 constata semplicemente che l'art. 27*d* cpv. 2 OLOGA, secondo il quale l'inchiesta può essere affidata a persone estranee all'Amministrazione federale, comporta che sia organi interni che organi esterni all'Amministrazione federale possono essere incaricati di un'inchiesta amministrativa.

³³⁸ Una tale applicazione simultanea si ritrova ad esempio al n. 10 del mandato d'inchiesta, in cui la LCF viene menzionata mediante una formulazione, che secondo le CdG crea confusione, concernente la comunicazione sull'inchiesta amministrativa, mentre la sovranità in materia di comunicazione viene lasciata al DEFR. Il problema dell'applicazione simultanea delle disposizioni della LCF e quelle dell'OLOGA in materia d'inchiesta amministrativa si presenta anche nella denuncia penale presentata dal CDF il 6 giu. 2017 (cfr. n. 4.4.3 «Inchieste amministrative realizzate da membri dell'Amministrazione federale o da persone esterne all'Amministrazione federale»). Il CDF ha presentato una denuncia penale in virtù della LPers, poggiando quindi sulla sua funzione di organo di vigilanza finanziaria e non di organo d'inchiesta amministrativa (cfr. n. 3.4.2).

³³⁹ Cfr. p. es. la sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6211/2017 del 14 mag. 2018 consid. 3.3.2.

³⁴⁰ Cfr. p. es. la sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6211/2017 del 14 mag. 2018 consid. 3.3.3.

³⁴¹ Sentenza del Tribunale amministrativo federale A-6211/2017 del 14 mag. 2018 consid. 3.3.2.

Le CdG fanno inoltre notare che anche se l'approvazione del direttore del CDF in merito all'attribuzione dell'inchiesta amministrativa alla direttrice supplente del CDF è stata formalmente confermata nel mandato d'inchiesta, l'esecuzione dell'inchiesta è stata comunque sorvegliata dal direttore del CDF³⁴². Le CdG dubitano che a queste condizioni la direttrice supplente del CDF abbia potuto adempiere il mandato in modo «independente» rispetto al CDF quale autorità.

Tuttavia, una verifica approfondita di tali questioni andrebbe oltre il quadro di questa ispezione. Pertanto, le CdG rinunciano in questa sede a una tale verifica e riprendono questa tematica nelle raccomandazioni 3 e 4³⁴³.

Per concludere, le CdG desiderano ricordare che, nel quadro dell'ispezione concernente le dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012, le Commissioni si erano già espresse in modo critico sulla decisione di affidare mandati personali a rappresentanti del CDF, dato che la funzione occupata in seno all'organo superiore di vigilanza finanziaria non può essere dissociata dalla persona che la riveste³⁴⁴.

4.4.2 Diritto di essere sentiti e scopo di un'inchiesta amministrativa

Innanzitutto occorre illustrare in questa sede lo scopo dell'inchiesta amministrativa, la quale secondo l'articolo 27a capoverso 1 OLOGA «è una procedura speciale del controllo [...] volta ad accertare se sussiste un fatto che esige un intervento d'ufficio per salvaguardare l'interesse pubblico». Condotta da un organo imparziale, l'inchiesta amministrativa consente di chiarire in modo ampio determinati eventi³⁴⁵.

L'articolo 27g capoverso 2 OLOGA prevede quanto segue: «[l]e autorità e gli impiegati della Confederazione coinvolti nell'inchiesta amministrativa sono tenuti a collaborare all'accertamento dei fatti». Secondo l'articolo 27g capoverso 4 OLOGA, «[l]e autorità e le persone coinvolte nell'inchiesta amministrativa hanno la possibilità di esaminare gli atti che li concernono e di esprimere il loro parere». Pertanto, spetta all'organo d'inchiesta decidere chi «coinvolgervi» e queste persone hanno il diritto di essere sentite. Possono essere coinvolti in un'inchiesta amministrativa in virtù dell'articolo 27g OLOGA non solo gli impiegati della Confederazione in carica, ma anche terzi (ad esempio gli *ex* impiegati della Confederazione). Se ha luogo un tale coinvolgimento, occorre accordare a queste persone il diritto di essere sentite in virtù dell'articolo 27g capoverso 4.

³⁴² Cfr. n. 3.4.

³⁴³ Cfr. n. 4.4.4.

³⁴⁴ Dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza. Rapporto delle CdG del 15 mar. 2013, n. 3.2.4 (FF 2013 4878).

³⁴⁵ Rüdy, Bernhard (2013): *Administrativuntersuchungen und ihre dienstrechtlichen Konsequenzen*. In: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2012. Stämpfli Verlag, n. 1, pag. 120.

Le inchieste amministrative devono essere svolte con molta accuratezza perché, in caso contrario, le loro conclusioni non sarebbero né utilizzabili né pertinenti³⁴⁶. Un'inchiesta amministrativa deve pertanto garantire determinati aspetti procedurali, tra cui l'equità di trattamento³⁴⁷.

Nell'esposizione dei fatti è stato menzionato che il rapporto d'inchiesta amministrativa del CDF critica in particolare il comportamento del capo dello stato maggiore 1991–2012 e quello della delegata 2006–2015³⁴⁸. Le CdG ritengono che il capo dello stato maggiore 1991–2012, principale interessato dal rapporto, e la delegata 2006–2015, la più alta responsabile in seno all'UFAE, non abbiano beneficiato di una procedura conforme al diritto, in quanto non sono stati coinvolti nell'inchiesta e quindi non è stato accordato loro il diritto di essere sentiti, quando invece sono state prese in considerazione altre persone che hanno potuto esprimersi sui fatti nel quadro del diritto a essere sentiti. Il CDF assume inoltre una posizione contraddittoria perché, da un lato, dichiara che nell'inchiesta amministrativa in questione non sussisteva alcun diritto di partecipazione e, d'altro, dall'inchiesta emerge che a determinate persone è stato accordato il diritto di esprimersi sui fatti nel quadro delle audizioni. Le CdG ritengono che questa procedura violi il principio della buona fede. L'affermazione del CDF secondo cui nell'inchiesta amministrativa in questione non sussisteva alcun diritto di partecipazione è contraddittoria anche su un altro punto: in occasione dell'audizione del 17 agosto 2017 i rappresentanti del CDF hanno dichiarato che al direttore supplente dell'UFAE doveva essere accordato il diritto di essere sentito.

Le CdG comprendono solo in parte l'argomento del CDF secondo il quale quest'ultimo non intendeva ostacolare l'inchiesta penale del MPC. Da un lato, le CdG riconoscono che in virtù dell'articolo 27*b* capoverso 1 OLOGA le inchieste amministrative devono tenere conto delle inchieste penali parallelamente in corso. Dall'altro, il capoverso 2 dello stesso articolo prevede che, se si può prevedere un conflitto di procedura, l'autorità che ha ordinato l'inchiesta sospende o interrompe l'inchiesta amministrativa. Le dichiarazioni dei rappresentanti del CDF non hanno consentito di chiarire se il CDF abbia perlomeno preso in considerazione questo modo di procedere. Inoltre, in assenza di informazioni più dettagliate da parte del CDF, per le Commissioni non è del tutto chiaro in che misura l'audizione del capo dello stato maggiore 1991–2012 avrebbe potuto influenzare le autorità di perseguimento penale nello svolgimento dei loro compiti. Contrariamente a quanto si applica per gli impiegati della Confederazione in carica, la collaborazione del capo dello stato maggiore 1991–2012 all'inchiesta amministrativa sarebbe stata volontaria e

³⁴⁶ Rüdy, n. 1, pag. 121.

³⁴⁷ Rüdy, n. 4.2, pag. 125.

³⁴⁸ Cfr. n. 3.4.1

non sarebbero sorti eventuali problemi relativi alla valutazione delle prove³⁴⁹ nell'ambito di una procedura penale. Secondo le CdG l'unica eventuale complicazione, degna di nota per un'inchiesta penale in corso, avrebbe potuto riguardare l'informazione anticipata in merito agli atti istruttori delle autorità nei confronti del capo dello stato maggiore 1991–2012 e l'eventuale collusione che ne sarebbe derivata. Tuttavia, tale argomento sarebbe stato scartato a ottobre 2016 con il decreto di non luogo a procedere del MPC (il CDF è stato informato dal MPC riguardo al decreto di non luogo a procedere) e sarebbe stato quindi possibile accordare il diritto di essere sentiti senza nuocere all'inchiesta penale³⁵⁰. Inoltre, per quanto riguarda l'argomento del CDF secondo il quale l'imputato avrebbe potuto elaborare una strategia di difesa se avesse beneficiato del diritto di essere sentito, occorre rilevare che è del tutto legale che un imputato elabori una strategia di difesa e ciò non costituisce una ragione per non concedergli il diritto di essere sentito.

Le CdG riconoscono che il CDF ha svolto l'inchiesta amministrativa a ritmi molto serrati, ma ciò non costituisce un motivo per rinunciare a mezzi di prova potenzialmente essenziali e non accordare alla principale persona coinvolta il diritto di essere sentita, quando invece tale diritto è stato accordato a persone coinvolte in misura minore. Infine è del tutto incomprensibile l'argomento del CDF secondo il quale concedere il diritto di essere sentito al capo dello stato maggiore 1991–2012 sarebbe stato dispendioso. Considerato il ruolo centrale che gli è stato attribuito nel rapporto, il CDF avrebbe dovuto sentirlo anche nel caso in cui il suo coinvolgimento fosse stato dispendioso in termini di lavoro e di tempo.

Secondo le CdG non è ammissibile neanche l'argomento del CDF secondo il quale il diritto di essere sentiti non doveva essere accordato perché l'inchiesta era incentrata unicamente sui *fatti*³⁵¹. Le Commissioni dubitano che il CDF abbia svolto un'inchiesta amministrativa incentrata unicamente sui fatti, dato che nel suo rapporto valuta a più riprese il comportamento di determinate persone e, per quanto concerne il direttore supplente dell'UFAE, formula addirittura una raccomandazione in

349 Il problema è il seguente: gli impiegati della Confederazione in carica sono tenuti a collaborare all'accertamento dei fatti nel quadro di un'inchiesta amministrativa (art. 27g cpv. 2 OLOGA). Tale obbligo è in contrasto con la posizione di un imputato nel quadro di un procedimento penale, il quale non deve prendervi parte e in particolare non deve deporre a proprio carico. Di conseguenza potrebbero sorgere problemi relativi alla valutazione delle prove nel caso di un procedimento penale avviato in seguito a un'inchiesta amministrativa, in quanto durante il procedimento anteriore (vale a dire l'inchiesta amministrativa) l'imputato ha dovuto collaborare all'accertamento dei fatti e si è eventualmente autoincriminato. In questo modo viene di fatto vanificato il diritto legale di non dover deporre a proprio carico nel quadro di un procedimento penale. Per questa ragione l'art. 27h cpv. 2 OLOGA prevede che l'organo d'inchiesta informi le persone le quali devono essere sentite che possono rifiutarsi di deporre «qualora la deposizione arrecasse loro pregiudizio in vista di un procedimento disciplinare o penale». Questo problema non si pone infatti per gli ex impiegati della Confederazione, poiché essendo considerati come terzi la loro collaborazione a un'inchiesta amministrativa è facoltativa (art. 27h cpv. 3 OLOGA).

350 Il 7 nov. 2016 il CDF ha trasmesso al DEFR il suo rapporto d'inchiesta amministrativa (nota del DEFR del 14 lug. 2017, pag. 1), ma con ciò la procedura d'inchiesta non era ancora conclusa, come lo dimostra tra l'altro il fatto che ad apr. 2017 il CDF ha modificato ancora il suo rapporto d'inchiesta amministrativa in seguito alle domande di accesso presentate in virtù della LTras.

351 Cfr. n. 3.4.2.

materia di diritto del personale³⁵². Inoltre il CDF si contraddice. Nel suo rapporto afferma, da un lato, che un'inchiesta di questo genere non è rivolta contro determinate persone, ma ha lo scopo di chiarire i fatti e verificare se è necessario un intervento dell'Ufficio; in questo modo il CDF lascia intendere che si tratta unicamente di un chiarimento dei fatti e che al CDF non importa sapere se e in che misura possa essere avviata una procedura disciplinare in seguito all'inchiesta. Dall'altro, dichiara di aver rinunciato a interrogare la delegata 2006–2015 e il capo dello stato maggiore 1991–2012 perché non sarebbe stato possibile adottare misure disciplinari nei loro confronti, visto che entrambi avevano lasciato il servizio pubblico³⁵³. Questa affermazione dimostra che al CDF importava sapere se poteva essere avviata una procedura disciplinare in seguito all'inchiesta amministrativa. Inoltre, anche il testo a cui fa riferimento il CDF per la sua argomentazione illustra che la distinzione fatta a suo tempo tra le inchieste amministrative e le inchieste disciplinari non è più attuale³⁵⁴.

Occorre inoltre segnalare il punto seguente: secondo le CdG è molto discutibile che lo scopo dell'inchiesta amministrativa conformemente all'articolo 27a capoverso 1 OLOGA – vale a dire accertare se sussiste un determinato fatto – possa essere raggiunto se nell'inchiesta non vengono considerati due mezzi di prova ritenuti a priori come potenzialmente molto importanti – nel caso specifico le affermazioni del capo dello stato maggiore 1991–2012 e della delegata 2006–2015³⁵⁵. Le CdG ritengono che vi sia il rischio che vengano trascurate informazioni utili e importanti e di conseguenza non sia possibile chiarire i fatti nel modo adeguato.

Riassumendo, le CdG sono chiaramente dell'avviso che il CDF abbia sbagliato a non coinvolgere nell'inchiesta amministrativa le due persone menzionate e a non concedere loro il diritto di essere sentite. Non si può ritenere che questa lacuna procedurale sia stata colmata con i pareri espressi dalla delegata 2006–2015 e dal capo dello stato maggiore 1991–2012 nel quadro della domanda di accesso presentata in virtù della LTras.

Le CdG sono inoltre molto sconcertate dal fatto che il CDF, rivolgendosi alle Commissioni, abbia fatto riferimento a una presunta «perizia giuridica» concernente la questione del diritto di essere sentiti, quando invece le CdG hanno appreso, dopo essersi informate in modo più approfondito, che si trattava di una semplice nota³⁵⁶. Le CdG disapprovano che vengano fornite informazioni errate e si aspettano che in futuro il CDF comunichi in modo trasparente. In questo contesto le CdG segnalano infine che a loro avviso è comprensibile che un organo incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa ricorra in modo mirato a uno studio legale al fine di ottenere risposte a singole questioni giuridiche complesse. È tuttavia incomprensibi-

³⁵² Cfr. n. 3.1.4.

³⁵³ Cfr. n. 3.4.2.

³⁵⁴ Rüdy, n. 1, pag. 120 seg.

³⁵⁵ In questo contesto la dichiarazione dei rappresentanti del CDF, secondo cui era chiaro che solo il personale dell'UFAE sarebbe stato sentito, non è comprensibile (cfr. n. 3.4.2). Dovrebbe essere determinante sapere se la persona interessata può fornire informazioni importanti sui fatti e non se è attualmente impiegata presso l'Ufficio. Il CDF non ha neanche contestato il fatto che l'OLOGA lascia spazio a tali audizioni (cfr. n. 3.4.2).

³⁵⁶ Nel quadro della consultazione amministrativa concernente il presente rapporto, il CDF ha indicato che la differenza tra una perizia giuridica e una nota scritta redatta da uno studio legale nel quadro di una procedura gli sembrava molto teorica.

le che il CDF abbia avuto bisogno di una consulenza da parte di uno studio legale anche per questioni procedurali di fondo (diritto a essere sentiti). Secondo le CdG agendo in questo modo vengono messe in discussione le competenze tecniche del CDF richieste per l'esecuzione di un'inchiesta amministrativa (cfr. art. 27d cpv. 1 lett. a OLOGA)³⁵⁷.

4.4.3 Indipendenza dell'organo d'inchiesta

Basi legali

È già stato menzionato che l'organo incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa deve soddisfare determinati requisiti: ad esempio non può lavorare nell'ambito di attività sotto inchiesta³⁵⁸. Si applicano inoltre le disposizioni dell'articolo 10 PA concernenti la ricsuzione³⁵⁹ che hanno lo scopo di garantire una verifica oggettiva da parte di un'autorità imparziale e senza pregiudizi³⁶⁰. Per poter sostenere dubbi sull'indipendenza di un organo è sufficiente la presenza di circostanze considerate oggettivamente come indizi di parzialità o pregiudizi³⁶¹.

Secondo le Commissioni la questione dell'indipendenza concerne, da un lato, l'esperto in sovvenzioni e, dall'altro, il CDF in generale, che di fatto ha svolto l'inchiesta amministrativa quale autorità, anche se le norme di ricsuzione non si applicano giuridicamente a un'autorità nel suo insieme, bensì a persone fisiche incaricate dell'inchiesta (cfr. qui di seguito)³⁶².

Rispetto dell'indipendenza nell'attribuzione di un mandato d'inchiesta amministrativa

Come già menzionato, l'esperto in sovvenzioni che ha collaborato all'inchiesta amministrativa aveva già partecipato all'audit presso l'UFAE nel 2014. In occasione di tale audit il CDF era tra l'altro giunto alla conclusione che non vi erano indizi in base ai quali si poteva presumere che la gestione del rischio non fosse stata garantita nella maniera adeguata³⁶³. Anche se nel rapporto dell'inchiesta amministrativa la gestione del rischio dell'UFAE nel settore della navigazione d'alto mare è stata valutata in modo critico, non si può escludere che sussistano questioni concernenti l'indipendenza delle persone implicate. Come mostrano le informazioni fornite qui di seguito, la questione relativa alla possibilità che sussista un problema giuridico (indipendenza necessaria e oggettività) resta aperta.

³⁵⁷ Cfr. al riguardo anche le spiegazioni al n. 4.4.3.

³⁵⁸ Cfr. n. 2.2.2

³⁵⁹ Art. 27d cpv. 4 PA (RS 172.021).

³⁶⁰ Breitenmoser, Stephan / Spori Fedail, Marion (2016): Artikel 10 (N 2). In: Waldmann, Bernhard / Weissenberger, Philippe (a cura di): Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG). Zurigo: Schulthess Juristische Medien AG.

³⁶¹ Breitenmoser, Stephan / Spori Fedail, Marion (2016): Artikel 10 (N 2). In: Waldmann, Bernhard / Weissenberger, Philippe (a cura di): Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG). Zurigo: Schulthess Juristische Medien AG.

³⁶² Breitenmoser, Stephan / Spori Fedail, Marion (2016): Artikel 10 (N 33). In: Waldmann, Bernhard / Weissenberger, Philippe (a cura di): Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG). Zurigo: Schulthess Juristische Medien AG.

³⁶³ Cfr. n. 3.4.3.

Indipendentemente da ogni valutazione di natura giuridica, le CdG giudicano inadeguato e incomprensibile il fatto che l'esperto in sovvenzioni sia stato coinvolto nell'inchiesta amministrativa. Tale valutazione non si limita soltanto all'esperto, ma concerne anche, in maniera più generale, l'esecuzione dell'inchiesta amministrativa da parte del CDF: da un punto di vista esterno infatti non è comprensibile il motivo per cui un'autorità che, stando alle proprie dichiarazioni, ha condotto nel 2010 un audit lacunoso su una determinata tematica, possa alcuni anni più tardi investigare nel quadro di un'inchiesta amministrativa in merito a eventuali lacune nello stesso ambito dell'audit menzionato. Le CdG ritengono pertanto che la direttrice supplente del CDF e quindi il CDF non avrebbero dovuto accettare il mandato d'inchiesta amministrativa.

Al di là di questo caso specifico, le Commissioni ritengono che in virtù dell'articolo 27d capoverso 1 lettera b OLOGA (il quale stabilisce che l'organo d'inchiesta non lavora nell'ambito di attività sotto inchiesta) il CDF – che è l'organo superiore di vigilanza finanziaria in tutti gli ambiti dell'Amministrazione federale – non dovrebbe mai svolgere un'inchiesta amministrativa. Le CdG chiedono pertanto al Consiglio federale, alla prossima occasione, di precisare tale disposizione in questo senso al fine di evitare in futuro eventuali problemi concernenti l'indipendenza dell'organo d'inchiesta. Occorre inoltre sottolineare ancora una volta che è opportuno chiedersi se il CDF soddisfi i requisiti tecnici ai sensi dell'articolo 27d capoverso 1 lettera a OLOGA³⁶⁴, considerato il fatto che si è rivolto a uno studio legale per chiarire questioni procedurali di fondo.

Le spiegazioni fornite finora mostrano anche che il DEFR non avrebbe dovuto affidare tale inchiesta amministrativa alla direttrice supplente del CDF e al CDF. Il DEFR avrebbe dovuto tenere conto del fatto che il CDF, considerati i rapporti del 2010 e del 2014, probabilmente non disponeva dell'indipendenza necessaria per l'esecuzione dell'inchiesta amministrativa. Per questa ragione è incomprensibile che il Dipartimento non abbia designato per questo incarico un'altra persona, ad esempio un avvocato specializzato in questo genere di inchieste. La mancanza di risorse finanziarie, come è stato sollevato dal CDF, non costituisce una spiegazione sufficiente. Le CdG sono convinte che in occasione di eventi di una certa portata un dipartimento debba poter mettere a disposizione i mezzi per condurre un'inchiesta sufficientemente indipendente. In nessun caso si può rinunciare per ragioni finanziarie ad adottare misure adeguate in materia di gestione e vigilanza, le quali includono anche condizioni quadro corrette per l'esecuzione di un'inchiesta amministrativa.

Al di là di questo caso specifico, secondo le CdG in generale è opportuno esaminare in modo approfondito la questione dell'indipendenza dell'autorità preposta a svolgere l'inchiesta amministrativa. Le Commissioni si chiedono in particolare se e in quali casi, oltre al CDF, unità analoghe quali il servizio giuridico di un ufficio o la segreteria generale di un dipartimento sarebbero sottoposte a restrizioni in virtù dell'articolo 27d capoverso 1 lettera b OLOGA. Le CdG invitano pertanto il Consiglio federale a precisare la relativa disposizione legale.

364 Cfr. n. 4.4.2.

Raccomandazione 3 Indipendenza dell'organo incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa

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

Inchieste amministrative realizzate da membri dell'Amministrazione federale o da persone esterne all'Amministrazione federale

Come già menzionato, l'OLOGA prevede la possibilità di affidare un'inchiesta amministrativa a persone esterne all'Amministrazione federale (p. es. ad avvocati o professori di diritto). Considerate alcune dichiarazioni rilasciate da rappresentanti del CDF in occasione dell'audizione del 22 gennaio 2018, le CdG ritengono che sia necessario fornire alcuni chiarimenti al riguardo.

La segnalazione del CDF secondo la quale il mandante può influenzare i risultati di un'inchiesta affidata a una persona esterna è certamente pertinente, ma occorre sottolineare che in linea di principio ciò è autorizzato dalla legge: infatti, la definizione dell'oggetto dell'inchiesta determina ad esempio l'orientamento dell'inchiesta amministrativa. Questo è anche logico perché l'inchiesta amministrativa è uno strumento destinato alla vigilanza sulle unità amministrative (in questo caso da parte del Dipartimento). Occorre infine ricordare che il dipartimento può allo stesso modo influenzare un'inchiesta anche quando quest'ultima viene svolta da un organo interno all'Amministrazione federale (e quindi anche dal CDF).

Le CdG non comprendono in alcun modo l'argomento sollevato dal CDF secondo il quale, contrariamente a un organo d'inchiesta esterno, il CDF può inviare alla DelFin il suo rapporto d'inchiesta amministrativa immediatamente e senza censure³⁶⁵. Occorre ricordare che la LCF non è applicabile in materia di comunicazione del rapporto in quanto, conformemente all'OLOGA, è *l'autorità che ordina l'inchiesta* (in questo caso il DEFR) ad essere competente per il rapporto d'inchiesta amministrativa e a decidere sul suo utilizzo³⁶⁶. Come già menzionato, l'inchiesta amministrativa è uno strumento destinato alla vigilanza sulle unità amministrative e non alla vigilanza finanziaria conformemente alla LCF o all'alta vigilanza parlamentare. Di conseguenza il CDF non avrebbe dovuto informare la DelFin in merito ai risultati dell'inchiesta amministrativa senza aver prima ricevuto l'approvazione del DEFR, a meno che la DelFin non lo abbia richiesto in virtù dei suoi diritti d'informazione che

³⁶⁵ I rappresentanti del CDF qui si riferiscono all'art. 14 cpv. 1 LCF, il quale prevede che il CDF rediga un rapporto e lo trasmetta alla DelFin, ma che non ha una validità propria nel quadro di un'inchiesta amministrativa.

³⁶⁶ Art. 27e cpv. 1 lettere c, d e h OLOGA (RS 172.010.1) in combinazione con il n. 10 del mandato d'inchiesta del DEFR; art. 27j cpv. 3 e 4 OLOGA (RS 172.010.1). Il n. 10 del mandato d'inchiesta rinvia alla LCF (in modo poco chiaro), ma lascia al DEFR la competenza relativa alla comunicazione sull'inchiesta amministrativa, e quindi anche a ciò che concerne il rapporto d'inchiesta. Secondo le CdG questo è un altro esempio negativo dell'applicazione congiunta di norme concernenti l'inchiesta amministrativa (quelle dell'OLOGA) e di quelle contenute nella LCF.

le conferisce la legge sul Parlamento e che non sono messi in discussione dall'inchiesta amministrativa³⁶⁷.

Infine, le CdG segnalano un'ulteriore problematica: il CDF ha presentato presso il MPC una denuncia penale tra l'altro contro il capo dello stato maggiore 1991–2012 sulla base dei risultati dell'inchiesta amministrativa, ma – stando alle sue dichiarazioni – fondandosi sulla legge sul personale federale (LPers) e in virtù della propria funzione di organo superiore di vigilanza finanziaria conformemente alla LCF. Secondo le Commissioni il CDF ha oltrepassato le sue competenze, dato che secondo l'articolo 27j capoverso 4 OLOGA le decisioni in merito alle conseguenze dell'inchiesta amministrativa spettano all'autorità che ha ordinato l'inchiesta e non all'organo incaricato di svolgerla³⁶⁸; di conseguenza solo il DEFR avrebbe potuto presentare una denuncia penale. Non è possibile derogare a questa disposizione, neanche introducendo nel mandato d'inchiesta prescrizioni divergenti³⁶⁹. Inoltre, l'articolo 27j capoverso 5 OLOGA prevede che «i risultati di un'inchiesta amministrativa possono essere motivo per l'apertura di altri procedimenti, segnatamente di diritto del personale». Anche su questo punto le CdG ritengono che spetti all'autorità che ha ordinato l'inchiesta decidere in merito all'eventuale apertura di questi «altri» procedimenti, poiché altrimenti sussisterebbe una contraddizione con l'articolo 27j capoverso 4 OLOGA e l'organo incaricato di svolgere l'inchiesta invaderebbe il settore di competenza dell'organo che ha ordinato l'inchiesta³⁷⁰. Si può inoltre rilevare che, logicamente, anche un esperto esterno a cui è stata affidata l'inchiesta amministrativa non potrebbe presentare una denuncia penale in virtù della LPers. Anche questo aspetto illustra il problema posto dal fatto che l'inchiesta amministrativa venga svolta dal CDF: quest'ultimo non può rivestire allo stesso tempo il ruolo di organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione e quello di organo di vigilanza sulle unità amministrative³⁷¹.

³⁶⁷ Cfr. al riguardo anche la decisione incidentale del Tribunale federale amministrativo A-6908/2017 del 14 mag. 2018 consid. 4.3.4 secondo la quale sarebbe sconcertante e incompatibile con l'organizzazione dell'Amministrazione federale centrale, suddivisa in dipartimenti, (cfr. art. 43 LOGA e art. 7 OLOGA) che il CDF, quale autorità esterna integrata in un altro dipartimento, possa decidere in merito alla pubblicazione di informazioni che rientrano nel settore di competenza e responsabilità di un altro dipartimento (solo in tedesco).

³⁶⁸ Cancelleria federale, Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA), nov. 2004, pag. 5 (solo in tedesco, non pubblicato). Cfr. anche la sentenza del Tribunale federale amministrativo A-6211/2017 del 14 mag. 2018 consid. 3.7.

³⁶⁹ Nel caso in questione il mandato d'inchiesta non contiene al riguardo alcuna norma derogatoria. Anche se il n. 7 indica che la persona incaricata dell'inchiesta può sempre contattare terzi nel quadro dell'inchiesta, stando a quanto dichiarato non viene menzionata la presentazione di una denuncia penale.

³⁷⁰ Cfr. anche la decisione incidentale del Tribunale amministrativo federale A-6908/2017 del 14 mag. 2018 consid. 4.4.3.

³⁷¹ Le CdG avevano constatato una problematica analoga già nel 2013. Cfr. Dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza. Rapporto delle CdG del 15 mar. 2013 (FF 2013 4878).

Raccomandazione 4 CDF e inchieste amministrative

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

4.4.4 Altre raccomandazioni

Sulla base delle considerazioni esposte in precedenza, le CdG illustrano qui di seguito altre raccomandazioni che non riguardano in modo specifico né il diritto di essere sentiti né l'indipendenza dell'organo incaricato di svolgere l'inchiesta amministrativa.

Questioni di ordine generale sulle inchieste amministrative

Secondo le CdG le questioni concernenti le inchieste amministrative in generale sono molte: le inchieste amministrative possono essere affidate (nella prassi) ad autorità invece che a persone? È consentito che un terzo non menzionato nel mandato d'inchiesta (in questo caso il direttore del CDF) sorvegli l'inchiesta amministrativa o la persona incaricata di svolgere l'inchiesta³⁷²?

Come già menzionato, un esame approfondito di tali questioni andrebbe oltre l'oggetto del presente rapporto. Per questa ragione le CdG chiedono al Consiglio federale di chiarire questi punti e di fargli pervenire un rapporto³⁷³.

Raccomandazione 5 Questioni di ordine generale sulle inchieste amministrative

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

Esame concernente la creazione di un centro di competenze per le inchieste amministrative

Come mostrano le considerazioni esposte in precedenza, diverse questioni (di ordine giuridico) in materia di inchieste amministrative si pongono sia prima dell'attribuzione del mandato sia durante l'inchiesta stessa. Nel caso specifico tali questioni non sono state sufficientemente esaminate né dal DEFR né dal CDF, nonostante queste due autorità dispongano ciascuna di un proprio servizio giuridico. Le CdG ritengono

³⁷² Cfr. n. 4.4.1.

³⁷³ Qui occorre precisare che le CdG hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione di effettuare una valutazione su inchieste amministrative e procedure disciplinari, nel cui quadro si dovranno probabilmente esaminare questioni analoghe.

che occorra professionalizzare le inchieste amministrative al fine di garantirne un'esecuzione per quanto possibile uniforme in seno all'Amministrazione federale; in quest'ottica le Commissioni chiedono al Consiglio federale di esaminare la possibilità di creare un centro di competenze interno all'Amministrazione federale che metterebbe a disposizione le proprie conoscenze sia al mandante che al mandatario di un'inchiesta amministrativa e fornirebbe loro consulenza durante l'intera procedura.

Raccomandazione 6 Centro di competenze per le inchieste amministrative

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

4.5 **Insegnamenti tratti in materia per le fideiussioni e per obblighi analoghi della Confederazione**

Le CdG illustrano qui di seguito in che misura ritengono che sia necessario intervenire a livello di fideiussioni e obblighi analoghi contratti dalla Confederazione e come valutano gli insegnamenti che la Confederazione ha tratto dalla crisi delle fideiussioni per la navigazione d'alto mare.

Nell'esposizione dei fatti è stato sottolineato che la Confederazione deve sostenere obblighi in parte molto elevati sotto forma di fideiussioni o impegni di garanzia. Alcuni di questi obblighi sono integrati nella gestione del rischio della Confederazione, mentre altri non lo sono. L'AFF ha spiegato alle CdG perché alcuni obblighi non sono considerati come rischi³⁷⁴. Le Commissioni possono comprendere in linea di principio le ragioni per cui non tutte le fideiussioni e non tutti gli obblighi sono integrati nella gestione del rischio della Confederazione. Tuttavia, alla luce degli insegnamenti tratti dai problemi legati alle fideiussioni per la navigazione d'alto mare, le CdG ritengono che la Confederazione debba chiarire se gli obblighi non considerati come rischi debbano essere riesaminati e, nel concreto, se non debbano essere integrati nella gestione del rischio della Confederazione.

Le Commissioni condividono le conclusioni dell'AFF secondo la quale occorre prestare più attenzione ai rischi non soltanto nella fase di esecuzione, ma anche nel momento in cui si decide di assumere nuovi impegni.

Per quanto concerne l'esecuzione, le CdG si chiedono se il Consiglio federale debba fissare criteri applicabili all'intera Amministrazione federale per la concessione di fideiussioni e l'assunzione di impegni di garanzia. Invitano quindi il Consiglio federale a verificare la possibilità di introdurre direttive in questo senso o di stabilire una lista di criteri.

³⁷⁴ Cfr. n. 3.5.1.

missioni ritengono che sia inoltre significativo che, sia in seno all'UFAE sia tra i vertici del Dipartimento e la direzione dell'Ufficio, le competenze e le responsabilità della direzione dell'Ufficio siano state in parte interpretate in modi completamente diversi e ciò potrebbe aver contribuito ai problemi riscontrati nell'ambito delle fidejussioni per la navigazione d'alto mare.

Le CdG ritengono tuttavia che in seguito allo scoppio della crisi a giugno 2015 il DEFR abbia migliorato la vigilanza nei confronti dell'UFAE. Constatano inoltre che a partire da giugno 2015 il DEFR ha informato nel modo adeguato l'intero Consiglio federale sulla questione.

Le CdG valutano inoltre positivamente che, sulla base dei problemi legati alle fidejussioni per la navigazione d'alto mare, siano stati tratti insegnamenti anche in altri ambiti. Si possono citare ad esempio, da un lato, gli sforzi volti a migliorare la cooperazione tra l'UFAE e l'USNM, i quali hanno inoltre stipulato una convenzione di cooperazione; dall'altro, le misure finalizzate a una migliore considerazione dei rischi relativi alle fidejussioni e ad altri obblighi analoghi nel quadro della gestione del rischio della Confederazione.

Un'altra conclusione critica dell'inchiesta condotta dalle CdG concerne il CDF e il fatto che abbia svolto l'inchiesta amministrativa presso l'UFAE. Per le CdG è evidente che il CDF non avrebbe dovuto occuparsi dell'inchiesta a causa dei problemi in materia di indipendenza. A ciò si aggiunge il fatto che, secondo le CdG, l'inchiesta è stata condotta in modo lacunoso, dato che né il capo dello stato maggiore 1991–2012 né la delegata 2006–2015 sono stati coinvolti. Le CdG non comprendono la decisione del CDF di non sentire queste due persone. Il fatto che ancora oggi il CDF consideri che la procedura sia stata corretta e neghi l'esistenza di problemi relativi alla sua mancanza di indipendenza solleva, secondo le CdG, questioni fondamentali sulle competenze tecniche del CDF quale organo incaricato di svolgere un'inchiesta amministrativa. Su questo punto occorre criticare anche il DEFR, il quale ha evidentemente sottovalutato la questione dell'indipendenza del CDF.

I chiarimenti sul ruolo del CDF hanno inoltre mostrato che nel quadro dell'inchiesta amministrativa del CDF sono state sovrapposte le disposizioni concernenti l'inchiesta amministrativa (OLOGA) e le norme applicabili al CDF in virtù della LCF. In futuro occorrerà evitare una tale sovrapposizione.

Sulla base di queste constatazioni le CdG hanno formulato otto raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

6 **Seguito della procedura**

Le CdG invitano il Consiglio federale a prendere posizione al più tardi entro il *1° ottobre 2018* sulle constatazioni e raccomandazioni di cui sopra. Invitano inoltre il CDF a esprimersi entro la stessa data sulle constatazioni che lo riguardano.

26 giugno 2018

In nome delle Commissioni della gestione
delle Camere federali:

La presidente della CdG-S,
consigliera agli Stati Anne Seydoux-Christe

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

La presidente del gruppo di lavoro,
consigliera nazionale Yvonne Feri

La segretaria delle CdG,
Beatrice Meli Andres

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
BNS	Banca nazionale svizzera
CaF	Cancelleria federale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FMI	Fondo monetario internazionale
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
LAP	Legge federale del 17 giugno 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531)
LAr	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (RS 152.1)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze (RS 614.0)
LFC	Legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS 171.10)
LPers	Legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (RS 172.220.1)
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (legge sulla trasparenza; RS 152.3)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
OAEP	Ordinanza del 10 maggio 2017 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531.11)
OFC	Ordinanza del 5 aprile 2006 sulle finanze della Confederazione (RS 611.01)
OLAr	Ordinanza dell'8 settembre 1999 relativa alla legge federale sull'archiviazione (RS 152.11)

OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
Org-DEFR	Ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (RS 172.216.1)
Org-DFE	Ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia (RS 172.216.1)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
SCI	Sistema di controllo interno
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SG-DATEC	Segreteria generale del DATEC
SG-DEFR	Segreteria generale del DEFR
TAF	Tribunale amministrativo federale
UFAB	Ufficio federale delle abitazioni
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFAM	Ufficio federale dell'ambiente
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
UFT	Ufficio federale dei trasporti
USNM	Ufficio svizzero della navigazione marittima

Elenco delle persone sentite

Ayoubi, Semya	Segretaria generale supplente del DFAE
Brupacher Trivigno, Stefan	Segretario generale del DEFR
Christ, Brigitte	Direttrice supplente del CDF
Dürler, Reto	Capo dell'USNM
Eichmann, Michael	Capo dello stato maggiore dell'UFAE 1991–2012
Flessenkämper, Alfred	Direttore supplente dell'UFAE
Girgis-Musy, Gisela	Delegata all'approvvigionamento economico del Paese 2006–2015
Heynen, Nicole	Coreponsabile della sezione Gestione dei rischi e politica in materia di assicurazioni dell'AFF
Huissoud, Michel	Direttore del CDF
König, Peter	Perito esaminatore Finanze 3, responsabile dell'inchiesta amministrativa
Leuthard, Doris	Consigliera federale, capo del DFE 2006–2010
Meier, Werner	Delegato all'approvvigionamento economico del Paese (dal 2015)
Schneider-Ammann, Johann	Consigliere federale, capo del DEFR
Schwaar, Karl	Direttore supplente dell'AFF
Thurnherr, Walter	Cancelliere federale, segretario generale del DFE 2003–2010

