



Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

1 Situazione iniziale

Il 13 settembre 2006¹ il Consiglio federale ha adottato il Rapporto sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa), in cui tratta:

- dei compiti della Confederazione idonei allo scorporo organizzativo², delineandone a questo scopo una tipologia;
- della concezione giuridica, della gestione strategica e della vigilanza delle organizzazioni e delle aziende della Confederazione, enunciando a tal fine 28 principi guida e un modello di gestione strategica;
- dei principi per la ripartizione interna dei ruoli nell'ambito della gestione strategica e della vigilanza delle organizzazioni e delle aziende della Confederazione.

Il Rapporto fornisce anche qualche suggerimento sull'attuazione di questi principi³. Su questa base, i Dipartimenti hanno dapprima esaminato il modo in cui sono attualmente svolti i compiti federali, chiedendosi se la loro ripartizione all'interno o all'esterno dell'Amministrazione centrale corrisponda effettivamente alla loro tipologia. In seguito hanno verificato in che misura le organizzazioni e le aziende della Confederazione divergono, nella concezione giuridica, nella gestione strategica e nella vigilanza, dai principi guida espressi nel Rapporto.

Il presente programma si fonda su queste analisi, che sono state svolte in larga misura all'interno dei singoli Dipartimenti. Illustra le principali divergenze rispetto a quanto preconizzato dal Rapporto sul governo d'impresa e spiega come il Consiglio federale intenda eliminarle.

¹ FF 2006 7545

² Il Rapporto sul governo d'impresa e il presente programma si occupano esclusivamente dello scorporo dell'*adempimento* dei compiti (qui di seguito: «scorporo organizzativo»), ma non trattano di un completo trasferimento di questi compiti a privati o dell'eventuale rinuncia a svolgerli.

³ Cfr. il n. 7 del Rapporto sul governo d'impresa.

2 Tipologia dei compiti

2.1 Contenuto

La tipologia delineata dal Rapporto sul governo d'impresa suddivide i compiti della Confederazione in quattro tipi, ognuno dei quali comprende attività e prestazioni per le quali sussiste un'analoga esigenza politica di definire l'orientamento strategico delle unità. Si fa distinzione tra i seguenti tipi di compiti.

Nel caso dei cosiddetti *compiti ministeriali*, la suddetta esigenza politica è molto elevata. Basti pensare alla preparazione della legislazione, al versamento dei sussidi o a compiti di carattere tipicamente sovrano (difesa nazionale, polizia). L'adempimento di questi compiti esige spesso un grande coordinamento. In linea di principio i compiti ministeriali non sono pertanto idonei a uno scorporo organizzativo.

Per gli altri tre tipi di compiti, lo scorporo organizzativo può invece essere preso in considerazione. Svolgere questi compiti all'esterno dell'Amministrazione federale centrale comporterebbe con ogni probabilità miglioramenti tanto di efficienza quanto di effettività. L'*idoneità* a uno scorporo organizzativo non implica tuttavia un *obbligo* a procedere a tale scorporo. La decisione di affidare un compito all'esterno va presa caso per caso, alla luce soprattutto di considerazioni di ordine politico.

Le *prestazioni a carattere monopolistico* sono fornite in un contesto in cui la concorrenza non esiste o esiste solo in misura limitata, come nel caso dell'istruzione o della cultura. Questi compiti sono idonei allo scorporo organizzativo, poiché non occorre coordinarli con altri. Le unità incaricate di adempierli devono essere giuridicamente autonome, così da costruirsi una propria reputazione e da diventare interessanti per eventuali mecenati.

Pur avendo carattere sovrano, i *compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza* non dovrebbero essere conferiti all'interno dell'Amministrazione federale centrale, perché, analogamente ai compiti della giustizia, vanno adempiuti nel modo più indipendente possibile rispetto al mondo politico⁴. È il caso, ad esempio, della vigilanza sui mercati finanziari, sulle società di revisione o sul settore dell'energia nucleare.

Sono parimenti idonee allo scorporo organizzativo le *prestazioni sul mercato* fornite da Swiscom, dalle FFS, dalla Posta o dalla RUAG. Si tratta, infatti, di prestazioni offerte in un regime di concorrenza (eventualmente regolamentato) e devono pertanto essere prevalentemente controllate dal mercato. Se si tratta di prestazioni e prodotti del servizio universale pubblico, la Confederazione esercita la propria influenza sull'adempimento dei compiti mediante commissioni di prestazioni, concessioni e regolamentazione dei mercati.

Il Rapporto sul governo d'impresa tratta solo marginalmente le *prestazioni interne*, come quelle fornite dall'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) nel settore informatico o dall'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) nella gestione immobiliare. Nel loro caso entra in linea di conto non tanto la questione dello scorporo organizzativo quanto quella del *make or buy*: la Confederazione deve fornire queste prestazioni all'interno dell'Amministrazione centrale o piuttosto acquistarle da privati? Questa questione, che non è oggetto dell'attuazione del Rapporto sul governo d'impresa, è stata affrontata nell'ambito della Riforma dell'Amministrazione.

2.2 Analisi delle divergenze rispetto ai principi guida del Rapporto: i risultati

Nel quadro dei lavori preparatori del presente programma, i Dipartimenti hanno classificato i loro compiti, così come quelli delle organizzazioni e delle aziende della Confederazione loro

⁴ Scorporare l'adempimento dei compiti non dovrebbe tuttavia sostituire la dipendenza dalla politica con una dipendenza dal mercato e da chi vi interviene in qualità di attore.

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

subordinate, sulla base dei quattro tipi definiti nel Rapporto sul governo d'impresa. Dove non è stato possibile assegnare in maniera univoca un compito a un determinato tipo, si è tenuto conto dell'attività prevalente. Le pagine che seguono espongono i risultati dell'analisi, suddivisi per Dipartimento.

2.2.1 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

L'analisi delle divergenze rispetto alla tipologia dei compiti non rivela la necessità di un adeguamento in seno al DFAE.

A parte qualche rarissima eccezione, tutti i compiti svolti dal DFAE sono di tipo ministeriale. Vi figurano in particolare la tutela degli interessi nazionali, la rappresentanza della Svizzera e il mantenimento delle relazioni con l'estero come pure la cooperazione allo sviluppo.

I compiti dell'Ufficio svizzero della navigazione marittima possono essere classificati nel genere «compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza»: bisogna rinunciare a un loro scorporo organizzativo, poiché da un lato ciò non si giustifica dal punto di vista economico, dato che il loro adempimento richiede meno di dieci posti di lavoro a tempo pieno, e dall'altro non esistono istituti che operano nello stesso settore cui sarebbe possibile demandarli.

Particolari sono anche le prestazioni fornite dalla Centrale viaggi della Confederazione, che devono essere chiaramente considerate prestazioni interne e che, per i motivi già ricordati, non sono oggetto del presente programma.

2.2.2 Dipartimento federale dell'interno (DFI)

Scorporo organizzativo dei compiti del Museo nazionale svizzero	La base per lo scorporo dovrà essere creata nella legge federale concernente i musei e le collezioni della Confederazione (Legge sui musei e le collezioni). Il Consiglio degli Stati ha concluso i dibattiti sul disegno di legge nella sessione primaverile 2008; il dibattito in Consiglio nazionale è ancora pendente.
Eventuale scorporo organizzativo dei compiti di MeteoSvizzera	Sulla base dei risultati della valutazione del portafoglio di compiti da parte del Controllo federale delle finanze verrà presa la decisione su un eventuale scorporo.
Scorporo organizzativo e riunione dei compiti nel campo della prevenzione e della promozione della salute	Nella seconda metà del 2008 il Consiglio federale ha effettuato la procedura di consultazione sulle basi legali del nuovo Istituto per la prevenzione e per la promozione della salute. Le disposizioni dell'organizzazione giuridica dell'Istituto dovranno essere riprese nella nuova legge sulla prevenzione.
Scorporo organizzativo dell'alta vigilanza sulle istituzioni del 2° pilastro	La base per lo scorporo dovrà essere creata nel quadro della revisione parziale della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Riforma strutturale). Il Consiglio degli Stati ha discusso il progetto durante la sessione autunnale 2008; il dibattito in Consiglio nazionale è ancora pendente.

Il DFI svolge numerosi compiti ministeriali, in particolare molti compiti di promovimento — legati al versamento di sussidi — nei settori della salute, della cultura e dell'istruzione.

La *Biblioteca nazionale svizzera*, che da due anni è stata trasformata in un'unità GEMAP, fornisce prestazioni a carattere monopolistico. Secondo il DFI, prima di prendere in considerazione l'eventualità di rendere giuridicamente autonoma la Biblioteca nazionale e di scorporare i suoi compiti occorre consolidare definitivamente la transizione al nuovo sistema di gestione.

Anche le prestazioni fornite dall'*Archivio federale* hanno carattere monopolistico; ad esse si affiancano prestazioni interne, quali la conservazione dei documenti prodotti dall'Amministrazione federale. Il DFI ritiene che uno scorporo renderebbe particolarmente difficile la fornitura di quest'ultime e lo respinge anche alla luce dell'importante funzione svol-

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

ta dall'Archivio federale nella riflessione sul ruolo della Svizzera durante la Seconda Guerra mondiale⁵.

Prestazioni a carattere monopolistico sono anche quelle fornite da *musei e collezioni*, in particolare dal *Museo nazionale svizzero*. Il 21 settembre 2007 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento la legge federale concernente i musei e le collezioni della Confederazione, che offre la base giuridica per procedere, sulla scorta di quanto preconizzato dal Rapporto sul governo d'impresa, a un ampio scorporo organizzativo⁶. Non occorre invece scorporare collezioni e musei più piccoli dell'Ufficio federale della cultura, soprattutto in considerazione della loro eterogeneità e delle loro dimensioni. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che a questo livello vada intensificata la collaborazione regionale⁷.

I compiti dell'Ufficio federale di *statistica* sono perlopiù prestazioni a carattere monopolistico. Esso adempie però anche diversi compiti ministeriali tra cui l'organizzazione e la realizzazione del censimento della popolazione oppure l'armonizzazione del registro degli abitanti nei Cantoni e nei Comuni nonché dei grandi registri di persone della Confederazione in materia di stato civile, stranieri e rifugiati. L'Ufficio federale di statistica coordina inoltre i compiti di statistica che sono svolti da altri servizi della Confederazione. Se scorporato, l'Ufficio federale dovrebbe svolgere questa funzione «dall'esterno», con il rischio di perdere in efficacia. Per questo motivo il DFI ritiene che si potrà prendere in considerazione la possibilità di rendere giuridicamente autonomo l'Ufficio federale di statistica solo quando tutti i compiti di statistica dell'Amministrazione federale saranno centralizzati.

I *compiti di MeteoSvizzera* sono essenzialmente prestazioni a carattere monopolistico e prestazioni sul mercato. *MeteoSvizzera* svolge però anche alcuni compiti ministeriali. Una valutazione effettuata sotto la direzione del Controllo federale delle finanze fornisce indicazioni più precise sull'attività prevalente di questi compiti; sulla base di questa valutazione il Consiglio federale esamina delle proposte relative all'ulteriore modo di procedere.

Nel campo della *prevenzione e della promozione della salute* sono attualmente attivi moltissimi attori. Per coordinare meglio l'adempimento dei compiti e per ottenere effetti di sinergia e un'efficace garanzia di qualità nella destinazione dei contributi, in futuro il maggior numero possibile di compiti della Confederazione nel campo della prevenzione, della promozione della salute e delle diagnosi precoci – volti a migliorare le competenze sanitarie e a influire sui comportamenti in materia di salute (ad es. campagne, programmi nazionali) – dovrà essere trasferito a un nuovo Istituto per la prevenzione e per la promozione della salute. I compiti di polizia e di politica sanitaria (ad es. la preparazione in caso di pandemia e la preparazione della legislazione) rappresentano un'eccezione e devono continuare ad essere svolti dall'Amministrazione federale centrale in quanto compiti ministeriali classici. Le disposizioni dell'organizzazione giuridica per il nuovo Istituto devono essere create nel quadro della legge sulla prevenzione. Nella seconda metà del 2008 il Consiglio federale ha effettuato la procedura di consultazione relativa a questi progetti.

La vigilanza diretta esercitata dall'*Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)* sugli *istituti di previdenza del 2° pilastro* attivi a livello nazionale e internazionale, che va ascritta alle prestazioni di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, è attualmente oggetto di una riforma radicale. Nell'estate del 2007 il Consiglio federale ha adottato un messaggio che pre-

⁵ Decreto federale del 13 dicembre 1996 concernente le ricerche storiche e giuridiche sulla sorte degli averi giunti in Svizzera a causa del regime nazionalsocialista (RU 1996 3487). Con decreto del 19 dicembre 1996 il Consiglio federale istituì la commissione indipendente di esperti diretta dal professor Jean-François Bergier.

⁶ Cfr. FF 2007 6181: fondazione dell'istituto di diritto pubblico «Museo nazionale svizzero».

⁷ Cfr. FF 2007 6191.

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

vede di attribuire questo compito ai Cantoni⁸. La Confederazione manterrebbe l'alta vigilanza, che sarebbe esercitata da una commissione indipendente, appositamente istituita dall'Esecutivo e dall'Amministrazione federale e comprendente da sette a nove esperti autonomi. Questa soluzione corrisponde fondamentalmente a quanto preconizzato dal Rapporto sul governo d'impresa, secondo il quale «la forma organizzativa della commissione di autorità è da prevedere per le unità che necessitano di un certo grado di autonomia dalla politica per l'adempimento dei loro compiti, ma la cui autonomia giuridica non è opportuna né a livello di singola unità (ad es. per le scarse dimensioni), né a livello di raggruppamento di più unità (ad es. per le interdipendenze indesiderate o per la mancanza di un potenziale di sinergie)»⁹.

Ai compiti concernenti la vigilanza sull'economia e sulla sicurezza appartiene anche la *vigilanza federale sulle fondazioni*, esercitata dalla Segreteria generale del DFI, che le attribuisce circa cinque posti di lavoro a tempo pieno. Attualmente uno scorporo organizzativo di questo compito non entra in linea di conto; il volume di quest'ultimo non è sufficiente per giustificare il suo trasferimento a un'unità autonoma. Per contro, nel corso del 2009, oltre alla questione del rischio di responsabilità occorre esaminare la possibilità di trasferire la vigilanza sulle fondazioni a una commissione di autorità.

Tra le organizzazioni e le aziende che rientrano nella sfera di competenza del DFI, solo *Pro Helvetia* presenta una divergenza potenziale rispetto alla tipologia proposta dal Rapporto sul governo d'impresa. La fondazione adempie il proprio mandato – che consiste nel sostenere le attività culturali che sono nell'interesse generale del Paese – prevalentemente attribuendo sussidi. Questi compiti sono espressamente designati dal Rapporto come non idonei a uno scorporo organizzativo. Si rinuncia tuttavia a reintegrarli in seno all'Amministrazione federale centrale: attribuendo un'autonomia giuridica a Pro Helvetia, la Confederazione sottolinea l'indipendenza politica della promozione culturale. Nel corso degli anni, inoltre, la ripartizione dei compiti tra l'Ufficio federale della cultura e Pro Helvetia si è oramai consolidata in termini alquanto positivi.

Nel *Settore dei PF* (prestazioni a carattere monopolistico) e presso *Swissmedic* (compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza) non si constatano divergenze rispetto alla tipologia proposta dal Rapporto sul governo d'impresa.

2.2.3 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Scorporo organizzativo dei compiti di METAS	La decisione in merito a un eventuale scorporo deve essere presa sulla base di ulteriori chiarimenti preliminari.
---	---

A parte qualche rarissima eccezione, il DFGP svolge unicamente compiti ministeriali. Basti pensare, ad esempio, ai compiti dell'Ufficio federale della migrazione o dell'Ufficio federale di polizia.

Trasmettendo unità di misura all'economia, all'amministrazione e al mondo scientifico, l'*Ufficio federale di metrologia (METAS)* fornisce prestazioni a carattere monopolistico. I suoi clienti, tuttavia, sono liberi di acquistare queste prestazioni all'estero. METAS offre anche prestazioni sul mercato e, in misura limitata, adempie compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza; la quota di suoi compiti ministeriali è invece trascurabile. La tipologia di questi compiti e il forte orientamento alle esigenze del mercato come pure lo scorporo di diversi istituti europei di metrologia sono elementi a sostegno di un'autonomia giuridica di questo Ufficio. Bisogna pertanto analizzare dettagliatamente la possibilità di uno scorporo organizzativo di METAS.

⁸ Messaggio del 15 giugno 2007 concernente la revisione della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Riforma strutturale), FF 2007 5199.

⁹ Cfr. il Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7580 segg.

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

Esercitando la vigilanza sulle case da gioco la *Commissione federale delle case da gioco (CFCG)*, che è organizzata come una commissione di autorità, adempie soprattutto compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. Con la riscossione della tassa sulle case da gioco e il perseguimento penale del gioco d'azzardo illegale essa esegue anche compiti ministeriali. In considerazione dell'attività prevalente che la CFCG svolge nell'ambito della vigilanza sull'economia e sulla sicurezza e del buon funzionamento della sua organizzazione in quanto commissione di autorità, non sono necessari adeguamenti in seno alla CFCG.

Per quanto riguarda le organizzazioni di competenza del DFGP, presenta divergenze rispetto alla tipologia proposta dal Rapporto sul governo d'impresa l'*Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)*. Questo svolge certo, in misura limitata, compiti ministeriali (preparazione di progetti politici), ma poiché rilascia titoli di protezione e offre altre prestazioni in questo ambito, fornisce soprattutto prestazioni a carattere monopolistico. Riveste pertanto, giustamente, la forma di istituto autonomo di diritto pubblico. Questa forma è giustificata d'altra parte anche dal fatto che non sussiste alcuna necessità di coordinamento con altri compiti della Confederazione, che il finanziamento è assicurato completamente mediante le tasse e che l'IPI opera in modo orientato alla clientela nel quadro della legislazione. Anche nei Paesi vicini questo tipo di compiti è affidato a organizzazioni esterne all'amministrazione centrale.

Il Rapporto sul governo d'impresa classifica la maggior parte dei compiti dell'*Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)* nel genere «prestazioni sul mercato»¹⁰. Un esame più approfondito nell'ambito del presente programma ha tuttavia mostrato che le prestazioni a carattere monopolistico (biblioteca e ricerca) e quelle sul mercato (perizie) rivestono un'importanza pressoché uguale. È pertanto impossibile attribuire in modo univoco i compiti dell'ISDC a un solo tipo. L'unica cosa chiara è che i suoi compiti sono idonei allo scorporo¹¹.

2.2.4 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

L'analisi delle divergenze rispetto alla tipologia dei compiti non rivela la necessità di un adeguamento in seno al DDPS.

Le attività principali del DDPS, ossia la difesa nazionale e la protezione della popolazione, sono compiti ministeriali. Anche se l'Ufficio federale dello sport offre alcune prestazioni a carattere monopolistico, l'attività prevalente è costituita chiaramente dai compiti ministeriali secondo la valutazione del DDPS. L'analisi delle divergenze rispetto alla tipologia dei compiti rivela tuttavia che il DDPS fornisce anche numerose prestazioni interne, in merito alle quali si pone la questione del *make or buy*, ad esempio nel caso di armasuisse (servizi centrali; scienza e tecnologie). Tuttavia, come già precisato, il presente programma non definisce l'adempimento di questi compiti.

La gran parte dei compiti di *Swisstopo* è attribuita al genere «compiti ministeriali». Vi figurano in particolare la redazione, l'aggiornamento e la gestione delle basi geodetiche per la misurazione nazionale e l'Infrastruttura nazionale dei geodati. Pubblicando carte nazionali digitali ed elaborando carte tematiche fornisce offerte però anche prestazioni sul mercato. Il paragone con la classificazione dei compiti proposta dal Rapporto sul governo d'impresa rivela ad ogni modo che le divergenze non superano il 30 per cento del portafoglio di compiti. L'organizzazione attuale di *Swisstopo* che è un'unità GEMAP all'interno dell'Amministrazione federale centrale consente di tenere opportunamente conto di questa combinazione di attività.

¹⁰ Cfr. l'allegato I del Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7613 segg.

¹¹ Accanto alla considerevole quota di prestazioni a carattere monopolistico, mantenere l'attuale forma giuridica appare giustificato anche dalla dipendenza dell'Istituto, comparativamente elevata, dai sussidi della Confederazione.

2.2.5 Dipartimento federale delle finanze (DFF)

Esame della reintegrazione dei compiti della Regia federale degli alcool in seno all'Amministrazione federale centrale	Una reintegrazione sarà esaminata nel quadro della revisione parziale della legge sull'alcool.
--	--

Con i compiti che adempie nel settore della politica fiscale (finanze, imposte, dazi doganali), il DFF si assume classici compiti ministeriali. Rientrano nella sua sfera di competenza anche due grosse unità che forniscono prestazioni interne, ossia l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT) e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL).

L'*Ufficio centrale di compensazione* (UCC), che è un'unità GEMAP, fornisce prestazioni a carattere monopolistico, quali la gestione del registro centrale. Quando definisce i contributi e le prestazioni AVS e AI nell'ambito dell'esecuzione all'estero di queste assicurazioni sociali e della gestione della Cassa federale di compensazione, l'UCC si assume soprattutto compiti di carattere sovrano che corrispondono a compiti ministeriali. In diversi settori, inoltre, deve operare in stretto coordinamento con altri servizi dell'Amministrazione federale. Bisogna dunque rinunciare a uno scorporo organizzativo delle attività dell'UCC.

Anche nel caso di *Swissmint* si pone la questione di un eventuale scorporo dei compiti e dell'autonomia giuridica. È tuttavia difficile classificare in modo univoco i suoi compiti: coniare monete, ad esempio, presenta aspetti di una prestazione a carattere monopolistico ma anche aspetti di un compito ministeriale. Indipendentemente da queste considerazioni, *Swissmint* conta meno di 20 posti a tempo pieno, ed è pertanto troppo piccola perché la sua autonomia abbia finanziariamente senso. Inoltre, le misure di sicurezza necessarie per produrre le monete all'esterno all'Amministrazione non giocano a favore di uno scorporo organizzativo.

La *Regia federale degli alcool* (RFA), organizzata sotto forma di istituto, si assume soprattutto compiti ministeriali. Una reintegrazione nell'Amministrazione federale centrale sarà esaminata nel quadro della revisione parziale della legge sull'alcool.

2.2.6 Dipartimento federale dell'economia (DFE)

Scorporo organizzativo dei compiti dell'Organo di esecuzione del servizio civile	La decisione in merito a un eventuale scorporo deve essere presa sulla base di ulteriori chiarimenti preliminari.
--	---

Il DFE si assume compiti che vanno classificati nel genere «compiti ministeriali»: basti pensare al promovimento e alla ricerca nel settore agricolo, alle attività di politica economica e al suo ruolo di garante di una formazione professionale attraente e di qualità.

Nel settore del controllo dei foraggi le Stazioni di ricerca agricola *Agroscope* svolgono compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. Forniscono inoltre prestazioni a carattere monopolistico, poiché elaborano un bagaglio di conoscenze scientifiche e tecniche per l'agricoltura e i settori a essa legati. *Agroscope* adempie anche importanti compiti di esecuzione che dovrebbero rimanere all'interno dell'Amministrazione centrale. La sua organizzazione sotto forma di unità amministrativa GEMAP ha dato buoni risultati. Con la fusione al 1° gennaio 2007 di due istituti di ricerca e il raggruppamento di *Agroscope Liebefeld-Posieux ALP* con l'Istituto nazionale d'allevamento equino al 1° gennaio 2008 è già stato possibile conseguire importanti miglioramenti. Ulteriori ottimizzazioni sono in corso. Di conseguenza non è necessario uno scorporo organizzativo di *Agroscope*.

I compiti dell'*Organo di esecuzione del servizio civile* presentano caratteristiche inerenti tanto ai compiti ministeriali quanto alle prestazioni a carattere monopolistico. L'esigenza politica di definire la gestione strategica è limitata e diminuirà ulteriormente con l'introduzione della cosiddetta «prova di fatto». La necessità di coordinamento con altri compiti della Confederazione è bassa, mentre è elevata la necessità di differenziare i compiti dell'Organo di esecuzione

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

del servizio civile da quelli dell'Amministrazione federale centrale. Occorre esaminare in modo approfondito se un eventuale scorporo può influire in misura sufficiente sull'efficienza e sull'effettività. Tale esame dovrà essere effettuato non appena la «prova di fatto» entrerà in vigore.

Il DFE si assume numerosi altri compiti il cui carattere li rende idonei a uno scorporo organizzativo. Le unità incaricate dell'adempimento sono tuttavia troppo piccole, così che renderle giuridicamente autonome non sarebbe sostenibile dal punto di vista finanziario. Si pensi in particolare alla *Sorveglianza dei prezzi*, al *Servizio di accreditamento svizzero* e all'*Istituto di virologia e di immunoprofilassi*, che esercitano la vigilanza sull'economia e sulla sicurezza.

Dal punto di vista finanziario sarebbe invece plausibile rendere giuridicamente autonoma la *Commissione della concorrenza* (COMCO), che esegue *compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza*, includendo eventualmente la *Sorveglianza dei prezzi*¹². Ad ogni modo, l'organizzazione attuale della COMCO, che ha lo statuto di commissione di autorità, corrisponde alla linea tracciata dal Rapporto sul governo d'impresa¹³. Per il momento bisogna quindi rinunciare a renderla giuridicamente autonoma.

Le organizzazioni giuridicamente autonome che rientrano nella sfera di competenza del DFE, ossia l'*Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni* e l'*Istituto universitario federale per la formazione professionale*, forniscono entrambe soprattutto prestazioni a carattere monopolistico e non divergono dalla tipologia dei compiti definita dal Rapporto sul governo d'impresa. Per *Identitas SA*, si rimanda al numero 3.2.6.

2.2.7 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

Scorporo organizzativo della vigilanza economica nel settore postale	La base per lo scorporo viene creata nel quadro della revisione della legislazione sulla Posta. Nell'ottobre del 2008 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e incaricato il DATEC di elaborare il messaggio.
Scorporo organizzativo dei compiti del Servizio d'inchiesta sugli infortuni dei trasporti pubblici nonché dell'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici	La base per lo scorporo rispettivamente la fusione di questo compito viene creata nel quadro della prevista revisione parziale della legge federale sulla navigazione aerea; il Consiglio federale dovrebbe approvare il messaggio entro metà 2009.

Accanto a compiti ministeriali, il DATEC svolge anche numerosi compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, assunti in parte dagli Uffici federali e in parte dalle commissioni di autorità. I compiti dell'Autorità di regolazione postale (vigilanza sull'economia e sulla sicurezza) vanno affidati a una commissione, che condividerà la segreteria amministrativa con la Commissione dell'energia elettrica, la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria e la Commissione federale delle comunicazioni. Le varie segreterie tecniche delle commissioni devono invece essere aggregate come unità indipendenti ai rispettivi Uffici. Il DATEC intende in tal modo evitare sovrapposizioni tra gli organi di vigilanza e l'Amministrazione centrale.

Si sta esaminando la possibilità di fondere i compiti del *Servizio d'inchiesta sugli infortuni dei trasporti pubblici* (SII) e dell'*Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici* (UIIA) in un'unica commissione di autorità. In tal modo sarà possibile tener conto anche dal punto di vista organizzativo dell'indipendenza tecnica nella quale già operano il SII e l'UIIA. Disciplinary internazionali non permettono di demandare a questa commissione *altri compiti di*

¹² Una fusione delle due unità potrebbe innescare sinergie positive; il sorvegliante dei prezzi è d'altra parte tenuto a collaborare con la COMCO, come voluto dall'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSP; RS 942.20).

¹³ Cfr. il Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7579 segg.

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

vigilanza nel settore della sicurezza aerea. Questi restano pertanto di competenza dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFCL).

La *costruzione, l'esercizio e la manutenzione delle strade nazionali* sono prestazioni a carattere monopolistico. Il loro scorporo organizzativo e il loro trasferimento ad un ente proposti in procedura di consultazione nel 2006 avevano sollevato una fortissima opposizione, ragioni per cui il progetto è stato per il momento abbandonato.

Per le organizzazioni e le aziende giuridicamente indipendenti che rientrano nella sfera di competenza del DATEC, ossia Posta, Swisscom, FFS, Skyguide e Ispettorato federale della sicurezza nucleare, si rimanda al numero 3.2.7.

2.3 Conclusioni

Sulla base della tipologia dei compiti proposta dal Rapporto sul governo d'impresa, uno scorporo organizzativo può *in linea di principio* essere preso in considerazione per i compiti riassunti più sotto.

Tra i compiti riuniti sotto la lettera *a*, i lavori preparatori per lo scorporo organizzativo sono in corso o sono quasi terminati. Per i compiti riuniti sotto la lettera *b* occorrono ulteriori chiarimenti prima di prendere una decisione definitiva in merito ad un eventuale scorporo organizzativo.

Alla lettera *c* figurano i compiti per i quali occorre rinunciare momentaneamente a uno scorporo organizzativo, soprattutto alla luce di interazioni negative o di sovrapposizioni con processi di riorganizzazione previsti, in corso o conclusi da poco. Lo scorporo organizzativo va invece escluso per i compiti svolti da piccole unità amministrative, la cui autonomia giuridica non sarebbe opportuna dal punto di vista economico: questi casi sono riuniti sotto la lettera *d*.

(a) Sono idonei allo scorporo organizzativo:

- Museo nazionale svizzero (messaggio del 21 settembre 2007, FF 2007 6181);
- compiti in ambito di prevenzione e promozione della salute (Rapporto per la procedura consultazione concernente un Istituto svizzero per la prevenzione e per la promozione della salute del 25 giugno 2008);
- compiti di vigilanza della Confederazione nell'ambito del 2° pilastro (messaggio del 15 giugno 2007, FF 2007 5199);
- compiti di regolazione nel settore postale (Rapporto esplicativo del marzo 2008 del Consiglio federale sull'avamprogetto in consultazione concernente la revisione totale della legislazione postale);
- compiti del Servizio d'inchiesta sugli infortuni dei trasporti pubblici nonché compiti dell'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici (Rapporto esplicativo del Consiglio federale del giugno 2008 concernente la revisione parziale della legge sulla navigazione aerea);

(b) l'idoneità allo scorporo organizzativo deve essere esaminata per i compiti di:

- MeteoSvizzera (esame di diverse varianti per la riorganizzazione di MeteoSvizzera conformemente al decreto del Consiglio federale del 12 dicembre 2008);
- METAS; e
- dell'Organo di esecuzione del servizio civile;

(c) malgrado l'idoneità, per evitare interazioni negative con progetti in corso o conclusi da poco bisogna per il momento rinunciare a uno scorporo organizzativo dei compiti di:

- Biblioteca nazionale;

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

- statistica;
 - Agroscope; e
 - in relazione alla costruzione, all'esercizio e alla manutenzione delle strade nazionali (risultati negativi dalla procedura di consultazione concernente il progetto di un ente per le strade);
- (d) malgrado l'idoneità, per considerazioni di ordine economico bisogna rinunciare a uno scorporo organizzativo dei compiti di:
- Ufficio svizzero della navigazione marittima;
 - Vigilanza federale sulle fondazioni;
 - Sorveglianza dei prezzi;
 - Servizio di accreditamento svizzero;
 - Istituto di virologia e di immunoprofilassi.

Per le unità rese giuridicamente autonome, solo in un caso è in discussione un adeguamento sulla base della tipologia presentata dal Rapporto sul governo d'impresa. Infatti, occorre esaminare una reintegrazione nell'Amministrazione federale centrale dei compiti della Regia federale degli alcool che svolge soprattutto compiti ministeriali.

3 28 principi guida e un modello di gestione strategica

3.1 Contenuto

Nel Rapporto sul governo d'impresa il Consiglio federale ha proposto 28 principi guida, che contribuiscono a migliorare la concezione giuridica, la gestione strategica e la vigilanza delle organizzazioni e delle aziende statali nonché a precisare il ruolo di ente proprietario della Confederazione. I principi guida, riportati nell'allegato 1, stabiliscono:

- (a) la forma giuridica che va scelta per le organizzazioni e le aziende della Confederazione (principio guida 1);
- (b) la struttura degli organi, la ripartizione delle competenze tra gli organi, nonché i diritti della Confederazione in quanto ente proprietario, nella nomina e nella revoca della direzione (principi guida 2 - 8);
- (c) la nomina e la delega di rappresentanti della Confederazione cui possano essere impartite istruzioni (principio guida 9);
- (d) le responsabilità delle organizzazioni e delle aziende della Confederazione (principi guida 10 - 12);
- (e) le competenze specifiche che possono essere accordate alle organizzazioni e alle aziende della Confederazione. Tra di esse figurano la competenza normativa, la facoltà di fornire prestazioni commerciali accessorie, instaurare cooperazioni e assumere partecipazioni (principi guida 13 - 15);
- (f) la gestione strategica delle organizzazioni e delle aziende della Confederazione mediante obiettivi strategici (principi guida 16 - 17);
- (g) i principi e le misure del controllo esercitato dal Consiglio federale (principi guida 18 - 22); e

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

- (h) le finanze che contengono aspetti legati alla presentazione dei conti, all'assoggettamento fiscale e alla dotazione di capitale delle organizzazioni e delle aziende della Confederazione (principi guida 23 - 28).

3.2 Analisi delle divergenze rispetto ai principi guida del Rapporto: i risultati

In tutte le organizzazioni e le aziende della Confederazione si possono constatare divergenze dai principi guida e dal modello di gestione strategica. Il presente programma intende eliminarle secondo un ordine di priorità che si fonda da un lato sulla loro portata e dall'altro sulla pianificazione interna dei singoli Dipartimenti.

Di *considerevole portata* sono le divergenze dai:

- *principi guida sugli organi*, poiché una buona gestione aziendale dipende in misura determinante da una struttura organizzativa snella e fondata sul principio «checks and balances»;
- *principi guida sulla gestione strategica*, poiché particolarmente importanti per l'influenza della Confederazione in quanto ente proprietario;
- *principi guida sul controllo*, poiché garantiscono che le aziende siano amministrate bene e adempiano correttamente i loro compiti, e che la Confederazione possa gestire in modo appropriato le partecipazioni.

La maggior parte di queste divergenze può essere eliminata solo rivedendo le disposizioni organizzative e gli atti costitutivi delle singole organizzazioni e aziende. I pertinenti lavori possono dunque essere avviati solo nel rispetto delle *priorità e degli obiettivi dei singoli Dipartimenti*, esigenza che è adempiuta dal presente programma.

3.2.1 Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

Nella sfera di competenza del DFAE non rientrano organizzazioni o aziende giuridicamente autonome.

3.2.2 Dipartimento federale dell'interno (DFI)

Swissmedic	Nel quadro della revisione parziale della legge sugli agenti terapeutici (RS 812.21), attualmente in preparazione, dovranno essere eliminate grosse divergenze rispetto ai principi guida.
Settore dei PF	Nel quadro della prossima revisione della legge sui PF (RS 414.110) verrà esaminato in che misura ed entro quali termini sarà possibile adeguare le disposizioni organizzative in vigore a quanto preconizzato dal Rapporto sul governo d'impresa. La verifica dovrà tener conto delle particolarità dovute alla necessità di garantire la libertà di studio, di insegnamento e di ricerca presso i PF e gli istituti di ricerca e la loro necessaria autonomia istituzionale.
Pro Helvetia	Il messaggio dell'8 giugno 2007 concernente la Fondazione Pro Helvetia (FF 2007 4479) prevede l'eliminazione delle grosse divergenze rispetto ai principi guida. Il Consiglio nazionale ha concluso i dibattiti parlamentari nella sessione primaverile 2009.

Nel caso di *Swissmedic*, diversi principi guida concernenti gli organi non sono rispettati anche se, sostanzialmente, il principio «checks and balances» non è messo in discussione. La Confederazione esercita la propria influenza su *Swissmedic* attraverso convenzioni e mandati di prestazione, strumenti che, applicati a organizzazioni e aziende giuridicamente autonome, inducono ad elaborare direttive eccessivamente dettagliate. Il principio guida 16 del Rapporto sul governo d'impresa prevede che a medio termine le unità con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, e *Swissmedic* fa parte di queste, stabiliscano autonomamente, sotto forma di obiettivi strategici, i traguardi che intendono raggiungere. Nel caso di *Swissmedic*, si constatano divergenze rispetto al modello anche a livello di controllo: non solo il disciplinamento delle basi per il controllo da parte del Consiglio federale è insufficiente-

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

te, ma questi non dispone nemmeno di strumenti adeguati per intervenire in caso di sviluppi sfavorevoli. In particolare, non può revocare i membri del consiglio d'istituto nel corso della durata del mandato, nemmeno per motivi gravi. Inoltre, non vi è nessuna clausola che obbliga i consigli di amministrazione a tutelare gli interessi della Confederazione. Per questo motivo, nell'ambito della revisione parziale della legge sugli agenti terapeutici (RS 812.21), il DFI sta preparando un adeguamento delle disposizioni organizzative di Swissmedic ai principi guida delineati dal Rapporto sul governo d'impresa. In questo modo, l'organizzazione di Swissmedic soddisferà le esigenze formulate nel Rapporto.

Il *Settore dei PF* comprende due scuole universitarie e quattro istituti di ricerca che sono sottoposti a una gestione e a un controllo strategici fondati su principi sostanzialmente finanziari¹⁴. La sua impostazione giuridico-organizzativa si scosta però in parte dai principi guida contenuti nel Rapporto sul governo d'impresa. Occorre pertanto verificare in che misura ed entro quali termini sarà possibile adeguare le disposizioni organizzative in vigore a quanto preconizzato dal Rapporto sul governo d'impresa. La verifica dovrà tenere conto delle particolarità dovute alla necessità di garantire la libertà di studio, di insegnamento e di ricerca presso i PF e gli istituti di ricerca e la loro necessaria autonomia istituzionale.

Il diritto organizzativo di *Pro Helvetia* si basa su una legge federale che risale al 1965¹⁵ e di conseguenza diverge in larghissima misura dai principi guida delineati nel Rapporto sul governo d'impresa. Malgrado una prima riduzione del numero di membri dei consigli di fondazione, effettuata nel corso del 2001, Pro Helvetia presenta ancora troppi organi, in parte anche sovradimensionati. Approvando il preventivo di Pro Helvetia, il DFI si assume compiti che spetterebbero invece al consiglio di fondazione. L'8 giugno 2007 l'Esecutivo ha adottato un messaggio relativo alla legge federale concernente la Fondazione Pro Helvetia¹⁶. Il disegno di legge corrisponde ai principi guida stabiliti dal Rapporto sul governo d'impresa.

Anche la *Suva* presenta grosse divergenze rispetto a quanto preconizzato dal Rapporto sul governo d'impresa, in particolare la struttura e le dimensioni degli organi. Poiché la direzione si compone di diverse parti sociali, la Suva va considerata come un'azienda *sui generis*. Alla sua organizzazione i principi enunciati dal Rapporto sul governo d'impresa possono essere applicati solo per analogia¹⁷; la Suva è quindi esclusa dal presente programma¹⁸. Indipendentemente da tutto ciò, è ora in corso una revisione della legge sull'assicurazione contro gli infortuni, che consentirà di eliminare le divergenze più vistose rispetto al Rapporto sul governo d'impresa¹⁹.

¹⁴ Il Consiglio dei politecnici federali è l'organo di direzione strategica del settore dei PF. Ne definisce la strategia e lo rappresenta nei confronti delle autorità e della Confederazione. Procede alle nomine di sua competenza ed è responsabile del coordinamento e della pianificazione. Cfr. in particolare l'art. 25 della legge sui PF (RS 414.110).

¹⁵ Legge federale del 17 dicembre 1965 concernente la Fondazione «Pro Helvetia» (RS 447.1).

¹⁶ Cfr. FF 2007 4459.

¹⁷ Possono essere applicati per analogia, ad es., i principi guida concernenti gli organi. Non possono invece essere applicati quelli concernenti gli obiettivi strategici del Consiglio federale.

¹⁸ Lo stesso vale per Publica.

¹⁹ Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20).

3.2.3 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)	Nel quadro della revisione della legge federale del 6 ottobre 1978 sull'Istituto svizzero di diritto comparato (RS 425.1) dovranno essere eliminate le grosse divergenze rispetto ai principi guida.
Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)	L'IPI presenta divergenze rispetto ai principi guida: le disposizioni organizzative devono essere esaminate sulla base del Rapporto sul governo d'impresa.
Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)	L'ASR presenta divergenze rispetto ai principi guida. Prima di adeguare la legge sui revisori, bisogna attendere che sia stata esaminata e decisa un'eventuale integrazione dell'ASR nella FINMA.

L'organizzazione giuridica dell'*Istituto svizzero di diritto comparato* è disciplinata da una legge del 1978²⁰: le divergenze rispetto a quanto preconizzato dal Rapporto sul governo d'impresa sono di conseguenza rilevanti. Colpisce innanzitutto il fatto che l'Istituto, malgrado abbia personalità giuridica propria, non dispone di una contabilità propria e che quindi la Confederazione lo gestisce, finanziariamente, come un Ufficio federale. La prevista revisione delle disposizioni organizzative dovrà permettere un adeguamento ai principi guida enunciati dal Rapporto sul governo d'impresa.

Sebbene la base legale dell'*Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)* sia più recente²¹, anche in questo caso le divergenze rispetto ai principi guida sono considerevoli. Alcune sono dovute al fatto che l'Istituto adempie anche compiti ministeriali:.. Ciò concerne in particolare lo statuto della direzione — che costituisce un organo a sé accanto al consiglio d'istituto responsabile della gestione —, la nomina del direttore da parte del Consiglio federale (invece che da parte del consiglio d'istituto), come pure la facoltà del Consiglio federale e del Dipartimento responsabile di impartire istruzioni nell'ambito della preparazione di progetti politici. Finora l'Esecutivo ha rinunciato a stabilire obiettivi strategici, essenzialmente per due ragioni: in primo luogo, la regolamentazione molto dettagliata che la legislazione in materia riserva all'attribuzione e alla gestione di diritti su beni immateriali lascia poco margine di manovra per stabilire obiettivi di ordine superiore e, in secondo luogo, la facoltà di impartire istruzioni nell'ambito della preparazione di progetti politici consente in qualsiasi momento di influire direttamente sull'operato dell'Istituto. Divergenze rispetto ai principi guida possono essere inoltre rilevate nella presentazione di rapporti al Consiglio federale, che d'altra parte tiene conto dei diversi compiti assunti dall'Istituto: non avendo alcuna competenza nell'ambito della preparazione di progetti politici, il consiglio d'istituto approva il rapporto di gestione (incluso il rapporto dell'organo di revisione), mentre il rapporto sull'insieme dell'attività dell'Istituto che rende conto non solo della gestione (e della sua approvazione da parte del consiglio d'istituto) bensì anche della preparazione di progetti politici è sottoposto al Consiglio federale dal direttore per il tramite del Dipartimento responsabile, che anche in tal caso — in particolare a livello di contenuti — può ricorrere alla sua facoltà di impartire istruzioni. Il diritto organizzativo dell'IPI va riesaminato alla luce del Rapporto sul governo d'impresa.

Uno dei più recenti e dei più piccoli istituti della Confederazione (ca. 15 posti di lavoro a tempo pieno) è l'*Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)*. A livello di controllo, essa presenta alcune divergenze rispetto ai principi del Rapporto sul governo d'impresa. Il rendiconto al Consiglio federale, ad esempio, avviene solo attraverso un rapporto d'attività del consiglio d'amministrazione. Nella legge sui revisori (LSR), ad esempio, non figura che il conto annuale debba far parte di questo rapporto²².

²⁰ Legge federale del 6 ottobre 1978 sull'Istituto svizzero di diritto comparato (RS 425.1)

²¹ Legge federale del 24 marzo 1995 sullo statuto e sui compiti dell'Istituto federale della proprietà intellettuale (RS 172.010.31).

²² Legge federale del 16 dicembre 2005 sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (RS 221.302).

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

L'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) è stata istituita sulla scorta di una mozione presentata dal consigliere nazionale Gerold Bührer, che non richiedeva tuttavia la costituzione di un istituto indipendente²³. L'ASR avrebbe piuttosto dovuto essere integrata nell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA). Il Consiglio federale si oppose, ritenendo che «Solo al momento in cui sarà operativa questa nuova autorità sarà opportuno decidere sulla sua eventuale integrazione nel futuro organo di sorveglianza dei mercati finanziari.»²⁴. L'ASR esiste da circa un anno, mentre la FINMA è operativa dal 1° gennaio 2009. Un'integrazione dell'ASR nella FINMA è dunque prematura. Tenendo conto di eventuali alternative, essa andrà esaminata ed eventualmente attuarla quando entrambe le organizzazioni disporranno della necessaria esperienza gestionale. Per questo motivo è necessario attendere prima di eliminare le divergenze che l'ASR presenta rispetto ai principi guida.

3.2.4 Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS)

RUAG	Poiché la RUAG presenta divergenze trascurabili rispetto ai principi guida, bisogna rinunciare a una revisione separata della legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione (LIAC, RS 934.21).
------	---

La RUAG è una società anonima di diritto privato: il suo diritto organizzativo si fonda pertanto sulle disposizioni del diritto della società anonima, così che le differenze rispetto al Rapporto sul governo d'impresa risultano trascurabili. In vista delle prossime nomine, il DDPS definirà per iscritto un profilo dei requisiti per il consiglio d'amministrazione. Si prevede di rinunciare a una rappresentanza della direzione nel consiglio d'amministrazione. Già alla fine del 2007 il numero di rappresentanti della Confederazione nel consiglio d'amministrazione è stato ridotto; ora essa non è più rappresentata da due persone, ma da una sola. Le divergenze minime rispetto ai principi guida non giustificano una revisione separata della legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione (RS 934.21).

3.2.5 Dipartimento federale delle finanze (DFF)

Regia federale degli alcool (RFA)	Con riferimento alla Regia federale degli alcool verrà esaminata una reintegrazione nell'Amministrazione federale centrale. Di conseguenza un adeguamento del suo diritto organizzativo ai principi guida sarebbe inutile.
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)	Poiché la FINMA presenta divergenze trascurabili rispetto ai principi guida, bisogna rinunciare a una revisione separata della legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA).

Nella sfera di competenza del DFF rientrano la Commissione federale delle banche (CFB), l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro, che sono stati riuniti nell'*Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)*²⁵, entrata in funzione il 1° gennaio 2009. L'organizzazione giuridica della FINMA corrisponde in larghissima parte ai principi guida del Rapporto sul governo d'impresa. L'unica divergenza è la facoltà del Consiglio federale di stabilire obiettivi strategici che, nel caso di un'azienda con compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, andrebbe lasciata al consiglio d'amministrazione. Dato che si tratta di una discrepanza del tutto trascurabile,

²³ Mozione del 20 marzo 2003, Vigilanza delle società di revisione, CN 03.3113.

²⁴ Si veda il messaggio del 23 giugno 2004 concernente la modifica del Codice delle obbligazioni (obbligo di revisione nel diritto societario) e la legge federale sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori, FF 2004 3564.

²⁵ La FINMA è stata istituita con la legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA).

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

non occorre procedere a una revisione separata della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.

3.2.6 Dipartimento federale dell'economia (DFE)

Assicurazione svizzera contro i rischi dell'esportazione (SERV)	La SERV non presenta divergenze rispetto ai principi guida.
Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP)	L'IUFFP presenta grosse divergenze rispetto ai principi guida, che dovranno essere eliminate adeguando le sue basi giuridiche.
Identitas SA	Per ragioni di proporzionalità si rinuncia alla trasformazione in un istituto.

L'organizzazione giuridica dell'*IUFFP* non è stabilita a livello di legge. Le disposizioni che la concernono sono al contrario contenute in un'ordinanza²⁶ che diverge considerevolmente dai principi guida del Rapporto sul governo d'impresa. Non sono conformi al diritto della società anonima, in particolare, il mandato e il rapporto dei revisori esterni. Mancano anche degli standard minimi per il rapporto di gestione dell'*IUFFP*. Il suo contenuto è definito dal consiglio dell'*IUFFP*. Entro la metà del 2009 dovrebbe essere avviata una procedura di consultazione o un'indagine conoscitiva concernente l'adeguamento delle basi legali dell'*IUFFP*.

Nel caso di *Identitas SA*, società anonima di diritto privato, ci si chiede quale sia l'organizzazione più adeguata. Essa gestisce una banca dati sul traffico degli animali, finalizzata a impedire la propagazione di epizoozie. Si tratta quindi di un compito di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, per il quale il modello di gestione strategica del Rapporto sul governo d'impresa prevede la forma organizzativa di un istituto. *Identitas SA* esiste dall'inizio del 1999 e il suo lavoro è ampiamente riconosciuto. Una partecipazione privata nella società anonima, che sarebbe problematica nel caso, appunto, di compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, non è prevista. Per ragioni di proporzionalità, bisogna rinunciare a trasformare *Identitas SA* in un istituto.

3.2.7 Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)

Posta	Con la revisione, attualmente in preparazione, della legislazione sulla Posta (trasformazione in una società anonima disciplinata da una legge speciale) saranno eliminate le grosse divergenze accertate rispetto ai principi guida.
Swisscom	Solo al termine dei dibattiti parlamentari sul Rapporto Swisscom verrà decisa un'eventuale revisione parziale della legge sull'azienda delle telecomunicazioni.
FFS	La Riforma delle ferrovie 2 eliminerà le grosse divergenze rispetto ai principi guida.
Skyguide	Per ragioni di proporzionalità si rinuncia alla trasformazione in un istituto (migliori possibilità di alleanza in vista di <i>Single European Sky</i>).
Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN)	Il diritto organizzativo dell'IFSN non presenta divergenze rispetto ai principi guida.

Nella sfera di competenza del DATEC rivestono particolare importanza soprattutto la Posta, Swisscom, le FFS e Skyguide.

Per la *Posta* l'istituto non costituisce più una forma organizzativa adatta nel contesto della crescente liberalizzazione del mercato postale. Per questa ragione il DATEC sta preparando

²⁶ Ordinanza del 14 settembre 2005 sull'Istituto universitario federale per la formazione professionale (Ordinanza IUFFP, RS 412.106.1).

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

una revisione della legislazione²⁷, che prevede di trasformare la Posta in una società anonima di diritto speciale e che permetterà, tra le altre cose, di eliminare le attuali divergenze rispetto ai principi guida.

Secondo il Rapporto sul governo d'impresa, per *Swisscom* bisognerebbe prevedere la forma giuridica della società anonima di diritto privato. Gli aspetti particolari che giustificerebbero la forma della società anonima di diritto speciale, come il carattere strettamente vincolante degli obiettivi strategici o l'accesso privilegiato alle informazioni da parte della Confederazione, non sono contemplati dal diritto organizzativo in vigore²⁸. Nella seconda metà del 2009 il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un rapporto in cui si occuperà dell'evoluzione di *Swisscom*²⁹. Un eventuale adeguamento della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (LATC; RS 784.11) va dunque rinviato³⁰.

Il diritto organizzativo delle *FFS* presenta notevoli divergenze rispetto ai principi guida. Manca, ad esempio, una base legale per stabilire gli obiettivi strategici.³¹ Di conseguenza il consiglio d'amministrazione non è tenuto per legge a sottoporre al Consiglio federale un rapporto sul raggiungimento di questi obiettivi. Inusitata è anche la ripartizione delle competenze tra gli organi dell'azienda e la Confederazione in quanto ente proprietario. La legge, quindi, attribuisce la competenza in materia di approvazione del preventivo e del consuntivo delle *FFS* al Consiglio federale. In tal modo questi esercita diritti che nelle società anonime spettano al consiglio d'amministrazione e all'assemblea generale³². La Riforma delle ferrovie 2³³ intende correggere queste incongruenze.

Nel caso di *Skyguide* è innanzitutto la forma giuridica di società anonima di diritto privato a divergere dai principi del Rapporto sul governo d'impresa. Trattandosi di un'azienda che adempie soprattutto compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza, secondo il principio guida 1 andrebbe organizzata sotto forma di istituto. Anche l'assenza di attività sul mercato contrasta con la forma giuridica della società anonima di diritto privato. Per ragioni di proporzionalità, si dovrebbe tuttavia mantenere la forma giuridica attuale: in quanto società anonima *Skyguide* ha migliori possibilità di posizionarsi favorevolmente come azienda nell'ambito

²⁷ Per il presente programma è importante soprattutto la revisione della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle poste, LOP; RS 783.1).

²⁸ Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (Legge sull'azienda delle telecomunicazioni, LATC; RS 784.11).

²⁹ Il rapporto permetterà al Consiglio federale di rispondere ai tre seguenti interventi parlamentari:

- mozione del 21 giugno 2006 del consigliere agli Stati Rolf Escher: Garantire il servizio universale badando che *Swisscom* rimanga in mani svizzere (06.3306);
- postulato del 26 giugno 2006 del Gruppo PCD-PEV-glp: Rapporto sulle privatizzazioni delle imprese di telecomunicazione in Europa (06.3331);
- postulato del 13 novembre 2006 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN: Domande relative all'evoluzione del dossier *Swisscom* (06.3636).

³⁰ Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (Legge sull'azienda delle telecomunicazioni, LATC; RS 784.11)

³¹ Gli obiettivi strategici delle *FFS* sono stabiliti dal Consiglio federale sulla base della convenzione sulle prestazioni. Dal punto di vista del contenuto, essi si riferiscono alle *FFS* in quanto azienda e ai singoli aspetti dell'adempimento dei compiti: vanno pertanto ben al di là di quanto previsto di consueto da una convenzione sulle prestazioni.

³² Cfr. gli art. 17 segg. della legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS, RS 742.31).

³³ Cfr. il messaggio aggiuntivo del 9 marzo 2007 concernente la Riforma delle ferrovie 2 (FF 2007 2545).

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

del progetto *Single European Sky*, fatte salve le necessarie basi sancite a livello di trattati internazionali.³⁴

Il 1° gennaio 2009 è entrato in funzione l'*Ispettorato federale della sicurezza nucleare* (IFSN), un istituto che adempie compiti di vigilanza sull'economia e sulla sicurezza. Le disposizioni organizzative dell'IFSN corrispondono a quanto preconizzato dal Rapporto sul governo d'impresa³⁵.

3.3 Conclusioni

In tutte le organizzazioni e aziende si riscontrano divergenze rispetto ai principi guida. Il programma di attuazione deve tenere conto sia dell'importanza di queste differenze sia della procedura per eliminarle.

(a) Le divergenze che occorre eliminare al più presto sono quelle che *non comportano adeguamenti a livello giuridico*.

I Dipartimenti definiscono un profilo dei requisiti per ogni consiglio d'amministrazione delle organizzazioni e delle aziende della Confederazione che rientrano nella loro sfera di competenza. Il profilo andrà periodicamente aggiornato e preso in considerazione per le future nomine.

(b) Nei casi in cui le divergenze possono essere soppresse solo modificando la legislazione, il presente programma tiene conto della loro importanza. Improcrastinabili sono i lavori di modifica concernenti divergenze rilevanti. Sono rilevanti le divergenze rispetto ai principi guida relativi alla gestione strategica e al controllo. Questi principi sono il cardine del governo d'impresa e i principali garanti di un adempimento economico dei compiti nell'ambito del coordinamento di quest'ultimi tra la Confederazione e le sue organizzazioni o aziende. Rilevanti sono anche le divergenze rispetto ai principi guida concernenti il numero dei membri, le dimensioni e le competenze degli organi.

Divergenze rilevanti si constatano soprattutto presso Swissmedic, il settore dei PF, Pro Helvetia, l'Istituto svizzero di diritto comparato, l'Istituto universitario federale per la formazione professionale, la Posta e le FFS.

La procedura concernente l'adeguamento ai principi del Rapporto sul governo d'impresa è già molto avanzata nel caso di Pro Helvetia (cfr. il messaggio del Consiglio federale dell'8 giugno 2007, FF 2007 4459), della Posta (la procedura di consultazione concernente la legislazione postale si è conclusa il 16 giugno 2008 e il Consiglio federale ha preso le prime decisioni di principio nell'ottobre del 2008) e delle FFS (cfr. il messaggio del Consiglio federale del 9 marzo 2007 concernente la Riforma delle ferrovie 2, FF 2007 2545). Conformemente al mandato del Governo del 21 dicembre 2006, sono già stati avviati anche i lavori preparatori per adeguare il diritto organizzativo di Swissmedic nell'ambito di una revisione parziale della legge sugli agenti terapeutici.

Nel quadro del programma di attuazione, il Consiglio federale ha incaricato i Dipartimenti competenti di adeguare il diritto organizzativo dell'Istituto svizzero di diritto comparato e dell'Istituto universitario federale per la formazione professionale. Occorrerà inoltre verificare in quale contesto ed entro quali termini sarà possibile adeguare al Rapporto sul governo d'impresa le disposizioni dell'organizzazione giuridica del settore dei PF.

³⁴ Questo progetto intende organizzare lo spazio aereo europeo secondo competenze non geografiche ma funzionali.

³⁵ Legge federale del 22 giugno 2007 sull'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (LIFSN; RS 732.2).

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

Per quanto riguarda l'Istituto federale della proprietà intellettuale, il DFGP è incaricato di verificare il diritto organizzativo alla luce dei principi guida del Rapporto sul governo d'impresa e di sottoporre al Consiglio federale un rapporto in merito.

Le divergenze constatate nel caso della RUAG, dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori e di Swisscom non giustificano una revisione separata delle disposizioni organizzative e degli atti costitutivi. Esse andranno eliminate in un secondo tempo, in occasione di revisioni di legge che si riveleranno necessarie per altri motivi.

Nel caso di Skyguide e di Identitas SA bisogna rinunciare ad adeguare la forma giuridica per ragioni di proporzionalità.

Non vi è alcuna necessità di adeguamento per quanto concerne l'Assicurazione svizzera contro i rischi dell'esportazione e l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare.

Qui appresso è fornita una panoramica del programma per l'attuazione dei principi guida nelle singole organizzazioni e aziende della Confederazione.

	Stato della procedura / Programma per l'attuazione
DFI	
Swissmedic	Il messaggio concernente la revisione parziale della legge sugli agenti terapeutici è in preparazione.
Settore dei PF	Occorre esaminare in che misura ed entro quali termini sarà possibile adeguare le disposizioni dell'organizzazione giuridica in vigore a quanto preconizzato dal Rapporto sul governo d'impresa. La verifica dovrà tenere conto delle particolarità dovute alla necessità di garantire la libertà di studio, di insegnamento e di ricerca presso i PF e gli istituti di ricerca e la loro necessaria autonomia istituzionale.
Pro Helvetia	L'8 giugno 2007 il Consiglio federale ha approvato all'attenzione del Parlamento il messaggio concernente la Fondazione Pro Helvetia (FF 2007 4479). Il dibattito parlamentare è in corso.
DFGP	
Istituto svizzero di diritto comparato (ISDC)	L'avvio della procedura di consultazione concernente la revisione della legge federale del 6 ottobre 1978 sull'Istituto svizzero di diritto comparato è previsto per la fine del 2010.
Istituto federale della proprietà intellettuale (IPI)	La legislazione concernente l'organizzazione dell'Istituto federale della proprietà intellettuale sarà oggetto d'esame; un Rapporto in merito sarà sottoposto al Consiglio federale entro la metà del 2010.
Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)	Prima di modificare la legge sui revisori occorrerà esaminare la possibilità di integrare l'ASR nella FINMA (tenendo conto di possibili alternative).
DDPS	
RUAG	La scarsa importanza delle divergenze constatate non giustifica una revisione separata della legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione.
DFF	
Regia federale degli alcool (RFA)	Non occorre adeguare la legislazione che stabilisce l'organizzazione della Regia federale degli alcool, poiché verrà esaminata la reintegrazione nell'Amministrazione federale centrale.
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari	La scarsa importanza delle divergenze constatate non giustifica una revisione separata della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.
DFF	
Assicurazione svizzera contro i rischi dell'esportazione (SERV)	Nessuna necessità di adeguamento.
Istituto universitario federale per la formazione professionale (IUFFP)	Entro la metà del 2009 è previsto l'avvio della procedura di consultazione sulla modifica delle basi giuridiche concernenti l'IUFFP.
Identitas SA	Per ragioni di proporzionalità si rinuncia ad adeguare la forma giuridica.

Programma per l'attuazione dei principi guida stabiliti dal Consiglio federale nel suo Rapporto sul governo d'impresa

DATEC	
Posta	La revisione della legislazione sulla Posta (che prevede la trasformazione in società anonima di diritto speciale), attualmente in preparazione, eliminerà le considerevoli divergenze rispetto ai principi guida.
Swisscom	Solo al termine del dibattito parlamentare sul Rapporto Swisscom si deciderà su un'eventuale revisione parziale della legge sull'azienda delle telecomunicazioni.
FFS	Messaggio aggiuntivo concernente la Riforma delle ferrovie 2 (FF 2007 2545); normativa adottata dal Parlamento nella sessione primaverile 2009.
Skyguide	Per ragioni di proporzionalità si rinuncia ad adeguare la forma giuridica (vantaggi nella ricerca di alleanze in vista di <i>Single European Sky</i>).
Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN)	Nessuna necessità di adeguamento.